Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Maken wij er werk van?

Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon: 070-614031 toestel: 4452

Rapporten aan de Regering
Nr. 13 - 1977

BIBLIOTHEEK
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
class. :
stamboek:

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage

INHOUD

Samenvatting

I. Inleiding 9

Deel I

II. Enige sociaal-economische contouren 16

II.1. Inleiding 16
II.2. Terugblik op de economische ontwikkeling 16
II.3. Maatschappelijke ontwikkelingen 18
II.4. De economische relaties met het buitenland 19

III. Vormen en oorzaken van economische non-activiteit 22

III.1. Inleiding 22
III.2. Vraag- en aanbodoverschotten 22
III.3. De vraag naar arbeidskrachten 22
III.4. Het aanbod van arbeidskrachten 26
III.5. De werkloosheid 27
III.6. De arbeidsongeschiktheid 27

Deel 2

IV. Het financieringssysteem van de sociale verzekeringen 32

IV.1. Inleiding 32
IV.2. De invloed van de sociale lasten op de arbeidskosten 32
IV.3. Verschillen in sociale lasten tussen bedrijfstakken 35
IV.4. Beschrijving van een viertal financieringssystemen 36
IV.5. Evaluatie van de alternatieven 38
IV.6. Slot 41

V. Ziekteverzuim: Ontwikkeling en Perspectief 43

V.1. Inleiding 43
V.2. Leeftijd, ziektediagnose en ziekteverzuim 44
V.3. Geslacht, beroep en ziektefrequentie 47
V.4. Sociale verzekeringen, gezondheidszorg en ziekteduur 49
V.5. Arbeidsomstandigheden, afwezigheid wegens ziekte 50
V.6. De persoonlijke levenssituatie en het aantal ziektemeldingen 51
V.7. Perspectieven voor de ziektefrequentie 53
V.8. Perspectieven voor de ziekteduur 54
V.9. Slot 55

Deel 3

VI. Toekomstige werkgelegenheidsproblemen 58

VI.1. Inleiding 58
VI.2. De vooruitzichten van het arbeidsaanbod op middellange en lange termijn 59
VI.3. Economische ontwikkeling en werkgelegenheid 60
VI.4. Perspectieven voor de produktie en de werkgelegenheid naar sectoren 62
- algemeen 62
- de landbouw 64
- de nijverheid 65
- de bouwnijverheid 69
- de diensten 69

VI.5. Slot 72

VII. Een verkenning van het draagvlak 73

VII.1. Inleiding 73
VII.2. Overdrachten t.b.v. actieven en niet-actieven 74
VII.3. De betekenis van de aardgaswinning voor het draagvlak en de collectieve lastendruk 75
VII.4. Economische grenzen van de collectieve sector 76
VII.5. De bereidheid van de actieven om inkomen over te dragen 79
VII.6. Het sociale zekerheidsbestel in de publieke opinie 80
VII.7. De problematiek van de niet-actieven 82
VII.8. De invloed van het stelsel van sociale zekerheid op de keuze van werken en niet-werken 83
VII.9. Enige toekomstige ontwikkelingen 84
VII.10. Slot 86

Deel 4

VIII. Enige kanttekeningen bij de beleidsvoornemens inzake de werkgelegenheid op middellange termijn 88

VIII.1. Inleiding 88
VIII.2. De aangekondigde economische politiek inzake de werkgelegenheid en de onzekerheid over de economische ontwikkeling 88
VIII.3. Kanttekeningen bij de facetten economische groei en werkgelegenheid 90
VIII.4. Kanttekeningen bij de loonsubsidieregelingen 93
VIII.5. Slot 94

IX. Allocatieproblemen op de arbeidsmarkt 95

IX.1. Inleiding 95
IX.2. Problemen aan de aanbodszijde 96
IX.3. Problemen aan de vraagzijde 97
IX.4. In- en uitschakelingstendenties 99
IX.5. Slot 100

X. Mobiliteit en passende arbeid 102

X.1. Inleiding 102
X.2. Beeld van de mobiliteit 102
X.3. Ontwikkelingen in mobiliteitsbeleid 104
X.4. Passende arbeid 105
X.5. Enige bestuurlijke aspecten 109

XI. Verdeling van arbeidsplaatsen en beperking van het arbeidsaanbod 111

XI.1. Inleiding 111
XI.2. De leerplichtverlenging 112
– Slot 114
XI.3. Vervroegde pensionering 115
– Slot 117
XI.4. Arbeidstijdverkorting 117
– Slot 122
XI.5. De positie van de buitenlandse werknemers 123
– Slot 126

XII. Creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector 127

XII.1. Inleiding 127
XII.2. De quartaire sector nader omschreven 127
XII.3. De financiering van de quartaire sector 131
XII.4. Het voorbeeld van de bejaardensector 133
XII.5. Het voorbeeld van de onderwijssector 135
XII.6. Slot 137

XIII. Aanbevelingen 139

Notenlijst 145

Bijlagen bij hoofdstuk I. 160

I.A: Tabellen 160
I.B: Indeling van de bevolking 161
I.C: Samenstelling van de begeleidingscommissie 162
I.D: Verstrekte studie-opdrachten 163

Bijlage bij hoofdstuk III. 164

Tabellen 164

Bijlage bij hoofdstuk IV. 165

Tabellen en grafiek 165

Bijlage bij hoofdstuk V. 170

Tabel 170

Bijlagen bij hoofdstuk VI. 171

VI.A: Tabellen 171
VI.B: De ontwikkeling van de bouwnijverheid 174

Bijlagen bij hoofdstuk VII.

VII.A: De plaats van de collectieve sector ten opzichte van het draagvlak 176
VII.B: Korte beschrijving van het in ontwikkeling zijnde model 179
VII.C: Tabellen 180

Bijlage bij hoofdstuk IX. 181

De segmentatie van de arbeidsmarkt 181

Bijlagen bij hoofdstuk XI. 182

XI.A: De positie van de buitenlandse werknemers 182
XI.B: De positie van de mediterrane werknemers in het Noordhollandse bedrijfsleven 184

Bijlage bij hoofdstuk XII. 185

Korte bespreking van een tweetal buitenlandse initiatieven

Summery 187

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid

's-Gravenhage, 30 augustus 1977

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken

Onderwerp:
Rapport 'Maken wij er werk van?'
Verkenningen omtrent de verhouding
tussen actieven en niet-actieven

In het kader van het project 'Algemene Plannings Onderwerpen' heeft de Raad een studie verricht naar het vraagstuk van de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven.

Hierbij doen wij U een rapport toekomen, waarin de resultaten van deze studie zijn weergegeven.

De Raad meent dat de aard en de intensiteit van de in dit rapport geschetste problematiek om een beleid vragen, dat een breed front bestrijkt. Vandaar dat de aanbevelingen die uit deze studie voortvloeien een aantal uiteenlopende terreinen raken. De Raad is gaarne bereid mede te werken aan een nadere organisatorische uitwerking, zoals in de laatste aanbeveling van hoofdstuk XIII is gesteld.

Wij mogen U verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Waarnemend Voorzitter,
Ir. W. F. Schut

De Secretaris,
Dr. P. R. Baehr

SAMENVATTING

1. De Raad heeft een studie verricht naar de veranderende verhouding tussen de actieven en de niet-actieven.

In de laatste jaren is van een stijging van het aantal niet-actieven sprake. De kosten van de sociale zekerheid zijn mede hierdoor sterk toegenomen. Het vraagstuk van de actieven/niet-actieven heeft een aantal belangrijke maatschappelijke problemen in beeld gebracht.

Genoemd kunnen worden:

– In onze samenleving geldt algemeen het uitgangspunt dat arbeid verricht behoort te worden om in het levensonderhoud te voorzien. Eveneens is algemeen aanvaard dat een aantal categorieën hiervan ontslagen is, bijvoorbeeld bejaarden. Voor werklozen en arbeidsongeschikten geldt dit echter niet.

– Arbeid vervult voor het individu naast de functie van inkomensverwerving een aantal belangrijke andere functies. Toeneming van non-activiteit betekent voor het individu en zijn gezin veelal naast economische ook sociale spanningen.

– Het verschijnsel van toenemende non-activiteit is niet alleen getalsmatig van belang. Onvrijwillige non-activiteit komt vooral onder zwakke groepen voor. De uitstoting uit het arbeidsproces blijkt selectief te verlopen.

– Het verschijnsel van toenemende non-activiteit stelt in steeds grotere mate eisen aan het zogenaamde draagvlak, dit zijn de middelen waaruit de collectieve uitgaven gefinancierd moeten worden. In economisch opzicht is van belang welke gevolgen een toenemende collectieve lastendruk met zich meebrengt. In sociaal opzicht is de bereidheid van actieven om ten behoeve van de niet-actieven inkomens over te dragen van belang. De vraag is of hieraan grenzen gesteld zijn.

– Behalve de recente ontwikkelingen zijn ook de toekomstverwachtingen somber. Naast het toenemende kwantitatieve verschil tussen vraag naar en aanbod van arbeid, vraagt ook de toeneming in kwalitatieve verschillen aandacht. Van belang is ook dat de Nederlandse samenleving sterk open van karakter is. Dit is gezien de onzekerheid over de internationale ontwikkeling op middellange termijn van grote betekenis.

De traditionele beleidsinstrumenten blijken ontoereikend om de problemen die hiermee verband houden het hoofd te bieden.

2. De geschetste problemen hebben onze maatschappij in een belangrijke fase gebracht. In principe staan twee wegen open, te weten:

– het rechtvaardigen van non-activiteit. Dit zou een ingrijpend proces van veranderingen van opvattingen over arbeid vereisen;

– het scheppen van arbeidsplaatsen c.q. herverdelen van bestaande arbeidsplaatsen, zodat geen grote aantallen niet-actieven voorkomen. Deze benadering sluit aan bij de opvattingen die thans in onze maatschappij ten aanzien van arbeid leven.

De Raad heeft gemeend het niet accepteren van een hoge mate van non-activiteit in dit rapport als uitgangspunt te moeten kiezen. De centrale probleemstelling in dit rapport kan als volgt worden geformuleerd:

'Welke sociale en economische gevolgen vloeien voort uit de zich veranderende verhouding tussen actieven en niet-actieven, hoe kunnen deze worden onderkend, welke beleidsconcepties kunnen worden ontwikkeld die ook op lange termijn de mate van non-activiteit kunnen verminderen?'.

3. Dit rapport bestaat uit vier delen. In deel I wordt na een korte schets van de na-oorlogse sociaal-economische ontwikkeling en de relaties met het buitenland ingegaan op de vormen en oorzaken van non-activiteit. Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan de ontwikkelingen van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid. Een aantal verklaringsgronden voor de vermindering van de vraag naar arbeidskrachten wordt gegeven.

4. In deel II wordt de invloed aan de orde gesteld van het bestaande financieringssysteem van de sociale verzekeringen op de werkgelegenheid.

Het huidige systeem houdt negatieve effecten voor de werkgelegenheid in, met name voor de arbeidsintensieve bedrijfstakken. Daarom is een viertal alternatieve vormen aan een eerste beschouwing onderworpen. Hoewel de onzekerheden erg groot zijn, is verdere bestudering van het vraagstuk van de financiering van de sociale verzekering gewenst.

Verder worden in dit deel de verschillende oorzaken van de toeneming van het ziekteverzuim behandeld. Uit de analyse blijkt dat de arbeidsomstandigheden een belangrijke verklarende factor vormen voor de ontwikkeling van het ziekteverzuim. Er wordt voorgesteld nieuwe initiatieven op dit terrein te ondernemen. Ook zullen er experimenten moeten komen om het ziekteverzuim terug te dringen.

5. In deel III worden de toekomstige werkgelegenheidsproblemen verkend. De perspectieven voor de werkgelegenheid in de landbouwsector, de industrie en de bouwnijverheid zijn ongunstig. In de dienstensector doen zich uiteenlopende problemen voor. Er wordt betoogd dat om een aantal redenen een al te groot vertrouwen in deze sector niet gerechtvaardigd is.

De te verwachten werkgelegenheidsontwikkeling moet worden geplaatst tegenover een te verwachten forse stijging van het aanbod van arbeidskrachten. Daarnaast vindt er een verandering plaats, vooral als gevolg van een toenemende participatie van gehuwde vrouwen.

Uit de confrontatie van de vraag naar en het aanbod van arbeid kan worden geconcludeerd dat vooral na 1980 er zeer grote inspanningen noodzakelijk zijn om massale werkloosheid tegen te gaan. In dit deel wordt tevens gesteld dat voor het te voeren beleid ten aanzien van non-activiteit voorwaarden gesteld moeten worden aan het draagvlak. De vraag komt aan de orde of er vanuit economisch of sociaal oogpunt grenzen zijn gesteld aan de groei van het aantal niet-actieven en de daarmee verband houdende groei van de overdrachtsinkomens. Bij verdergaande verhogingen van de collectieve lastendruk kunnen aanpassingsprocessen optreden die ongunstige sociaal-economische consequenties met zich brengen. De vraag waar de economische grenzen moeten worden gelegd komt neer op een onderlinge afweging van de sociaal-economische gevolgen, waarbij het gaat om de verenigbaarheid van uiteenlopende doelstellingen. De Raad heeft dit vraagstuk momenteel in studie. Op de sociale aspecten verbonden aan de draagvlakproblematiek wordt in dit rapport ingegaan.

6. Deel IV is voornamelijk gewijd aan het ontwikkelen van beleidsconcepties. De Raad meent dat de problemen vragen om een breed scala van beleidsinstrumenten. Om een zo groot mogelijke kans te hebben de mate van non-activiteit terug te dringen, zal een opereren op een breed front nodig zijn. Een aantal mogelijkheden daartoe wordt verkend. De aangereikte oplossingen beogen niet het huidige beleidsinstrumentarium te vervangen. Eerder zijn de oplossingen als verruimend en verrijkend voor het beleid bedoeld.

Allereerst worden enige kanttekeningen geplaatst bij de beleidsvoornemens op middellange termijn. Betoogd wordt dat de ontwikkelingen erg onzeker zijn. Voor het welslagen van deze beleidsvoornemens moet de ontwikkeling van een aantal ten dele onbeheersbare factoren aan min of meer optimistische verwachtingen voldoen. Verder wordt gesteld dat stimulering van investeringen vanuit een werkgelegenheidsoptiek niet altijd aanbeveling

verdient. Mede op grond van de analyse van de toekomstige problemen wordt aannemelijk gemaakt dat er een spanning bestaat tussen bevordering van investeringen en bevordering van werkgelegenheid. Ondanks de positieve effecten die van de investeringsstimulering op de werkgelegenheid uit kunnen gaan, moet sterk rekening gehouden worden met de verschuivende verhouding tussen de produktiefactoren, ten nadele van de factor arbeid. Dit heeft een vermindering van arbeidsplaatsen tot gevolg. Daarom zal een werkgelegenheidspolitiek door middel van investeringsbevordering steeds grotere offers vragen, en gezien de omvang van het probleem vermoedelijk onvoldoende soelaas bieden. Bovendien is het de vraag of investeringsstimulering vanuit een werkgelegenheidsoptiek niet nadelig voor de concurrentiepositie en daarmee voor het externe evenwicht kan zijn. Gesteld wordt dat het zinvol lijkt – juist om toekomstig verlies van arbeidsplaatsen tegen te gaan – het werkgelegenheidsbeleid te verleggen naar sectoren waar substitutie tussen de produktiefactoren veel minder plaatsvindt. Het stimuleren van investeringen zou dan meer plaats moeten vinden in het kader van een produktiviteitspolitiek, zonder dat daarbij onverkort het arbeidsplaatsencriterium wordt gehanteerd. Een sterk draagvlak biedt dan mogelijkheden om elders arbeidsplaatsen te creëren. De centrale gedachte hierbij is dat bij een sterk draagvlak meer en meer duurzame keuzemogelijkheden worden opengehouden dan bij het streven naar industriële activiteiten met een hoge arbeidsintensiteit.

7. In de toekomst zullen zich ontwikkelingen voordoen ten gevolge waarvan het vraagstuk van het tekort aan arbeidsplaatsen zal veranderen. Het betreft hier kwalitatieve discrepanties en volume- en prijsaanpassingen. Gezien de aard van deze factoren moet gevreesd worden dat de verdeling van actieven en niet-actieven in sociaal opzicht niet aanvaardbaar zal zijn. Er dreigt een paradoxale situatie te ontstaan waarin zich gelijktijdig zowel ruime overschotten als tekorten aan aanbod zullen voordoen. Waar zich aanbodstekorten voordoen betreft dit vooral onaangenaam werk. Bij deze problematiek zijn ten minste twee benaderingswijzen geboden, te weten:

- humanisering van de arbeidsplaats;
- het tot uitdrukking doen komen van de schaarsteverhoudingen in de lonen.

Door dit laatste kan een opwaartse druk ontstaan op het inkomen van andere categorieën. Een inkomensbeleid van de overheid, alsook van de sociale partners, zou erop gericht moeten zijn dit te doorbreken. Ingrijpende wijzigingen van de loonstratificatie zal men daarbij niet uit de weg moeten gaan. Deze twee benaderingswijzen brengen tevens met zich mee dat voor de toekomst een minder groot beroep op buitenlandse werknemers behoeft te worden gedaan.

8. Ten aanzien van vraagstukken van mobiliteit en passende arbeid worden onder meer de volgende opmerkingen gemaakt. Ingegaan wordt op frictiewerkloosheid; het ontbreekt aan gegevens over en inzicht in de tijdsduur dat arbeidsplaatsen open staan.

Vooral door gebrek aan zekerheid dat omscholing leidt tot een nieuwe betrekking is thans de feitelijke deelneming aan de omscholing vrij gering.

Er is geen aanleiding om tot verruiming van het begrip 'passende arbeid' over te gaan.

Naast het begrip 'passende arbeid' wordt aandacht geschonken aan 'passende vraag'. Dit vanwege de toenemende selectiviteit aan de vraagzijde, waarvan vooral de kansarme groepen het slachtoffer dreigen te worden.

Verder wordt gepleit voor een eventueel verplichte vacaturemelding om een beter inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling op de arbeidsmarkt.

De arbeidsbemiddelende taak van de arbeidsbureaus kan door de controletaak in gevaar komen. Bovendien wordt de beeldvorming van de arbeidsbureaus hierdoor negatief beïnvloed. Reden waarom moet worden gezocht naar middelen om, meer dan thans, de controle en dienstverlenende taken van de arbeidsbureaus te scheiden.

9. In het kader van beperking van arbeidsaanbod zijn de volgende mogelijkheden aan een beschouwing onderworpen: leerplichtverlenging, vervroegde pensionering, arbeidstijdverkorting. Bij de eerste twee genoemde maatregelen zal het aantal niet-actieven niet verminderen, maar worden de niet-actieven 'herbenoemd'. Wel komen hierdoor arbeidsplaatsen beschikbaar, met name voor die groepen waarvoor de non-activiteit maatschappelijk weinig gerechtvaardigd is.

Hoewel het effect van een leerplichtverlenging op de daling van de werkloosheid niet onaanzienlijk is, moet deze maatregel niet primair vanuit arbeidsmarktoverwegingen worden ingevoerd. In de besluitvorming dienen onderwijskundige aspecten een centrale plaats in te nemen. Wel zullen bij een stimulerend beleid gericht op een vrijwillige verhoging van de onderwijsdeelneming, de onderwijskundige bezwaren minder zwaar wegen, terwijl het effect van vermindering van de werkloosheid ten dele aanwezig blijft.

Het arbeidsbestel is onvoldoende ingericht op de overgang van de oudere werknemers van de actieve naar de post-actieve periode. Vervroegde pensionering kan deze problemen ten dele voorkomen. Daarom is verdere studie van de mogelijke varianten van vervroegde pensionering noodzakelijk. Het op grotere schaal starten van experimenten met vervroegde pensionering is daarom gewenst.

Bij de beschouwingen over arbeidstijdverkorting is een aantal mogelijke negatieve effecten genoemd. Niettemin verdient dit instrument met oog op de toekomst aandacht. Arbeidstijdverkorting zou dan wel moeten worden ingevoerd als alternatief voor loonstijging. Gerichte experimenten met arbeidstijdverkorting zouden moeten worden gestart.

10. De wenselijkheid van creatie van arbeidsplaatsen in de niet-commerciële dienstverlenende sector, hier genoemd de quartaire sector, komt niet alleen voort uit een werkgelegenheidsoptiek. Uitgangspunt is dat er onvervulde behoeften in de samenleving bestaan, welke door middel van arbeidsintensieve voorzieningen kunnen worden vervuld. Daarbij gaat het om een algemene verruiming van de arbeidsmarkt welke niet specifiek bedoeld is voor werklozen. Er wordt aangedrongen op het opzetten van een kosten-baten-analyse om te kunnen vaststellen binnen welke grenzen een uitbreiding van de quartaire sector mogelijk is.

Een stijging van de overheidsuitgaven, die verband houdt met het entameren van projecten in de quartaire sector, zou moeten worden afgewogen tegen de maatschappelijke kosten van een aanzienlijk bestand van langdurig niet-actieven.

HOOFDSTUK I. INLEIDING

1. In dit rapport staat centraal het vraagstuk van de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven. Onze samenleving is in staat geweest de niet-actieven een redelijke bestaanszekerheid te bieden. Tot op heden heeft dit niet geleid tot grote sociale problemen.

Een aantal ontwikkelingen wijst erop dat er belangrijke veranderingen plaatsvinden, die van betekenis zijn voor de verhouding actieven/niet-actieven.

De belangrijkste zijn:

a. het aantal actieven is in relatieve zin afgenomen;

b. de niet-actieve leden van de beroepsbevolking waren in het recente verleden in de regel slechts tijdelijk uitgeschakeld van deelneming aan het produktieproces. Deze situatie is de laatste jaren veranderd;

c. de kosten van de sociale zekerheid zijn sterk toegenomen.

Onder de actieven worden in dit rapport begrepen diegenen die daadwerkelijk aan het arbeidsproces deelnemen en voor de geleverde arbeidsprestatie een geldelijke beloning krijgen. Tot de niet-actieven worden hier gerekend alle personen van de totale bevolking die volgens bovenstaande definitie niet tot de actieven behoren. De categorie niet-actieven is zeer heterogeen samengesteld en qua problematiek zeer verschillend. Van de niet-actieven krijgen in dit rapport de categorieën werklozen, arbeidsongeschikten en zieken voornamelijk aandacht. De daling van het aantal actieven ten opzichte van deze laatste categorieën is sterk. In 1968 bedroeg de verhouding tussen de loontrekkers en deze categorieën niet-actieven nog 6,8:1.

In 1977 is dit naar schatting nog 3,5:1 (zie bijlage I-A, tabel 1). De groei van het aantal niet-actieven, alsmede het gestegen niveau van de sociale uitkeringen, hebben de kosten van de sociale zekerheid de laatste jaren in sterke mate doen stijgen. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de lasten die de actieven ten behoeve van de niet-actieven moeten opbrengen. Voor een deel kan dit worden aangetoond aan de hand van de ontwikkeling van de sociale premiedruk (zie bijlage I-A, tabel 2) (1).

2. De vraag is waarom de hier geschetste ontwikkelingen problematisch zijn. Hiervoor is het gewenst de veranderende verhouding tussen de actieven en de niet-actieven in een juist kader te plaatsen. Onze samenleving wordt sterk beheerst door problemen van produktie en consumptie. Vraagstukken aan de produktiekant hangen nauw samen met arbeid. De regulatie van de consumptie en de produktie is van veel belang voor de plaats die arbeid in onze samenleving inneemt. Deze regulatie vindt voor een belangrijk deel via de markt plaats. De bemoeienis van de overheid is echter aanzienlijk. Storingen die zich in dit bestel voordoen, hetzij conjunctureel hetzij structureel van aard, hebben dan veelal directe gevolgen voor de factor arbeid. In de geschiedenis van onze samenleving was arbeid kwetsbaar. Voorbeelden hiervan zijn massale werkloosheid, lonen beneden het bestaansminimum, en kinderarbeid.

Vanuit deze situatie heeft zich de huidige sociale zekerheid ontwikkeld. Dit omvangrijk en gedifferentieerd stelsel voorziet in vele en velerlei behoeften.

De huidige sociale zekerheid mag als een verworvenheid van grote betekenis worden aangemerkt. Hierdoor wordt niet alleen aan zwakke groepen een relatief hoog voorzieningenniveau geboden. Ook kon een systeem dat bestaanszekerheid biedt, indien geen arbeidsprestatie wordt geleverd, gecombineerd worden met een produktiestelsel, dat in principe gebaseerd is

op financiële prikkels tot het leveren van prestaties. Bovendien biedt ons sociaal zekerheidsstelsel een grote mate van rechtszekerheid voor de niet-actieven. In vroegere maatschappijvormen was hiervan in de regel geen sprake.

De structuur van de produktie brengt met zich mee, dat er een vrijwel continue verbetering van de arbeidsproduktiviteit optreedt. Dit heeft in hoge mate bijgedragen tot de huidige welvaart. De keerzijde hiervan is dat de produktie met minder inzet van arbeid wordt gerealiseerd. Met andere woorden: er treedt een voortdurende vermindering van het aantal arbeidsplaatsen op bij een gelijkblijvend produktievolume. Tot voor kort werd deze vermindering meestal gecompenseerd, doordat in andere sectoren arbeidsplaatsen werden gecreëerd. Daarnaast ontstonden er arbeidsplaatsen door de uitbreiding van de produktie. In dit verband moet worden gewezen op de groei van de dienstensector. Deze heeft voor een deel de uitstoot van arbeid uit de industrie opgevangen, zoals eerder de industrie het vertrek uit de landbouw heeft opgenomen.

In dit doorschuifproces zijn tekenen van stagnatie te bespeuren. Deze meer structurele factoren krijgen in dit rapport aandacht. In zekere zin is er sprake van een paradoxale situatie. De ontwikkelingen in de economie, die juist sterk hebben bijgedragen tot het scheppen van een surplus, waaruit onder andere de sociale zekerheid gefinancierd kon worden, leiden nu tot een tekort aan arbeidsplaatsen.

Een dergelijk tekort is fnuikend voor zowel het welzijn van de mensen die door werkloosheid worden getroffen, als voor het functioneren van de maatschappij. Arbeid heeft voor velen een functie die uitgaat boven het 'de kost verdienen'. De opvattingen over arbeid zijn sterk verankerd in onze samenleving. Het afwijken van deze opvattingen is tamelijk riskant en wordt veelal niet gerechtvaardigd geacht. Ook op macro-niveau liggen de normen omtrent arbeid vrij vast. De doelstelling van volledige werkgelegenheid geldt nog onverkort. In de na-oorlogse periode kon de plicht tot en het recht op arbeid worden verwezenlijkt. Dit gaf de mogelijkheid tot inkomensverwerving, betere scholing en in het algemeen meer ontplooiing. Juist in een periode dat het begrip volwaardige werkgelegenheid meer aandacht krijgt doet zich het probleem van werkloosheid voor. Ook treden er verschijnselen op die een zekere bedreiging vormen voor het goed functioneren van het arbeids- en sociaal-zekerheidsstelsel. Zo is de afwenteling en ontduiking van belastingen en sociale premies een gevaar voor het voldoende beschikbaar komen van financieringsmiddelen. Verder belemmert oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid de allocatie van arbeid en kan het de bereidheid tot het doen van inkomensoverdrachten aantasten. De verhouding tussen de actieven en de niet-actieven wordt als het ware 'geregeld' door een aantal mechanismen, zoals de sociale voorzieningen, de arbeidsmarkt, de inkomensvorming, de werkgelegenheidspolitiek en op langere termijn de economische structuur en het onderwijs. Bij de 'regelmechanismen' gaat het niet om volledig beheerste processen. Er doen zich autonome ontwikkelingen voor, die de problematiek mede veroorzaakt hebben. Een voorbeeld is de vermindering van arbeidsplaatsen onder invloed van de technologische ontwikkeling.

De hier geschetste ontwikkeling geeft aan dat het vraagstuk van arbeid buitengewoon relevant is voor het functioneren van de samenleving als geheel. Juist met het oog hierop is het project waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan opgezet vanuit het gezichtspunt van de verhouding tussen actieven en niet-actieven. Aldus worden met name belangrijke maatschappelijke problemen in beeld gebracht, die licht werpen op de samenhang in de samenleving op basis van het arbeidsbestel. Bij een benadering vanuit een ander gezichtspunt zoals de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid – welke uiteraard eveneens relevante gezichtspunten zijn – zou deze samenhang minder zichtbaar worden.

Maatschappelijke vraagstukken, die in dit verband aan de orde komen, kunnen als volgt worden aangeduid:

– In onze samenleving geldt algemeen het uitgangspunt dat arbeid verricht behoort te worden om in het levensonderhoud te voorzien. Eveneens is algemeen aanvaard dat een aantal categorieën hiervan ontslagen is, bijvoorbeeld bejaarden. Voor werklozen en arbeidsongeschikten geldt dit niet.

– Arbeid vervult voor het individu naast de functie van inkomensverwerving een aantal belangrijke andere functies. Geen werk kunnen krijgen betekent voor het individu en zijn gezin veelal naast economische ook sociale spanningen.

– Het verschijnsel van toenemende non-activiteit is niet alleen getalsmatig van belang. Zoals in dit rapport zal blijken, komen onder de niet-actieven veel zogenaamde zwakke gróepen voor. De uitstoting uit het arbeidsproces blijkt selectief te verlopen. (2)

– Het verschijnsel van toenemende non-activiteit stelt in steeds grotere mate eisen aan het zogenaamde draagvlak. Hieronder wordt in dit rapport verstaan de bruto toegevoegde waarde in de bedrijvensector. Dit vormt uiteindelijk de bron voor de financiering van de collectieve middelen. In economisch opzicht is van belang welke consequenties een toenemende collectieve lastendruk met zich meebrengt. In sociaal opzicht is de bereidheid van de actieven om ten behoeve van de niet-actieven inkomens over te dragen van belang. De vraag is of hieraan grenzen gesteld zijn.

– Er bestaat een spanning tussen een produktiestelsel gebaseerd op een koppeling van inkomensverwerving aan het leveren van arbeidsprestaties en een uitgebouwd sociaal-zekerheidsstelsel, dat gebaseerd is op het garanderen van bestaanszekerheid zonder tegenprestatie.

– Mondiaal zijn ontwikkelingen waarneembaar die wijzen op een andere internationale verdeling van arbeid en produktie als gevolg waarvan er ook in ons land arbeidsplaatsen verloren gaan.

Behalve recente ontwikkelingen zijn ook de toekomstverwachtingen somber. In dit rapport zal dit uitgebreid aan de orde komen. Aannemelijk wordt gemaakt dat de perspectieven voor de werkgelegenheid niet positief beoordeeld kunnen worden. Naast het kwantitatieve verschil tussen vraag naar en aanbod van arbeid vraagt ook de toeneming in kwalitatieve verschillen aandacht.

3. De analyse in dit rapport wijst erop dat de hierboven geschetste problemen onze maatschappij in een belangrijke fase hebben gebracht. In principe staan, afgezien van een nadere afweging met andere relevante sociaal-economische doelstellingen, twee wegen open, t.w.

– het legitimeren van meer en verscheidener vormen van non-activiteit. Dit zou een ingrijpend proces van veranderingen in de opvattingen over recht op arbeid en plicht tot arbeid ten behoeve van inkomensverwerving vereisen. In onze maatschappij wordt immers sterk uitgegaan van zowel het recht op als de plicht tot arbeid. De Raad heeft van uitwerking van deze variant afgezien, daar hij meent dat deze variant vooralsnog ontoereikend is voor het oplossen van de onderhavige problemen van onze tijd; (3)

– het scheppen van arbeidsplaatsen c.q. het herverdelen van bestaande arbeidsplaatsen, zodat geen grote bestanden niet-actieven voorkomen.

Deze benadering sluit aan bij de opvattingen die thans in onze maatschappij ten aanzien van arbeid domineren.

De Raad heeft gemeend het niet accepteren van een hoge mate van non-activiteit in dit rapport als uitgangspunt te moeten kiezen. Aldus kan de centrale probleemstelling in dit rapport als volgt worden geformuleerd:

'Welke sociale en economische gevolgen vloeien voort uit de zich veranderende verhouding tussen de actieven en de niet-actieven, hoe kunnen deze worden onderkend, welke beleidsconcepties kunnen worden ontwikkeld die ook op lange termijn de mate van non-activiteit kunnen beperken?

De in dit rapport neergelegde uitwerking gaat uit van de centrale positie die arbeid in onze maatschappij inneemt. Dit betekent niet dat daarmee tevens zonder meer uitgegaan wordt van een aantal met het huidige arbeidsbestel verbonden waarden, zoals deze tot uitdrukking komen in begrippen

als 'prestatiemoraal' en 'consumptiemoraal'. Uitwerkingen die in het rapport worden gegeven nemen juist enige afstand van deze kenmerken. De gedachte van versterking van het draagvlak heeft in dit rapport een duidelijke functie. Versterking van het draagvlak is geen op zichzelf staande doelstelling maar is bedoeld om andere beleidsdoeleinden bijvoorbeeld die van werkgelegenheidsverruiming, te kunnen realiseren. Verder worden er denkbeelden ontwikkeld omtrent de mogelijkheden van herverdeling van arbeid. De oplossingen worden dus niet alleen in de sfeer van expansie en groei gezocht. In onze maatschappij wordt tot nu toe de aard en de omvang van de consumptie sterk gericht door de dominantie van het aanbod. In dit rapport daarentegen is gezocht naar mogelijkheden van identificatie van en voorziening in behoeften, zonder dat het voorhanden aanbod daarvoor noodzakelijkerwijs bepalend is. In de verdere beleidsontwikkeling zal een nadere afweging plaats moeten vinden met andere gewenste veranderingen in doelstellingen, zoals een andere consumptiegerichtheid in onze maatschappij, zorg voor de derde wereld, het natuurlijk milieu, enz.

In deze zin beoogt het rapport licht te werpen op een verscheidenheid van ontwikkelingsmogelijkheden die onze sterk op arbeid georiënteerde samenleving stellig heeft.

4. Het heeft weinig zin de vraagstukken van sociale zekerheid, de werkgelegenheid en de inkomensvormende aspecten hiervan afzonderlijk te behandelen. De onderlinge verwevenheid van deze vraagstukken is groot. Het totale vraagstuk is zo complex dat het niet mogelijk is alle ter zake doende aspecten hier toereikend te bespreken.

De Raad heeft een aantal beperkingen in acht genomen bij de uitwerking van het vraagstuk.

– Ten eerste acht de Raad het niet op zijn weg liggen om diepgaand in te gaan op de afzonderlijke deelterreinen.

– Ten tweede meent de Raad dat de urgentie van het vraagstuk om een rapportering op korte termijn vraagt.

De Raad beseft dat nog onvolkomenheden en kennistekorten ten aanzien van deze materie bestaan. Verdere bestudering van de onderhavige problematiek is noodzakelijk. Dit betreft vooral de noodzaak van verdere analyse van de relaties tussen sociale en economische verschijnselen, die verband houden met de verhouding actieven/niet-actieven, de economische structuur en de werkgelegenheid in het algemeen.

– Ten derde wordt bij de analyse van de oorzaken van non-activiteit gebruik gemaakt van ten dele reeds bekende inzichten. Het vraagstuk vraagt evenwel eerder om een vooruitzien en onderkennen van toekomstige signalen en het ontwikkelen van nieuwe beleidsconcepties, dan om een grondige diepgaande analyse van processen uit het verleden. Hiervoor is een aantal redenen aan te voeren.

De oorzaken die in het verleden golden behoeven in de toekomst niet dezelfde betekenis te hebben. Nieuwe oorzaken vragen om een visie en benadering van problemen, waarbij ook de verandering in opvattingen over deze vraagstukken wordt betrokken. Deze verandering van benadering vraagt om nieuwe c.q. aangepaste beleidsdoelstellingen en instrumenten. Verder moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat bepaalde oorzaken voor non-activiteit niet of slechts met hoge offers terug te dringen zijn. Ook dit vraagt om een nieuwe beleidsvisie. Ten slotte rijst nog de vraag of en in hoeverre het gewenste resultaat wordt bereikt, zelfs al zouden de oorzaken uit het verleden teruggedrongen kunnen worden.

5. Zoals uit het schema in de bijlage I-B blijkt kan de totale bevolking worden onderverdeeld in een recruteringsbevolking en een niet-recruteringsbevolking. Daarbij is de leeftijd het criterium. Vervolgens zijn in de recruteringsbevolking groepen te onderscheiden, die tot de beroepsbevolking gerekend worden.

De beroepsbevolking zelf wordt onderverdeeld in de actieven, de zieken en werklozen. Bij deze indeling kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

– De indeling is een functionele indeling en geen personele indeling. Het aantal actieven wordt herleid tot manjaren. Een bepaald persoon kan aldus tot meer dan één categorie behoren. Zo kunnen bijvoorbeeld bejaarden, arbeidsongeschikten en studerenden in part-time verband aan het arbeidsproces deelnemen. Bij deze definities kunnen personen gelijktijdig zowel de rol van actief als niet-actief vervullen. Ook in de loop van de tijd kan een persoon zowel onder de categorie actieven als niet-actieven ressorteren. In principe zal iedereen tijdens zijn leven beide rollen vervullen. Verder zal bijna iedereen uit de beroepsbevolking weleens niet-actief zijn vanwege ziekte. De confrontatie van personen met werkloosheid betrof na de Tweede Wereldoorlog slechts een beperkt deel van de beroepsbevolking. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst een steeds groter deel van de beroepsbevolking met werkloosheid geconfronteerd zal worden. Bovendien treft deze confrontatie niet alleen de werklozen, maar evenzeer hun gezinnen.

– Door de keuze van het criterium van een geldelijke beloning voor geleverde arbeidsprestaties wordt geen waardeoordeel gegeven over arbeid waar geen geldelijke beloning tegenover staat. Er zijn talrijke vormen van activiteit aanwijsbaar met een hoge maatschappelijke betekenis, die volgens het hier gehanteerde criterium als niet-actief moeten worden beschouwd. Een belangrijk voorbeeld is de arbeidsprestatie geleverd door de gehuwde vrouw in het gezin. Verder kan worden gedacht aan talrijke vormen van vrijwilligersactiviteit.

In het schema van bijlage I-B zijn ook de overdrachten van inkomens aangegeven. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen overdrachten in de privé-sfeer en overdrachten in de collectieve sfeer. Het door de actieven gecreëerde draagvlak fungeert als bron voor overdrachten aan de niet-actieven en de actieven zelf. Van belang voor het draagvlak voor het doen van overdrachten is niet alleen de volume-ontwikkeling van de categorie niet-actieven. Ook de reikwijdte van de overdrachtensfeer is van belang. Zo kunnen in de toekomst verschuivingen ontstaan van overdrachten van de particuliere naar de collectieve sfeer en omgekeerd. Een en ander houdt niet alleen verband met de nieuwe behoeften maar ook met veranderingen in de opvattingen over wat tot de particuliere en wat tot de collectieve verantwoordelijkheid behoort.

6. Dit rapport bestaat uit vier delen.

In Deel I wordt na een korte schets van de na-oorlogse sociaal-economische ontwikkeling en de relaties met het buitenland ingegaan op de vormen en oorzaken van non-activiteit. Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan de ontwikkelingen van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid. Een aantal verklaringsgronden voor de vermindering van de vraag naar arbeidskrachten wordt gegeven.

In Deel II worden enkele belangrijke implicaties van de werking van het sociale-zekerheidsstelsel behandeld. In hoofdstuk IV wordt de invloed aan de orde gesteld van het bestaande financieringssysteem van de sociale verzekeringen op de werkgelegenheid. Andere heffingsstelsels worden vanuit het oogpunt van werkgelegenheid beoordeeld. In hoofdstuk V wordt de toeneming van het ziekteverzuim behandeld en in zijn verschillende oorzaken ontleed. Mogelijkheden om zowel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen als beperking van verzuim worden verkend.

In Deel III worden de contouren geschetst van de toekomstige ontwikkelingen. In hoofdstuk VI komt de kwantitatieve verhouding van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan de orde. In hoofdstuk VII wordt aannemelijk gemaakt dat voor het te voeren beleid ten aanzien van non-activiteit voorwaarden gesteld moeten worden aan het draagvlak. De vraag komt aan de orde of er vanuit economisch of sociaal oogpunt grenzen zijn gesteld aan de groei van het aantal niet-actieven en de daarmee verband houdende groei van de overdrachtsinkomens.

Deel IV is voornamelijk gewijd aan het ontwikkelen van nieuwe beleidsalternatieven. In hoofdstuk VIII worden de beleidsvoornemens inzake de werkgelegenheid op middellange termijn besproken (4). Hoofdstuk IX is gewijd aan toekomstige afstemmingsproblemen aangaande de allocatie van arbeid en inkomensverdeling; de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt en de functie van de loonstratificatie worden behandeld.

Hoofdstuk X bespreekt de mobiliteit op de arbeidsmarkt en de functie daarvan voor de werkloosheidsbestrijding.

Hoofdstuk XI behandelt de verdeling van arbeidsplaatsen en beperking van arbeidsaanbod. Maatregelen van herverdeling en rantsoenering staan hier centraal. De gevolgen van sociale en economische aard van het invoeren van uiteenlopende maatregelen worden besproken.

In hoofdstuk XII wordt de mogelijkheid verkend van het scheppen van arbeidsplaatsen in de zgn. quartaire sector. Het gaat hier om het scheppen van arbeidsintensief aanbod van diensten, waarin de markt niet voorziet, maar waaraan wel behoeften bestaan. Het benutten van het arbeidspotentieel voor maatschappelijke behoeften is daarbij de leidende gedachte. Hoofdstuk XIII bevat een opsomming van de beleidsaanbevelingen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de in dit rapport geschetste beleidsmogelijkheden niet bedoeld zijn om het huidige instrumentarium te vervangen. De aard en de intensiteit van de toekomstige problemen vragen om een beleid dat op een breed front opereert. Dit rapport beoogt daarom een aanvulling en verrijking te bieden, zodat de toegenomen verscheidenheid aan problemen met een groter en gevarieerder assortiment van middelen tegemoet kan worden getreden.

7. Het project is begeleid door een commissie van deskundigen. De Raad is de externe leden van deze commissie erkentelijk voor de verstrekte informatie en adviezen en de geleverde inspirerende kritiek (zie bijlage I-C). Verder zijn er contacten geweest met departementen, de wetenschappelijke wereld, organisaties van werkgevers en werknemers en diverse ondernemingen.

De studie is voornamelijk door het bureau van de W.R.R. verricht. Daarnaast zijn enige studieopdrachten op deelterreinen verstrekt (zie bijlage I-D).

Wellicht ten overvloede moet worden benadrukt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport uitsluitend bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid berust.

Deel I

II.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden heel globaal de sociaal-economische contouren van de verhouding actieven/niet-actieven verkend. Allereerst worden enige schetsen gegeven van de economische ontwikkeling tot nu toe. Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van de huidige maatschappelijke constellatie voor zover deze voor het onderwerp van belang kan worden geacht. Ten slotte wordt een belangrijke factor van externe aard behandeld, namelijk de economische relaties met het buitenland.

II.2. Terugblik op de economische ontwikkeling

Overziet men de naoorlogse economische ontwikkeling dan kunnen ruwweg drie fasen worden onderscheiden.

1. Het begin van de jaren vijftig stond in sterke mate onder invloed van de naweeën van de Tweede Wereldoorlog en de daaraan voorafgaande crisis van de jaren dertig. De doelstelling van een snelle en gezamenlijke wederopbouw van de Nederlandse economie stond centraal. Deze doelstelling werd door alle sociale partners geaccepteerd, waardoor conflictsituaties in het sociale bestel tot de zeldzaamheden behoorden. De gevoerde loonpolitiek kan vrij stringent genoemd worden waarbij weinig ruimte was voor onderhandeling.

Uniforme loonronden, waarbij de loonontwikkeling gekoppeld werd aan de kosten van levensonderhoud, werden algemeen geaccepteerd. Dit ondanks een aanvankelijk relatief laag inkomen per hoofd met een niet geringe belastingdruk. In alle sociale geledingen was het bewustzijn aanwezig dat herstel alleen mogelijk was door middel van matiging en overleg.

Weliswaar kwamen in de eerste jaren na de oorlog arbeidsconflicten voor, later waren de spanningen weinig voelbaar, althans werden nagenoeg niet ontladen. De beheersing van de loonkosten uitte zich onder meer in een tamelijk stabiel loonaandeel. De winstmarges konden fungeren als een financieringsbron voor een sterk toenemende vraag naar kapitaalgoederen. De door de gezinshuishoudingen beschikbaar gestelde besparingen waren niet gering. De investeringsactiviteit werd sterk gestimuleerd door het noodzakelijke herstel van oorlogsschade, door inhaalvraag als gevolg van het achterwege gebleven zijn van vervangingsinvesteringen en een mede door de oorlog geïnduceerde technische ontwikkeling. Een en ander uitte zich onder meer in een grote invoerbehoefte, waardoor het externe evenwicht aanvankelijk moeilijk kon worden bereikt. Daarbij kwam het wegvallen van koloniale afzetmarkten de betalingsbalans allerminst ten goede. Tegendruk werd gegeven door de beheersing van de loonkosten, waardoor een concurrentievoordeel ontstond voor Nederlandse exporteurs op buitenlandse markten. Hierdoor kon, mede ook als gevolg van een sterk toenemende buitenlandse vraag, de uitvoer een snelle stijging doormaken.

In het begin van de jaren vijftig was ook het interne evenwicht betrekkelijk moeilijk te realiseren.

De aanvankelijk forse kapitaalschaarste bracht een structureel tekort aan arbeidsplaatsen met zich mee, waardoor de werkloosheid relatief hoog was. Er werd in die tijd daarom een actief emigratiebeleid gevoerd. De groeiende investeringsactiviteit in het midden van de jaren vijftig zorgde evenwel voor

een snelle afbouw van het tekort aan arbeidsplaatsen, waardoor afgezien van de conjuncturele inzinking in 1958, de situatie op de arbeidsmarkt aan het eind van de jaren vijftig als redelijk stabiel werd gezien. Intussen had de forse groei ook geleid tot een aanzienlijke verbetering van het besteedbaar inkomen van de werknemer. De visie op het economisch gebeuren kan puur Keynesiaans worden genoemd. De vraagontwikkeling kreeg veel aandacht. Dit hield in dat oververhitting en stagnaties in de bestedingen werden bijgestuurd door conjuncturele maatregelen van de overheid. Daarbij vormde, de tragedie van de dertiger jaren voortdurend indachtig, behoud van volledige werkgelegenheid het doel. Hiermee is het decor van de startpositie voor de jaren zestig in het kort geschetst.

2. De krachtige groei die de Nederlandse economie in het midden van de jaren vijftig had doorgemaakt werd ook in het begin van de jaren zestig gecontinueerd. Deze groei werd voor een deel in gang gehouden door gunstige externe factoren, zoals een aanhoudende toeneming van het wereldhandelsverkeer waarin Nederlandse exporteurs dank zij een nog steeds gunstige concurrentiepositie konden participeren, de totstandkoming van de E.E.G. en betrekkelijk stabiele invoerprijzen.

Daarbij bleef ook de binnenlandse bedrijvigheid op een hoog niveau. Hierdoor openbaarde zich een nieuw verschijnsel in de economische ontwikkeling, te weten een tekort aan aanbod van arbeid. Ondanks de revaluatie in 1961, waarmee enige ontspanning beoogd werd, nam het werkloosheidspercentage historisch-minimale waarden aan. Niet zozeer vanwege de kosten, maar vooral vanwege een tekort schietend aanbod van arbeid, richtte de belangstelling bij investeringen zich steeds meer op arbeidsbesparende technieken. Daarnaast kwam ook een zekere immigratie van arbeidskrachten op gang.

De gegroeide spanningen op de arbeidsmarkt moesten zich wel ontladen. Er ontstond sociale onrust, die zich ontlaadde naar aanleiding van het zogenaamde koppelbazenvraagstuk.

Eén en ander leidde tot loonexplosies in de jaren 1964, 1965 en 1966 (1). Grote bezorgdheid hierover ontstond niet omdat immers het kostenvoordeel ten opzichte van het buitenland het nodige toeliet. Men liep als het ware het voordeel van de jaren van matiging versneld in. De aanhoudende hoogconjunctuur met tamelijk hoge groeipercentages en een nagenoeg volledige werkgelegenheid waren mede reden dat, sterker dan voorheen, de vraag gesteld werd hoe de verkregen welvaart verdeeld moest worden. Collectieve voorzieningen en grotere sociale zekerheid kregen daarbij meer aandacht.

De economische politiek richtte zich minder op stabilisatie, er was immers evenwicht, en richtte zich meer op de groei en de structuur van onze economie. Men onderschreef de wenselijkheid van een verdergaande groei niet alleen omdat onze economie qua groeiontwikkeling in de pas diende te blijven met de partnerlanden, maar vooral omdat produktiestijging werd gezien als hét instrument om tot een beter en hoger bestaansniveau te geraken.

Intussen was mede als gevolg van de loonexplosie in de jaren zestig een opwaartse druk op de prijsontwikkeling ontstaan. Bovendien was van een zekere importinflatie sprake, die voor een deel kon worden toegeschreven aan de expansie van de wereldhandel.

Nationaal en internationaal beleid brachten prijsverhogingen mee (B.T.W.). Aanvankelijk baarde het inflatieverschijnsel weinig zorgen. De lonen werden voor prijsmutaties geïndexeerd en het kostenvoordeel ten opzichte van het buitenland gaf nog steeds enige ruimte.

De bedrijfsrendementen vertoonden wel een dalende tendens, maar het niveau van de winstvoet werd nog steeds als voldoende ervaren. 'De vergeten groepen' verdienden aandacht, omdat voor deze geen prijsindexatie bestond. Men verwachtte dat een evenwichtige opdeling van de verworven welvaart ook dit probleem zou kunnen oplossen. De werkloosheid werd afgezien van enige conjuncturele verstoring rond 1967 als normaal gezien. Al

met al werden de jaren zeventig met optimisme ten aanzien van de werking en de beheersbaarheid van het sociaal-economisch bestel ingegaan.

3. De sociaal-economische ontwikkelingen in het begin van de jaren zeventig brachten bij velen twijfel. Een nieuw economisch verschijnsel trad op, namelijk het simultaan toenemen van werkloosheid en inflatie ('de Engelse ziekte', stagflatie). Vooral sinds 1972 liep de vraag naar arbeidskrachten terug. Deze ontspanning vertaalde zich niet overeenkomstig de bestaande visie. Er ontstond geen negatieve druk op de prijsontwikkeling. Nieuwe economische theorieën waren nodig om dit te verklaren. Sommigen wezen op te hoge investeringsactiviteiten in het verleden, anderen stelden het arbeidsbesparende karakter van de ontwikkeling van de technologie centraal.

De hoge kostenontwikkeling heeft mede veroorzaakt dat men steeds meer een beroep op arbeidsbesparende technieken ging doen. Het ontstaan van werkloosheid wordt in deze visies niet op grond van conjuncturele oorzaken verklaard, maar vooral door vermindering van het aantal arbeidsplaatsen.

Inmiddels heeft het aantal werklozen alle na-oorlogse records geslagen, terwijl van enig conjunctureel herstel weinig invloed op de arbeidsmarktsituatie uitgaat. Niet alleen de hoge werkloosheid tastte het geloof in het economisch kunnen en kennen aan. De nevenwerkingen van de economische groei werden steeds meer waarneembaar. Er werd gewezen op voortdurende aantastingen van het leefmilieu. Sombere toekomstvoorspellingen (Club van Rome) brachten het vraagstuk van uitputting van grondstoffen via de media in de huiskamers. Het nastreven van toenemende materiële bestedingsmogelijkheden werd en wordt steeds meer aangevochten. Het werd duidelijk dat groei geen oplossing van alle problemen kon bewerkstelligen. Nieuwe begrippen werden populair: nulgroei, beheerste groei en selectieve groei. Ondanks de groeiende acceptatie van meer kritische groeiopvattingen, bleef de vraag hoe groei en leefbaarheid zouden kunnen harmoniëren, nagenoeg onbeantwoord. Overigens werd door een oorzaak van buiten, de oliecrisis, inderdaad vrij snel een situatie van 'nulgroei' bereikt. In Nederland viel de teruggang in de economie als gevolg van deze crisis, vergeleken bij andere geïndustrialiseerde landen, nogal mee. Hiervoor kan als reden de beschikbaarheid van aardgas worden gegeven. Voor binnenlands gebruik kon hierop een beroep worden gedaan. Bovendien droeg de export van aardgas bij aan het betalingsbalansoverschot, terwijl onder meer door indexatie van de aardgasprijs het ruilvoetverlies beperkt bleef. De aan de overheid ten goede komende aardgasbaten konden worden ingezet, om onder meer de materiële problemen ten gevolge van de toeneming van het aantal niet-actieven het hoofd te bieden. De uitputting van de aardgasreserves dient zich echter in de komende decennia aan. Bovendien lijken de aanhoudende hoge graad van inflatie en het hoge niveau van werkloosheid niet meer te kunnen worden bestreden met het klassiek instrumentarium.

Een heroriëntatie van het sociaal-economisch beleid is daarom wenselijk.

II. 3. Maatschappelijke ontwikkelingen

1. Het is niet de bedoeling om een uitputtende uiteenzetting te geven van de maatschappelijke ontwikkelingen die verband houden met het vraagstuk van arbeid en non-activiteit in onze samenleving. Arbeid neemt in de samenleving een centrale positie in en beïnvloedt ook andere sectoren van de maatschappij. Omgekeerd beïnvloeden economische en technologische ontwikkelingen de positie en functie van het werken. 'Oplossingen' van het vraagstuk van non-activiteit zijn daarom afhankelijk van veranderingen die zich in andere opzichten in de samenleving voltrekken.

Vraagstukken rond arbeid, zoals de norm van volledige werkgelegenheid, de rechtvaardiging van het niet werken, worden beïnvloed door sociale processen in onze samenleving.

Allereerst zijn opvattingen over arbeid zelf aan verandering onderhevig. Recentelijk heeft zich een beweging ontwikkeld, die zich verzet tegen de

prestatie- en consumptiemoraal die in onze welvaartmaatschappij wijd verbreid is. Het is niet gezegd dat deze ontwikkeling het gemakkelijker maakt vraagstukken van arbeid in onze maatschappij tot een oplossing te brengen. Deze ontwikkelingen wijzen er eerder op, dat er een toenemende verscheidenheid aan opvattingen ontstaat. Wel krijgen de veranderende opvattingen over arbeid maatschappelijk en politiek meer invloed en worden de vanzelfsprekendheden van weleer aangetast.

2. Verder hebben marktprocessen en bilaterale onderhandelingen tussen sociale partners in het algemeen gevolgen die verder strekken dan alleen voor de direct betrokkenen. De verzelfstandiging van de markt en de onderhandelingen bepalen in sociaal-economisch opzicht voor een belangrijk deel de beleidsruimte voor de overheid. Dit kan problemen geven bij het nastreven van een gezonde economische structuur en behoud en uitbreiding van de diverse welzijnsvoorzieningen. Er bestaan institutionele problemen, die niet alleen door economische en technische maatregelen op te lossen zijn. Het te voeren beleid inzake non-activiteit is afhankelijk van politieke en maatschappelijke uitgangspunten.

Omdat vanwege de aard van de problemen bestaande visies niet toereikend bleken, zijn politieke en maatschappelijke stromingen bezig hun uitgangspunten te herzien. De positie van de vakbeweging is hierin met name van veel betekenis.

De aandacht wordt niet meer in de mate als voorheen opgeëist door de materiële positie van de werknemers. De beschikbaarheid en de verdeling van arbeidsplaatsen is een belangrijk onderwerp aan het worden. Deze ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot andere institutionele patronen op sociaal-economisch gebied.

3. Tenslotte moet worden gewezen op de onderlinge concurrentie tussen de oplossing van grote problemen van onze tijd, zoals arbeids- en inkomensverdeling, zeggenschap, armoede in de wereld, bewapening, milieubehoud en grondstoffenschaarste. Ook de prioriteiten lopen uiteen, zowel internationaal als in ons eigen land.

Niet alleen is het in onderling verband brengen van doelstellingen op de diverse terreinen, alsmede de afstemming van de beleidsinstrumenten, een complexe aangelegenheid. Ook is van belang dat uiteenlopende doelstellingen niet altijd verenigbaar zijn. Consumptieve versobering bijvoorbeeld lijkt als zodanig niet te leiden tot 'betere' werkgelegenheid. Ons maatschappelijk bestel is duidelijk nog niet ingericht om complexe en eventueel met elkaar tegenstrijdige ontwikkelingen op rationele wijze tegen elkaar af te wegen.

II.4. De economische relaties met het buitenland

1. Het externe evenwicht is voor de Nederlandse economie van groot belang.

Onderstaande tabel geeft een indruk van de openheid van de Nederlandse economie en laat tevens zien dat deze in de loop van de tijd is toegenomen.

Tabel II. 1. In- en uitvoervolume van goederen en diensten als percentage van het BNP in constante prijzen

Invoervolume				Uitvoervolume			
1955	1961	1967	1975	1955	1961	1967	1975
26,3	33,0	37,7	49,6	28,2	34,4	39,1	55,5

Bron: Centraal Economisch Plan 1976.

De grote afhankelijkheid van Nederland brengt mee dat aan de ontwikkelingen in het buitenland een groot gewicht moet worden toegekend.

Niet alleen in betekenis, ook in geografische spreiding is de goederenuitvoer veranderd. Meer dan voorheen is de Nederlandse export gericht op de omringende landen. De geleidelijke slechting van de tolmuren binnen de E.E.G. heeft daarbij zeker een rol gespeeld. Ook het aandeel van de Nederlandse uitvoer in de totale wereldhandel is toegenomen. Als verklaring hiervoor kan de werking van het concurrentiemechanisme worden genoemd. In het verleden bleef de ontwikkeling van de Nederlandse uitvoerprijzen achter bij die van concurrenten op buitenlandse markten. Deze situatie is in de jaren zeventig in ongunstige zin veranderd. Voor het externe evenwicht mag deze ontwikkeling van groot belang worden geacht. Verder is ook de ontwikkeling van de invoerprijzen van belang voor de betalingsbalanspositie. De buitenlandse prijsontwikkeling bepaalt mede de groei van de invoer. Ook voor de binnenlandse prijsvorming zijn de invoerprijzen, gezien de grote Nederlandse invoerbehoefte, van groot gewicht. Een stijging van de invoerprijs kan een aanzet vormen voor een opwaartse beweging in binnenlandse prijzen en lonen. Verstoringen van het extern evenwicht kunnen ook leiden tot monetaire onevenwichtigheden. Een positief betalingsbalanssaldo houdt een toeneming van het aanbod van liquiditeiten in; een negatief saldo een afneming.

Uit het oogpunt van monetaire politiek is een grondige kennis van de factoren die van invloed zijn op de externe positie, gezien het open karakter van de economie, noodzakelijk. Op dit terrein bestaan nog vele lacunes, met name op het gebied van het kapitaalverkeer.

2. Het doel van het stabilisatiebeleid is onder meer de schommelingen in de buitenlandse invloed te neutraliseren (2). Ten aanzien van de ontwikkeling in de wereldhandel kan dit onder meer gebeuren door middel van een tegengesteld verloop van de overheidsbestedingen of, meer indirect, door aan- of ontmoediging van de particuliere bestedingen. Veel moeilijker ligt het bij de beheersing van de invoerprijzen. Deze zijn extern bepaald en kunnen slechts worden beïnvloed door middel van wisselkoersverandering. Een revaluatie verslechtert echter de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland. Uit gesprekken, in opdracht van de W.R.R. gevoerd, met een aantal 'captains of industry', is gebleken dat de huidige harde positie van de gulden voor Nederlandse exporteurs nu reeds een handicap is in de internationale concurrentie (3). Ondertussen levert de, mede door het buitenland veroorzaakte inflatie grote problemen op voor het bedrijfsleven met sterk negatieve effecten voor de werkgelegenheid.

3. Een nog nauwelijks verkend terrein is dat van de zich wijzigende internationale economische orde, waarbij met name gedacht kan worden aan een veranderde geografische verdeling van de wereldproduktie en werkgelegenheid.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn de internationale relaties in belangrijke mate geïntensiveerd. Internationale associaties houden onder meer een vrijer internationaal verkeer van goederen en produktiefactoren in. Bovendien is het verschijnsel van de multinational ontstaan. Deze internationaal georiënteerde ondernemingen leveren een aanmerkelijke bijdrage aan de werkgelegenheid en het nationaal produkt in een bepaald land. Tevens geldt dat de activiteiten van dergelijke ondernemingen zich voor een deel aan de controle en sturingsmogelijkheden van nationale overheden onttrekken. De mogelijkheid bestaat dat de toegenomen internationale oriëntatie zal leiden tot een andere internationale allocatie van economische activiteit. Alhoewel Nederland nog niet in sterke mate de gevolgen van dit proces ondervonden heeft, zijn voortekenen van een andere mondiale produktieverdeling reeds aanwezig. Voorbeelden hiervan zijn de opkomende industrialisatie in de OPEC-landen en de verplaatsing van de textielindustrie.

4. Tenslotte wordt op deze plaats nog ingegaan op de ontwikkeling in het buitenland. Het probleem van de afremming van de groei en de verslechte-

rende werkgelegenheid is niet specifiek Nederlands. Ook veel andere landen kampen met ernstige sociaal-economische problemen. Hoge loonkosten, snelle prijsstijging, een toenemende tendentie tot stijging van collectieve lasten doen zich in vrijwel elk industrieland voor. Weliswaar zijn er van land tot land verschillen, zo is de mate van stijging niet in ieder land gelijk, de tendenties gaan alle in dezelfde richting.

Hierbij komt dat er een internationale monetaire crisis is ontstaan, waarvan het einde nog niet in zicht is. Dit heeft zich onder meer geuit in grote verschuivingen in de wisselkoersen. De veranderingen zijn dermate groot geworden dat gesproken kan worden van zwakke landen en sterke landen. Ongetwijfeld zullen er wisselwerkingen bestaan tussen valutakoersveranderingen en de ontwikkeling van de nationale economieën. Deze worden in dit rapport niet uitgewerkt. Wel is het duidelijk dat de internationale sociaal-economische ontwikkeling op middellange termijn erg onzeker is en voor ons land, gezien de afhankelijkheid van het buitenland, van grote betekenis.

Hierbij zijn enige sociaal-economische contouren geschetst. In het volgende hoofdstuk wordt meer specifiek ingegaan op de oorzaken van non-activiteit.

HOOFDSTUK III. VORMEN EN OORZAKEN VAN ECONOMISCHE NON-ACTIVITEIT

III.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een globale analyse gegeven van de oorzaken van non-activiteit. Hierbij is ten dele teruggevallen op resultaten van bestaande studies. Het overzicht bevat een selectie van gezichtspunten en visies, waarbij niet naar volledigheid is gestreefd. Verder wordt geen uitgesproken voorkeur gehecht aan één of meerdere visies. De beschouwing is hier beperkt tot de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid. Omdat zowel voor de werkloosheid als voor vormen van arbeidsongeschiktheid de vraag naar arbeidskrachten in kwantitatieve en kwalitatieve zin van belang is, is hier eerst afzonderlijk aandacht aan besteed. Vervolgens komt na de vraag naar arbeid, het aanbod van arbeid aan de orde. De discrepantie tussen de vraag en het aanbod wordt vervolgens opgevat als relevant voor de werkloosheid en vormen van arbeidsongeschiktheid. Het vraagstuk van het ziekteverzuim komt in hoofdstuk V aan de orde.

III.2. Vraag- en aanbodoverschotten

1. De werkgelegenheid kan worden opgevat als de resultante van twee krachten, te weten het aanbod van arbeid en de vraag naar arbeid. Twee verschillende situaties kunnen worden onderkend, namelijk een situatie waarin sprake is van aanbodtekort en een situatie waarin sprake is van een aanbodoverschot.

Het begin van de jaren zestig kan worden getypeerd als een periode waarin het aanbod van arbeidskrachten een knelpunt vormde. De werkgelegenheidsontwikkeling wordt in zo'n geval bepaald door de verandering in het aanbod van arbeid. In de jaren zeventig is van een omgekeerde situatie sprake. De werkgelegenheid wordt hier bepaald door het aantal beschikbare arbeidsplaatsen. In het algemeen zal er sprake zijn van een compromis tussen vraag en aanbod. Beide factoren kenmerken zich door een zekere mate van flexibiliteit. Dit compromis zal meer tenderen naar het minimum van beide, naarmate de ex ante tegenstellingen groter zijn (1). Overigens kan in geval van een aanbodoverschot, de gerealiseerde werkgelegenheid niet gelijk worden gesteld aan het aantal arbeidsplaatsen. De bezettingsgraad behoeft niet volledig te zijn vanwege conjuncturele en structurele oorzaken. Tevens wordt bij bepaalde soorten arbeid bewust een overcapaciteit aangehouden, omdat bijvoorbeeld deze soorten arbeid schaars zijn. Onderzoek naar het tekort aan arbeidsaanbod gedurende de zestiger jaren en het tekort aan arbeidsplaatsen gedurende de zeventiger jaren is o.a. verricht door Den Hartog, Van der Klundert en Tjan (2).

III.3. De vraag naar arbeidskrachten

1. Arbeidsplaatsen zijn in belangrijke mate verbonden aan kapitaalgoederen in de outillagesfeer. Hieronder wordt verstaan alle kapitaalgoederen met uitzondering van gebouwen. Veranderingen in het aantal arbeidsplaatsen ontstaan als resultaat van het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen enerzijds en de opheffing van bestaande arbeidsplaatsen anderzijds. Bij nieuwe investeringen kunnen analytisch twee motieven worden onderscheiden: vervanging en/of uitbreiding.

Indien een nieuwe investering als doel heeft vervanging, dan zal in de regel een verlies aan arbeidsplaatsen ontstaan. Bij de aankoop van een nieuw kapitaalgoed wordt immers de voortschrijding van de technologie binnengehaald. Deze technische ontwikkeling werkt duidelijk in de richting van arbeidsbesparing. Het gevolg is dat slechts een deel van de arbeidsbezetting van het vervangen kapitaalgoed op de nieuwe investering kan worden geplaatst. De resterende arbeidsbezetting wordt uitgestoten, tenzij uitbreidingsinvesteringen voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen zorg dragen. Een eerste belangrijke conclusie kan derhalve zijn dat verlies van arbeidsplaatsen alleen kan worden voorkomen, gegeven een technische ontwikkeling die steeds meer gericht is op arbeidsbesparing, door een voldoende omvang van de uitbreidingsinvesteringen.

2. Een tweede element dat aandacht verdient betreft de reden van buitengebruikstelling. Dit proces wordt vooral beheerst door technische en sociaal-economische factoren.

Van vervanging om technische redenen is bijvoorbeeld sprake bij slijtage. Van buitengebruikstelling op sociaal-economische gronden is sprake als het produktiemiddel technisch nog niet versleten is. Het hierboven omschreven proces van verlies aan arbeidsplaatsen wordt versterkt, indien de buitengebruikstelling zich in een versneld tempo voltrekt, hetgeen meestal economische oorzaken heeft. Diverse onderzoekers hebben recentelijk op de verjonging van de kapitaalgoederenvoorraad gewezen (3). Het blijkt dat de verjonging van de kapitaalgoederenvoorraad gepaard gaat met verlies aan arbeidsplaatsen, waarbij de economische veroudering steeds meer domineert, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel III. 1. Enkele grootheden, berekend m.b.v. het jaargangenmodel

Periode	Mutatie aantal arbeidsplaatsen in bedrijven (x 1000 manjaren) ten gevolge van:				Gem. investeringsbedrag per nieuwe arbeidsplaats in duizend gld. a)	Leeftijd oudste in gebruik zijnde machine in jaren	Gem. leeftijd van alle in gebruik zijnde jaargangen
	nieuwe investeringen	techn. veroudering	econom. veroudering	totaal			
	gemiddeld per jaar				gem. p. jaar	ult. periode	
1960–62	255	–105	– 15	135	22	39	9,5
1963–65	245	–100	–130	15	25	27	8,0
1966–68	260	– 80	–160	20	29	19,5	8,0
1969–71	280	– 75	–195	10	33,5	17,5	7,5
1972–74	265	– 65	–235	–35	38	16,5	7

a) Exclusief bedrijfsgebouwen en in prijzen 1963.
Bron: *Nota inzake de werkgelegenheid.*, pag. 102.

In het voorafgaande werd de technische vooruitgang gekoppeld aan nieuwe investeringen. Het is ook denkbaar dat de technische vooruitgang zowel de oude als de nieuwe produktiefactoren beïnvloedt, bijvoorbeeld door verbeteringen in de organisatiestructuur. Dit werkt ook arbeidsbesparend.

De volgende vragen zijn relevant:

a. Als bij vervanging van kapitaalgoederen de technische vooruitgang een verlies van arbeidsplaatsen met zich meebrengt, hoe immanent is dan deze technische ontwikkeling?

b. Welke oorzaken hebben het proces van versnelde economische veroudering in gang gezet en welke bijsturingen zijn hier mogelijk?

3. Bij de eerste vraag gaat het om de substitutiemogelijkheden die men bij de aanschaf van kapitaalgoederen heeft. Is bij de aanschaf gekozen voor

arbeidsbesparing op grond van kosten, of is het eerder zo dat er nagenoeg geen keuzemogelijkheden zijn? In het laatste geval bepaalt het technologisch aanbod de arbeidsbesparing. Als er bij nieuwe investeringen geen of weinig keuzemogelijkheden bestaan, dan is bijsturing door het beleid moeilijk. Zijn er wel keuzemogelijkheden, dan is het vervolgens de vraag op welke wijze het beleid de keuze in de gewenste richting kan leiden. De vraag naar de mate van keuzemogelijkheden is echter nog weinig onderzocht. Volstaan wordt hier met globale noties die gebaseerd zijn op gesprekken met een aantal 'captains of industry' (4). Zeer grote, meestal internationaal opererende, bedrijven zijn soms in staat bij de 'eigen' machinefabrieken de gewenste systeemveranderingen te bepalen. Vaak echter, bijvoorbeeld bij chemische procédés, is slechts een keuze uit een bepaald aantal licenties mogelijk. Schaalvergroting en arbeidsbesparing is dan ingebouwd. Bij massaproduktie wordt de machine die slechts één handeling verricht, steeds meer vervangen door gekoppelde systemen met numerieke besturing. De reden van arbeidsbesparing is niet altijd gelegen in de kostensfeer. De ontwikkeling van arbeidsbesparende technieken stamt trouwens reeds uit vorige decennia toen arbeid nog relatief goedkoop was, maar soms schaars. De concurrentie spitst zich daarbij meer toe op kwaliteit.

Verder werken miniaturisatietechnieken, alsmede sterk geavanceerde produktiemethoden die eisen stellen die de menselijke zintuigen te boven gaan, ten voordele van de apparatuur. Uit produktieoogpunt is de machine vaak beter, nauwkeuriger, sneller en betrouwbaarder dan de mens. De instelling bij vragers naar kapitaalgoederen is daardoor meer gericht op arbeidsbesparing. Het aanbod van kapitaalgoederen speelt daarop in.

De voorafgaande beschouwing is sterk toegesneden op de nijverheid. In andere sectoren hoeven vernieuwingen geen directe gevolgen te hebben voor de beschikbare arbeidsplaatsen. De relaties tussen de produktiefactoren zijn soms meer star, soms zelfs ten dele afwezig. In die sectoren treedt minder of geen uitwisseling tussen produktiefactoren bij vervanging op. Niettemin kunnen technologische ontwikkelingen een verschuiving van complementariteit naar substitueerbaarheid veroorzaken. In de dienstensector treft men bijvoorbeeld substituties aan zoals steeds verdergaande automatisering van administraties.

Op macro-niveau kan men trachten door uitbreidingsinvesteringen te initiëren, nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen. Een belangrijke vraag wordt dan in welke richting en vanuit welke doelstelling uitbreidingsinvesteringen worden gedaan. Om deze vraag te beantwoorden is het nodig eerst prioriteiten aan doelstellingen toe te kennen. De vraag is bijvoorbeeld of het primaat bij de groei of bij de werkgelegenheid ligt. Het is aannemelijk, dat typische groeisectoren in het algemeen een relatief lage arbeidsintensiteit zullen hebben. Deze zijn vanuit de werkgelegenheid bezien daarom minder interessant (5). Daarnaast kunnen andere doelstellingen in conflict komen met doelstellingen van volledige werkgelegenheid en/of groei, zoals de bescherming van het natuurlijk milieu.

4. Voor wat betreft de oorzaken van de versnelde economische veroudering van kapitaalgoederen, worden als belangrijkste oorzaak vaak de reële arbeidskosten genoemd. De arbeidskostentheorie is gebaseerd op het zogenaamde bouwjarenmodel, hier te lande voor het eerst gepresenteerd door H. den Hartog en H. S. Tjan (6). In een bouwjarenmodel wordt de kapitaalgoederenvoorraad opgesplitst naar jaargangen machines. De technische vooruitgang is geïncorporeerd in jaargangen machines en wel zodanig dat de arbeidsproduktiviteit hoger is naarmate de machines van een later bouwjaar zijn (7). Vanuit kostenoogpunt is het aantrekkelijk de nieuwste machines het eerst te bemannen. Deze vereisen immers de laagste arbeids-input.

Vervolgens worden de één jaar oudere machines bemand, enz., totdat een gesteld produktiedoel is bereikt. Machines worden in gebruik gehouden totdat de variabele kosten, waaronder de arbeidskosten, gelijk zijn aan de produktiewaarde. Indien de kosten hoger zijn dan de produktiewaarde worden

de desbetreffende machines als economisch verouderd buiten gebruik gesteld. Dit betekent dat op de oudste in gebruik zijnde machines de produktiewaarde gelijk is aan de variabele kosten. Naarmate de loonkosten sterker stijgen worden oudere machines eerder afgestoten (8). Dit proces is met name in het midden van de jaren zestig op gang gekomen.

De verslechtering van de verhouding tussen de arbeidskosten en de opbrengstprijzen kan voor een deel worden teruggebracht op een externe oorzaak, te weten het relatief achterblijven van de prijzen van buitenlandse concurrenten. De snelle stijging van de reële arbeidskosten komt onder meer tot uiting in een stijging van de arbeidsinkomensquote van ca. 71% in 1960 tot ca. 95% in 1975 (9).

De hiermee gepaard gaande daling van de winstmarges heeft het belang van winsten als intern financieringsmiddel doen afnemen. Dit heeft ertoe geleid, dat steeds meer een beroep moet worden gedaan op externe financieringsmiddelen, met toenemende rentelasten en een verslechterende financiële structuur als gevolg.

Douben heeft benadrukt dat niet alleen de arbeidskosten in hun totaliteit als oorzaak van de structurele werkloosheid dienen te worden gezien, maar vooral ook de sociale lasten (10). In zijn visie is een belangrijk gevolg van de bestaande financieringswijze, dat de factor arbeid relatief zwaar wordt belast. In het beginstadium van de sociale zekerheid was dat zijns inziens te rechtvaardigen, maar intussen zijn bepaalde inkomensoverdrachten steeds meer een nationale zaak geworden. Het huidige premiestelsel drijft de prijs van arbeid op. De neiging om in het produktieproces arbeidskrachten door kapitaal te vervangen wordt daardoor bevorderd. Op deze wijze bevorderen de technologische ontwikkeling en de financiering van de sociale verzekeringen verlies aan arbeidsplaatsen. Overigens houdt dat niet in, dat de huidige verdeling van de premielast uit oogpunt van allocatie van kosten op grond van de verzekeringsgedachte minder optimaal zou zijn. Het vraagstuk van de financiering krijgt in hoofdstuk IV aparte aandacht.

5. Naast de arbeidskosten kunnen ook andere factoren als oorzaak voor economische veroudering worden aangemerkt. Men vervangt soms kapitaalgoederen om defensieve redenen (kwaliteitsconcurrentie). Ook anderssoortige criteria kunnen worden genoemd, zoals onzekerheden die bestaan met betrekking tot de factor arbeid (ziekte, kans op staking, door ondernemers ongewenste democratisering, moeilijkheidsgraad van ontslag). Een mogelijke indicator om dit te illustreren is de toenemende vraag van bedrijven naar deeltijdarbeid, arbeid op afroep, uitzendarbeid. De geringe binding van deze werknemers met het bedrijf geeft meer beleidsvrijheid voor de ondernemer. Wellicht is het ondernemersgedrag ten aanzien van vervanging van kapitaalgoederen ook meer sociaal-psychologisch van aard. De ondernemer wil in dat geval met de tijd meegaan. Een parallel kan worden getrokken met hetgeen in de consumptietheorie bekend staat als de relatieve inkomenshypothese van Duesenberry ('keeping-up with the Joneses') (11). Het is aannemelijk dat de hier genoemde argumenten gezamenlijk bij investeringsbeslissingen een rol zullen spelen. Het is moeilijk algemene uitspraken te doen over het gewicht van deze factoren ten opzichte van de arbeidskosten. Gesteld dat deze factoren van ondergeschikte betekenis zouden zijn, dan nog is het de vraag, in hoeverre de relatie tussen de arbeidskosten en het verlies van arbeidsplaatsen omkeerbaar is. Ervaringen in het buitenland, bijvoorbeeld de situatie in West-Duitsland, wijzen erop dat een matiging van de stijging van de arbeidskosten niet zonder meer tot een vermindering van de daling van de werkgelegenheid behoeft te leiden (12).

De zogenaamde onderbezettingstheorie mag niet onvermeld blijven (13). In deze visie heeft in het verleden een te omvangrijke vergroting van het produktieapparaat plaatsgevonden.

De groei van het industriële apparaat is onevenwichtig geweest ten opzichte van het opnamevermogen van de markt. De hieruit resulterende over-

capaciteit beïnvloedt in negatieve zin de kapitaalrendementen op het geïnvesteerde vermogen. Onrendabele kapitaalgoederen worden vervolgens afgestoten, met als gevolg verlies aan arbeidsplaatsen. 'Kapitaalwerkloosheid' gaat dus vooraf aan 'arbeidswerkloosheid'. De beleidsimplicaties van deze visies kunnen totaal anders zijn.

Gesteld dat de technologische ontwikkeling niet volledig immanent is en dat bovendien de relatie tussen hoge arbeidskosten en verlies aan arbeidsplaatsen omkeerbaar zou zijn, dan leidt in de arbeidskostentheorie een loonmatiging tot behoud van arbeidsplaatsen. In de onderbezettingstheorie zou een dergelijke matiging het probleem wellicht verergeren, omdat de geringere bestedingsmogelijkheden zouden kunnen leiden tot een nog grotere overcapaciteit. Overigens zou in dat geval de daling in de binnenlandse bestedingen gecompenseerd kunnen worden door een stijging van de buitenlandse vraag.

6. Ten slotte moet worden gewezen op de echo-effecten die vervangingsinvesteringen in de toekomst zullen oproepen. Ook deze investeringen zullen in de toekomst moeten worden vervangen, bij een op dat moment nog verder voortgeschreden technische kennis. Bij een voortgaande verkorting van de economische levensduur van kapitaalgoederen kunnen de vervangingsinvesteringen toenemen en daarmee de arbeidsbesparing die hiermee gepaard gaat. Indien de arbeidskostentheorie een hoog realiteitsgehalte heeft is hier sprake van een zichzelf versterkend proces. Beschrijft daarentegen de onderbezettingstheorie de realiteit adequaat, dan is er sprake van een éénmalig proces door vernietiging van overbodig kapitaal en het verloren gaan van daarbij behorende arbeidsplaatsen. Hierna zou dan bij een minder grote kapitaalgoederenvoorraad een nieuwe evenwichtige situatie kunnen ontstaan, zij het waarschijnlijk op een niveau van onvolledige werkgelegenheid.

III.4. Het aanbod van arbeidskrachten

1. Het aanbod van arbeidskrachten kan veranderen door:
- veranderingen in de binnenlandse beroepsbevolking;
- veranderingen in het saldo buitenlandse migranten met beroep;
- veranderingen in het grenspendelsaldo (voor gegevens zie Bijlage III, tabel 1).

De binnenlandse beroepsbevolking kan vanwege trendmatige en conjuncturele/incidentele oorzaken veranderen. Trendmatige veranderingen zijn een gevolg van de natuurlijke groei van de potentiële beroepsbevolking. Opvallend is de daling in deze component in het begin van de jaren zeventig.

Als oorzaken kunnen maatregelen in de onderwijssfeer, een toegenomen belangstelling voor voortgezet onderwijs en een verlaging van de arbeidsdeelneming op grond van de W.A.O. met name in de leeftijdsklasse 50–64 jarigen worden genoemd. De negatieve effecten hiervan overtreffen de positieve invloed van de toenemende participatie van de gehuwde vrouw. Ook om conjuncturele redenen kan het arbeidsaanbod veranderen. Vooral bij niet-kostwinners is er sprake van enige terugkoppeling van de mate van spanning op de arbeidsmarkt op de arbeidsdeelneming ('discouraged workerseffect').

2. De recentelijke toename in het saldo van de grenspendel kan voornamelijk worden toegeschreven aan de neergaande bouwactiviteiten in West-Duitsland en een verslechtering van het economisch klimaat in omringende landen. Verder heeft de toestroom van Rijksgenoten de laatste jaren het migratiesaldo positief beïnvloed.

De groei van het arbeidsaanbod is gedurende de laatste jaren beperkt gebleven. Veranderingen in het arbeidsaanbod kunnen daarom moeilijk als verklaringsgrond voor non-activiteit worden aangemerkt. Eerder kan men stellen dat het huidige probleem in gunstige zin beïnvloed is door de aanbodsontwikkeling.

III.5. De werkloosheid

1. Het huidige kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen heeft als gevolg dat het aanbod van arbeid niet volledig geplaatst kan worden en zich voor een deel terugtrekt. Daarnaast wordt een steeds toenemend gedeelte van het arbeidsaanbod als arbeidsongeschikt gekwalificeerd. Uit de confrontatie van het aantal arbeidsplaatsen en het feitelijke arbeidsaanbod blijkt dat de laatste de eerste overtreft. Deze constatering geldt in macro-termen. Voor deelmarkten blijft het mogelijk dat van evenwicht of vraagoverschotten sprake is. Kennelijk is niet alleen de kwantitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod van belang, maar bestaan er ook kwalitatieve en regionale onevenwichtigheden.

Het tekort aan arbeidsplaatsen wordt aangeduid als structuurwerkloosheid in enge zin. Onder structuurwerkloosheid in ruime zin verstaat men de structuurwerkloosheid in engere zin, vermeerderd met de frictiewerkloosheid en de seizoenwerkloosheid. Structuurwerkloosheid in ruime zin wordt dan geplaatst tegenover de conjunctuur-werkloosheid.

2. De frictiewerkloosheid wordt gerekend tot de structuurwerkloosheid, maar kan voor een deel conjunctureel bepaald zijn. Frictiewerkloosheid ontstaat als gevolg van de zoektijd bij het verwisselen van baan. Het ligt voor de hand dat deze zoektijd toe zal nemen naarmate het conjuncturele beeld slechter is. Hoewel de conjunctuurwerkloosheid per definitie een korte-termijnkarakter draagt, is de bestrijding van deze component niet los te zien van de structurele problematiek.

Het beleid beschikt ter bestrijding van deze component over verscheidene instrumenten zoals bestedingsinjecties door de overheid, aanmoedigingen van de particuliere bestedingen en monetaire instrumenten. Met de bestrijding van de conjunctuurwerkloosheid zijn de laatste jaren enorme bedragen gemoeid (in 1976 bijna 7 miljard). De vraag is in hoeverre conjunctuurwerkloosheid bestreden kan worden zonder de structurele werkloosheid te vergroten. De in de regel inflatoire financiering van de bestrijding van de conjunctuurwerkloosheid kan de prijsontwikkeling nadelig beïnvloeden, met mogelijke negatieve consequenties voor de werkgelegenheid. Verder moet worden opgemerkt dat de kwantitatieve omvang van de conjuncturele component onbekend is. Dit is vooral voor het overheidsbudget van belang. Conjuncturele bijsturingen worden als tijdelijke, 'niet-relevante' uitgavenposten beschouwd. Als de component conjunctuurwerkloosheid wordt overschat, dan wordt ten onrechte een gedeelte van de uitgaven buiten de begrotingsruimte gehouden. Bij de conjuncturele maatregelen in de vorm van aanvullende werken kan verder de vraag worden gesteld, of deze niet meer moeten worden geplaatst in een kader waarbij maatschappelijke behoeften meer accent krijgen.

3. De werkloosheid treft bepaalde groepen extra hard bijv. jeugdigen, buitenlandse werknemers en vrouwen.

Voor deze groepen worden vaak specifieke structurele oorzaken aangevoerd. Voor jeugdwerkloosheid bijvoorbeeld worden als oorzaken wel genoemd: de partiële leerplicht, het minimum jeugdloon, het vervullen van de militaire dienstplicht, toenemend aanbod van jongeren met betere opleidingen, etc. Het zou te ver voeren voor allerlei bijzondere groepen de verschijningsvormen van de werkloosheid en de hieraan ten grondslag liggende oorzaken te beschrijven. In recente beleidsnota's is hieraan reeds uitvoerig aandacht besteed (14).

III.6. De arbeidsongeschiktheid

1. De toeneming van het aantal arbeidsongeschikten is de laatste jaren zeer groot geweest.

De term 'arbeidsongeschikt' is niet geheel gelukkig, maar wordt eenvoudigheidshalve ook in dit rapport gehanteerd. De W.A.O. is een voorziening die meer is dan een regeling voor inkomensderving voor mensen die arbeidsongeschikt zijn.

Er is weinig onderzoek en geschikt statistisch materiaal beschikbaar, om een goed inzicht te verkrijgen in de problematiek. De groei van het aantal arbeidsongeschikten (alleen vallend onder de W.A.O.) blijkt uit de volgende staat.

Tabel III. 2. Aantal W.A.O.-uitkeringsgerechtigden (x 1000)

1968[1])	162	1975[1])	349
1969[1])	194	1976[2])	376
1970[1])	215	1977[2])	403
1971[1])	237	1978[2])	428
1972[1])	260	1979[2])	451
1973[1])	285	1980[2])	472
1974[1])	313		

Bronnen:
[1]) Jaarverslagen Gemeenschappelijke Medische Dienst, per ultimo.
[2]) Schattingen Centraal Planbureau, jaargemiddelden.

Uit deze cijfers blijkt, dat nog geen sprake is van een stabilisatie of vermindering van de aantallen. De groei in de beginjaren van deze verzekering is nog te verklaren uit inhaaleffecten. Voor de latere jaren kan dit moeilijk meer worden volgehouden.

2. De verdeling over de leeftijdsgroepen geeft het volgende beeld.

Tabel III. 3. Aantal W.A.O.-uitkeringsgerechtigden naar geschatte leeftijd (x 1000)

	1971	1972	1973	1974	1975
15 t/m 19 jaar	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1
20 t/m 24 jaar	4,5	5,1	5,4	6,1	7,0
25 t/m 29 jaar	7,1	8,6	9,8	11,9	13,9
30 t/m 34 jaar	9,5	11,1	12,4	14,9	17,5
35 t/m 39 jaar	13,6	15,4	17,1	19,9	22,8
40 t/m 44 jaar	19,7	22,2	24,6	27,8	31,6
45 t/m 49 jaar	28,4	31,9	35,2	38,7	43,1
50 t/m 54 jaar	37,3	41,5	46,3	52,2	58,6
55 t/m 59 jaar	53,4	56,4	61,3	66,3	72,6
60 t/m 64 jaar	62,7	66,8	71,7	73,8	80,7
totaal	237,0	259,9	284,6	312,7	348,9

Bron: G. M. D. Jaarverslag '75, cijfers per ultimo.

In deze tabel komt duidelijk tot uiting hoe hoog met name in de hoge leeftijdsgroepen het aantal uitkeringsgerechtigden is. Eind 1975 behoren 153.000 arbeidsongeschikten tot de leeftijdsgroep 55 t/m 64 jaar. Dit is ca. 45% van het aantal arbeidsongeschikten. Dit illustreert dat de W.A.O. met name een verzekering is voor oudere werknemers. In de leeftijdsgroep 60 t/m 64 jarigen blijkt dat maar liefst 55% van de mannelijke verzekerden een uitkering geniet ingevolge de W.A.O. (15).

3. Over het gemiddelde opleidingsniveau van de arbeidsongeschikten zijn geen statistische gegevens beschikbaar. Een aanwijzing kan worden ontleend aan de arbeidsdeelneming van mannen, opgedeeld naar leeftijds-

categorieën en onderwijsniveaus uit de Arbeidskrachtentelling 1975. De niveaus van de arbeidsdeelneming van oudere werknemers blijken reeds vanaf de dertigjarige leeftijd lager te zijn, naarmate het genoten onderwijs van lager niveau is. Behalve het niveau is ook de afneming in de arbeidsdeelnemingspercentages groter, naarmate het onderwijsniveau lager is. (Zie bijlage III, tabel 2.)

4. De gezondheidstoestand van de beroepsbevolking, met name van het oudere deel, is een verklaring voor het bestand aan arbeidsongeschikten. De beschikbaarheid van een voorziening als de W.A.O. heeft de mogelijkheid geschapen, indien de gezondheidstoestand daartoe aanleiding geeft, daar gebruik van te maken. Deze nieuwe institutie geeft de kans een relatie te leggen tussen veranderingen in de gezondheidstoestand en de mate van arbeidsongeschiktheid. Deze mogelijkheid bestond voordien slechts in beperkte mate. Het gebruik dat van de W.A.O. wordt gemaakt, wijst erop dat het aanbod van een voorziening behoeften manifest maakt, waarvan sommigen zich voordien niet bewust waren.

De W.A.O. heeft de problematiek van de oudere werknemers in ons arbeidsbestel blootgelegd. Het arbeidsbestel houdt te weinig rekening met de uiteenlopende fysieke en psychische condities van de werknemers. Hierdoor vallen er klappen met name bij de oudere werknemers. Het introduceren van de W.A.O. heeft hierdoor signalen opgeleverd over de samenhang tussen gezondheid en arbeidsbestel. Elders in dit rapport worden de hiermee verband houdende beleidsimplicaties, zoals humanisering van de arbeid, besproken.

5. De verklaring voor de groei van het aantal W.A.O.-gerechtigden moet mede gevonden worden in de kwantitatieve en de kwalitatieve discrepantie tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Kennelijk gaat het daarbij vooral om oudere werknemers.

Naast het tekort aan arbeidsplaatsen zijn de volgende kenmerken nadelig voor de oudere werknemers:

- het gemiddelde opleidingsniveau is relatief laag;
- werkgevers nemen niet graag oudere werknemers in dienst (vanwege onzekerheid; ziekte etc.);
- de arbeidskosten zijn relatief vaak hoog.

Deze kenmerken manifesteren zich vooral als er uitstootprocessen van arbeid plaatsvinden. Veel oudere werknemers zijn niet meer zo mobiel op de arbeidsmarkt. De kans om weer aan de slag te komen is gering.

Het is duidelijk dat in de W.A.O. een component 'verborgen' werkloosheid verscholen zit. Van belang is tevens dat de W.A.O. een qua inkomen interessantere afvloeiingsregeling biedt dan de werkloosheidsregelingen. Ten behoeve van het voeren van een gericht beleid is het van groot belang dat meer zicht wordt verkregen op de omvang van deze component 'verborgen werkloosheid'.

6. Ons arbeidsbestel is zo ingericht dat bedrijven de vrijheid hebben te kiezen wie men in dienst wil nemen. Juist problematische categorieën als oudere werknemers hebben in dat selectieproces een geringere kans (16). Zelfs al zou op de arbeidsmarkt het aanbod en de vraag weer in evenwicht zijn, dan blijven de problemen voor de oudere werknemers bestaan. Tevens geldt dat het aandeel van oudere werknemers in de totale beroepsbevolking zal toenemen. Hierdoor wordt het probleem vergroot. De arbeidsongeschikten ondervinden nog een aantal specifieke problemen die hun kansen op de arbeidsmarkt doen verminderen. In veel gevallen is van volledige arbeidsongeschiktheid geen sprake. Juist in economisch moeilijke omstandigheden kunnen mensen met een 'restcapaciteit' geen werk krijgen.

In 1975 werden 84,5% van de W.A.O.-gebruikers ingedeeld in de hoogste invaliditeitsklasse. Een deel hiervan heeft nog een zekere arbeidsgeschiktheid. Het is echter niet vast te stellen welk deel van deze 84,5% vanwege arbeidsmarktoverwegingen in deze klasse is ingedeeld.

Deel 2

HOOFDSTUK IV. HET FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN

IV.1. Inleiding

1. In dit hoofdstuk staat de financiering van de sociale verzekeringen centraal. Er wordt ingegaan op de vraag welke mogelijke gevolgen de wijze van financiering heeft voor de arbeidskosten en de werkgelegenheid, met name in de meer arbeidsintensieve sectoren. Daarbij zijn twee hoofdkenmerken van het huidige financieringsstelsel van belang.

Een eerste kenmerk is dat de premieheffing gekoppeld is aan het inkomen van natuurlijke personen en dus in hoge mate gekoppeld aan het looninkomen. De arbeidskosten omvatten daardoor mede de premies voor de sociale verzekeringen.

Een tweede kenmerk is het bestaan van premiegrenzen. Dit heeft invloed op de inkomensverdeling en op de arbeidskosten.

Op de betekenis van deze twee kenmerken voor de werkgelegenheid wordt ingegaan. Daarnaast wordt geanalyseerd welke invloed deze twee kenmerken hebben op de verschillen in premiedruk tussen bedrijfstakken.

In dit rapport wordt uitsluitend aandacht besteed aan de relatie financiering en werkgelegenheid. Andere relaties, bij voorbeeld die met de inkomensverdeling komen niet aan de orde.

2. Het huidige financieringssysteem heeft nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid. Dit is de belangrijkste reden om na te gaan welke alternatieve systemen mogelijk zijn.

Een wijziging van de financiering van de sociale verzekeringen is een diepe ingreep. Een rechtvaardiging voor een eventuele verandering zou moeten worden gezocht in de negatieve effecten die de huidige financiering op de werkgelegenheid heeft. Deze waren niet bedoeld en niet voorzien bij de totstandkoming en ontwikkeling van het stelsel.

De onderlinge verwevenheid van bij voorbeeld arbeidsmarktbeleid, inkomensbeleid, sociale zekerheidsbeleid maakt het noodzakelijk beleidsconcepties te ontwikkelen, die rekening houden met de interdependenties tussen de relevante beleidssectoren. Erkenning van de verwevenheid tussen genoemde sectoren, houdt tevens erkenning van de wenselijkheid van een gecoördineerd en geïntegreerd beleid in.

Derhalve mag de wijze van financiering van de sociale voorzieningen mede beoordeeld worden in het licht van de doelstelling «behoud van arbeidsplaatsen».

3. In dit hoofdstuk zal een aantal alternatieve financieringssystemen worden beschreven.

Deze financieringssystemen worden met name geëvalueerd op werkgelegenheidsaspecten en hun betekenis voor het draagvlak. Vanzelfsprekend dienen mogelijke wijzigingen ook te worden bezien vanuit de visie die men heeft op het totale sociale zekerheidsstelsel.

IV.2. De invloed van de sociale lasten op de ontwikkeling van de arbeidskosten

1. De groei van de sociale lasten heeft een toenemend beslag gelegd op de nationale middelen.

Deze groei kan ten dele worden verklaard uit de toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden. Daarnaast vormt de prijscomponent een andere be-

langrijke oorzaak voor de stijging van de sociale uitgaven. De prijscomponent wordt voornamelijk bepaald door de ontwikkeling van de loonvoet.

De meeste uitkeringen zijn immers op één of andere wijze gekoppeld aan de loonontwikkeling. In dit verband moet de netto-netto problematiek worden genoemd. Vanwege de koppeling aan het netto minimumloon, waarvan de stijging de laatste jaren boven de gemiddelde koopkracht uitging, is ook de prijscomponent van de sociale verzekeringsuitgaven sneller gestegen dan de algemene loonvoet (1).

Verder is de prijscomponent beïnvloed door het toenemende beroep van hoger gesalarieerden op de sociale verzekering en een snelle stijging van de kosten van de gezondheidszorg. De forse stijging van de uitgaven van de sociale verzekeringsfondsen heeft consequenties voor de premiedruk.

De premiedruk moet immers op middellange termijn gelijkheid tot stand brengen tussen inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen.

Vooral in de laatste jaren wordt de toeneming in de uitgaven niet alleen door premieverhoging maar steeds meer door bijdragen vanuit de algemene middelen gedekt. (Zie tabel IV.1.).

Tabel IV. 1. Inkomsten van de sociale verzekeringen (mln. gld.)

	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976*)
1. Premie inkomsten	6,25	9,02	12,29	16,76	22,79	33,97	42,95
2. Inkomensoverdrachten van Rijk	0,29	0,49	0,97	1,03	1,36	1,81	5,81
3. Verhouding 2/1 x 100	4,64	5,43	7,89	6,15	5,97	5,33	13,54

Bron: Nationale Rekeningen.
*) C.E.P. 1976, bijlage A.1.4.

In het verleden zag men de bijdrage uit de algemene middelen als een marginaal verschijnsel. De forse stijging van de laatste jaren beschouwt men voor een deel als niet-structureel. De overgang van premieheffing naar bijdragen uit de algemene middelen betekent macro-economisch geen verlichting, maar slechts een verschuiving van lasten.

De forse stijging van de premiedruk roept steeds meer kritische vragen op. Door sommigen wordt de groei van de premiedruk als een belangrijke oorzaak voor de verslechtering van de werkgelegenheid gezien (2). Op middellange termijn kan de stijging van de loonvoet grotendeels verklaard worden uit de prijsmutatie en de toeneming van de arbeidsproduktiviteit. Daarnaast heeft ook de drukverzwaring van de collectieve lasten significante invloed op de stijging van de lonen gehad (3). Deze stijging van de druk van de collectieve lasten is met name beïnvloed door de stijging van de sociale premiedruk (4).

De afwenteling van de stijging van de collectieve lastendruk in de lonen, naast de doorwerking van stijging van de prijzen en de arbeidsproduktiviteit, houdt in, dat de kostenverzwaring van de collectieve sector ten dele op de winstmarges is verhaald. (5). Op deze manier is een relatie gelegd tussen de stijging van de sociale premiedruk en de verslechtering in de rendementen.

2. De ontwikkeling van de totaliteit der arbeidskosten is het resultaat van een aantal maatschappelijk-economische verschijnselen. Het budgettaire en fiscale beleid, het loon- en prijsbeleid en de besluitvorming omtrent de sociale verzekeringen spelen o.a. een rol bij de bepaling van de (stijging der) arbeidskosten. Daarnaast zijn factoren als de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit en de spanning op de arbeidsmarkt van betekenis voor de arbeidskosten. De elementen waaruit de arbeidskosten zijn opgebouwd, beïnvloeden elkaar en het totaal op verschillende wijze. Tevens zijn de intenties van de betrokkenen bij de loonvorming van belang.

Een aanzienlijk deel van de collectieve middelen wordt gefinancierd vanuit de beloning van de produktiefactor arbeid. Loon- en inkomstenbelasting,

pensioenpremies en sociale premies vormen het collectieve deel van de arbeidskosten; het besteedbaar inkomen vormt het particuliere deel.

Het is waarneembaar dat verzwaring van de collectieve lasten voor een deel wordt afgewenteld. In hoeverre de afwenteling slaagt, is afhankelijk van velerlei factoren die van periode tot periode en van bedrijfstak tot bedrijfstak kunnen verschillen.

Met betrekking tot de macro-economische afwenteling van de sociale premies is in Nederland enig onderzoek verricht (6). De resultaten van deze economische research bieden echter nog niet veel houvast voor het trekken van harde conclusies.

Voor de korte termijn (1 à 2 jaar) wordt de stijging van de werknemerspremies voor een deel in de lonen doorberekend. Veranderingen in de werkgeversbijdragen aan de sociale premies kunnen per definitie als een arbeidskostenstijging worden opgevat.

De afwenteling van de stijging van de collectieve lasten blijkt ook uit onderstaande tabel (7):

Tabel IV. 2. Reële inkomensgroei voor en na aftrek van collectieve lasten, 1961–75

		1961–65	1966–70	1971–75	1961–75
(1)	Reële nationale inkomensgroei per werkende*)	3,8	4,6	2,4	3,6
(2)	Verzwaring collectieve lasten in % van het nationaal inkomen	0,9	1,2	1,6	1,2
(3)	Idem, in termen van het beschikbare inkomen buiten de collectieve sector	1,4	2,3	3,5	2,4
(4)	Reëel beschikbare inkomensgroei buiten de collectieve sector per werkende (1)–(3)	2,4	2,3	–1,1	1,2
(5)	Idem, voor de modale werknemer	4,9	4,6	2,5	4,0

*) Dit is de som van belastingen, sociale premies en niet-belastingmiddelen als percentage van het nationaal inkomen.

Regel 4 geeft de groei van de koopkracht voor de gemiddelde werknemer in bedrijven aan, zoals die geweest zou zijn bij een constante beloningsverhouding van de produktiefactoren. Worden vervolgens bij benadering de gemiddelde werknemer en de modale werknemer aan elkaar gelijk gesteld, dan blijkt uit regel 5 waar de *feitelijke* koopkrachtverbetering van de modale werknemer gegeven wordt, dat van overcompensatie sprake is.

De netto inkomensgroei van de modale werknemer komt empirisch globaal overeen met de groei van het reële nationale inkomen per hoofd (verg. regel 5 t.o.v. regel 1). De verzwaring van de collectieve lasten is kennelijk nagenoeg geheel op het overig inkomen verhaald.

Uit bovenstaande blijkt, dat de financiering van de sociale verzekeringen heeft geleid tot veranderingen in de verhouding van de produktiekosten. Door de stijging van de reële arbeidskosten mede onder invloed van de gestegen sociale premies zijn produktieprocessen waarin naar verhouding weinig arbeidskrachten worden ingeschakeld, relatief goedkoper geworden voor de ondernemer.

3. Hier wordt bezien of ook op het niveau van bedrijfstakken veranderingen in de arbeidsintensiteit van de produktie kunnen worden waargenomen en welke daarvan eventueel de oorzaken zijn geweest. Uit verkenningen van het C.P.B. blijkt dat er in bijna alle bedrijfstakken van een afneming van de arbeidsintensiteit sprake is (8). Zie ook bijlage IV, tabel 1 en grafiek 1. Deze afneming is duidelijk gecorreleerd met de ontwikkeling van de reële arbeidskosten. Het blijkt dat hoe groter de veranderingen in de reële arbeidskosten per bedrijfstak zijn, hoe sterker de teruggang in de arbeidsintensiteit.

Van veel gewicht is een nadere detaillering van de relaties tussen sociale premies, arbeidskosten en werkgelegenheid naar bedrijfstakken. Het ligt voor de hand, dat de relatie hoge arbeidskosten en verlies aan arbeidsplaat-

sen, mede onder invloed van de sterk gestegen sociale premies plaatsvindt. Deze relatie kan per bedrijfstak en onderneming verschillen. Een aanknopingspunt voor de verschillen in het gewicht van de arbeidskosten, kan worden gevonden bij de verschillen in de arbeidsinkomensquotes per bedrijfstak. Zij bijlage IV, tabel 2.

Deze quotes lopen sterk uiteen en nemen in de meeste gevallen toe. Ook de druk van de sociale premies is voor de bedrijfstakken en ondernemingen niet gelijk (9).

Om twee redenen zal de sociale premielast als percentage van de totale loonsom verschillen. In de eerste plaats dragen ondernemingen met een lage loonstructuur door het bestaan van premiegrenzen een relatief zware last.

In de tweede plaats ontstaan drukverschillen als gevolg van verschillen in de premies van de werknemersverzekeringen.

IV.3. Verschillen in sociale lasten tussen bedrijfstakken

1. Het zijn vooral de arbeidsintensieve produktieprocessen die een relatief zware belasting van de sociale verzekeringen ondervinden. De premieheffing is gekoppeld aan natuurlijke personen en daardoor grotendeels aan het looninkomen. In arbeidsintensieve ondernemingen is het aandeel van de lonen als percentage van de toegevoegde waarde hoog. Niettemin kunnen bedrijven met een min of meer gelijk loonaandeel verschillen in premiedruk ondervinden als gevolg van de loonstructuur.

Dit houdt verband met het bestaan van premiegrenzen. Wanneer een onderneming een loonstructuur heeft die gekenmerkt wordt door een groot aandeel van de lonen beneden de premiegrens, dan drukt een relatief groot bedrag aan premies op deze onderneming. Indien daarentegen een aanzienlijk deel van de lonen boven de premiegrens ligt, dan is de relatieve druk van de sociale premies niet zo hoog. Daarom werkt het bestaan van premiegrenzen relatieve verschillen in arbeidskosten tussen bedrijfstakken en ondernemingen in de hand.

2. Over de loonstructuur en arbeidsintensiteit zijn weinig gegevens voorhanden. Door combinatie van statistisch materiaal uit diverse bronnen kan enige indicatie worden gegeven over de relatie tussen arbeidsintensiteit en loonstructuur, zie tabel IV.3.(10).

Tabel IV. 3. Indicaties omtrent de arbeidsintensiteit en de loonstructuur, 1970

	mln. guldens			%		
	Y	L	L^V	L^V/L	L/Y	L^V/Y
Chemische industrie	3.927	1.867	958	52	48	25
Steen-, cement-, glas- en keramische industrie	1.291	683	530	78	53	41
Grafische industrie	1.625	1.055	791	76	65	49
Hotel, café, restaurant etc.	1.028	692	504	74	67	50
Bouwnijverheid	7.778	5.276	4.036	76	68	52
Textielindustrie	1.170	881	740	84	75	63
Kledingbedrijf	630	500	460	93	79	73

Bron:
Y, L: Resp., bruto toegevoegde waarde: loonsom, exclusief werkgeversbijdragen sociale verzekering; bron: C.B.S. De produktie-structuur van de Nederlandse volkshuishouding; deel IV, 1974, tabel 1.c.
L^V: Verzekerd loonbedrag voor de W.A.O.; bron: jaarverslagen bedrijfsverenigingen.

Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat er aanzienlijke verschillen bestaan in arbeidsintensiteit (L/Y) en loonstructuur (L^V/L). Van deze sectoren heeft de chemie de laagste arbeidsintensiteit en ook de hoogste loonstructuur. De textiel en het kledingbedrijf komen als sterk arbeidsintensieve activiteiten met een lage loonstructuur naar voren. Met uitzondering van de tweede bedrijfstak (steen etc.) gaat een lage loonstructuur samen met een hoge arbeidsintensiteit.

Dit houdt in dat de bedrijfstakken die op grond van een relatief hoge arbeidsintensiteit reeds een relatief zware premielast op de toegevoegde waarde ondervinden, een extra verzwaring ondergaan als gevolg van een in de regel lage loonstructuur.

Mede als gevolg van de hoge premielast is het verlies aan arbeidsplaatsen in de arbeidsintensieve produktieprocessen vaak gepaard gegaan met inkrimping of zelfs gehele opheffing van dergelijke bedrijfstakken. Daar komt nog bij dat deze sectoren ook nog (hevige) concurrentie uit het buitenland ondervinden, zoals in het geval van de schoen-, textiel- en confectie-industrie. Het arbeidskostenaspect van de sociale premieheffing is dan van nog meer belang.

Overigens kan de conclusie dat de arbeidsintensieve sectoren het meest te lijden hebben onder de huidige verdeling van de premielast, slechts getrokken worden vanuit de werkgelegenheidsoptiek.

Beziet men de allocatie van de premielast vanuit de verzekeringsgedachte dan zou men kunnen stellen dat de huidige verdeling over de bedrijfstakken min of meer optimaal is.

3. Naast de verschillen in loonstructuur en arbeidsintensiteit, leidt ook de differentiatie in premiepercentage voor de Ziektewet en Werkloosheidswet tot verschillen in lasten. In bijlage IV tabel 3 en 4 wordt een overzicht gegeven van de verschillen in premiedruk tussen de bedrijfstakken.

De verschillen zijn groot; het bank- en verzekeringswezen bijvoorbeeld ervaart een lage druk, de bouwnijverheid blijkt een zwaar belaste bedrijfstak te zijn. Uit de cijfers blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen de verschillen in de totale premiedruk en de verschillen in premies van de werknemersverzekeringen tussen de bedrijfstakken. Dit laatste effect kan voornamelijk worden toegeschreven aan de premiepercentages voor de ziektewet.

IV.4. Beschrijving van een viertal alternatieve financieringssystemen

1. *Alternatief 1. Premieheffing op grond van de toegevoegde waarde*

In dit alternatief worden de premies geheven op grond van de toegevoegde waarde. De grondslag van de premieheffing wordt dan per onderneming verbreed; de toegevoegde waarde bevat meer inkomenselementen dan het (premieplichtig) loon.

Naarmate de samenstelling van de toegevoegde waarde per onderneming een grotere verscheidenheid vertoont vergeleken met de verscheidenheid in arbeidsintensiteit en loonstructuur, wijkt ook het resultaat van de premieheffing op deze grondslag meer af van het huidige stelsel. Premieheffing naar de toegevoegde waarde betekent o.a. dat de aard van het produktieproces, met name voor wat de arbeids- resp. kapitaalintensiteit betreft, geen rol meer behoeft te spelen voor de bepaling van de premies. Of een bepaald bedrag aan toegevoegde waarde met de ene dan wel met de andere produktietechniek is geproduceerd, doet onder dit stelsel niet ter zake. Het gaat hierbij uitsluitend om de vraag hoe groot de bijdrage van de onderneming is aan het nationaal produkt.

Uitgaande van een proportioneel systeem met een constant premiepercentage, zal ook de bijdrage van de onderneming aan de totale premielast recht evenredig zijn met de bijdrage aan het nationaal produkt.

Indien men aan het collectiveringselement van de sociale verzekeringen een hogere waarde toekent dan aan het verzekeringselement kan een argu-

mentatie voor het toepassen van deze grondslag worden gevonden in de overweging dat het in dat geval mede gaat om een andere verdeling van de toegevoegde waarde over de leden van de gemeenschap, dan die op grond van de participatie aan het produktieproces ontstaat.

Naarmate een onderneming een groter aandeel heeft in de totstandkoming van de nationale toegevoegde waarde ligt het in dat geval voor de hand dat zo'n onderneming naar rato van de toegevoegde waarde bijdraagt aan de financiering van de sociale uitkeringen.

2. *Alternatief 2. Premieheffing op basis van de produktiefactoren arbeid en kapitaal*

In dit alternatief wordt rekening gehouden met de kapitaalintensiteit c.q. de arbeidsintensiteit van het produktieproces. De arbeidsintensiteit kan worden benaderd door de loonsom uit te drukken als aandeel van de toegevoegde waarde. Als benadering van de kapitaalintensiteit wordt gehanteerd de formule:

$$1 - \frac{\text{loonsom}}{\text{toegevoegde waarde}}$$

De aan het alternatief ten grondslag liggende gedachte is, dat de onderlinge verhouding van de volumina van de produktiefactoren in het produktieproces relevant zijn.

In deze formule worden echter niet de volumina van de produktiefactoren, maar de nominale aspecten (dus volume x beloning) opgenomen. De benadering is gekozen, omdat de formule eenvoudig en hanteerbaar is en meettechnische problemen voorkomen worden. Kenmerkend voor dit alternatief is dat met behulp van deze intensiteiten de aanwending van de verschillende produktiefactoren in het produktieproces kan worden beïnvloed.

De grondslag kan als volgt worden geconcretiseerd. We noteren de arbeidsintensiteit (d.i. de loonsom/toegevoegde waarde) als x. De kapitaalintensiteit is derhalve bij benadering I-x (11). Beide intensiteiten dienen als gewichten voor de toegevoegde waarde, waarvoor dan verschillende premiepercentages moeten gelden (resp. d_1 en d_2). Het deel van de toegevoegde waarde dat gewogen wordt met de arbeidsintensiteit, moet minder zwaar belast worden dan het met de kapitaalintensiteit gewogen deel. Het alternatief laat echter ook sturing in andere richting toe.

De premielast per onderneming wordt dan:

d_1 x Toegevoegde Waarde + d_2 (1-x) Toegevoegde Waarde, met $d_1 < d_2$

Beide produktiefactoren worden dus belast, maar in verschillende mate. In die zin is alternatief 1 een bijzondere vorm van alternatief 2. Ook in alternatief 1 worden beide produktiefactoren belast, echter in gelijke mate. Algebraïsch valt dit na te gaan door in bovenstaande formule voor de premieopbrengst te substitueren $d_1 = d_2$.

3. *Alternatief 3. Premieheffing d.m.v. een progressieve heffing op de loonsom*

In dit alternatief wordt de premieheffing gebaseerd op de loonsom. De druk verloopt echter progressief.

Dit houdt in dat een hogere loonstructuur aanleiding geeft tot een hogere premiedruk. De hoge loonstructuur die onder het bestaande stelsel, ten gevolge van de aanwezigheid van premiegrenzen, tot een nogal beperkte premiedruk leidt, heeft in dit alternatief een geheel andere uitwerking. Daarentegen wordt de onderneming met een lage loonstructuur relatief minder belast dan thans het geval is. In dit alternatieve stelsel behoudt de mate van arbeidsintensiteit zijn invloed op de premielast. Het cumulatieve effect van de lage loonstructuur en de hoge arbeidsintensiteit op de relatieve premiedruk doet zich evenwel niet meer voor.

Als de progressie in de premiepercentages van enige betekenis is, kan zelfs het relatieve drukverschil tussen arbeidsintensieve en kapitaalintensieve ondernemingen afnemen. Daarbij moet dan wel gelden, dat in arbeidsintensieve ondernemingen het gemiddelde loonniveau lager ligt dan in kapitaalintensieve ondernemingen. Een dergelijk verband kan aanwezig worden geacht op grond van verschillen in arbeidsproduktiviteit tussen beide groepen van ondernemingen.

Het niveau van deze produktiviteit is in het algemeen hoger naarmate de kapitaalintensiteit hoger is. Aldus kunnen de kapitaalintensieve ondernemingen hogere lonen betalen dan de arbeidsintensieve.

Een hoge kapitaalintensiteit is niet steeds een noodzakelijke voorwaarde voor een hoog loonniveau.

Ondernemingen die zich bezighouden met advisering en dienstverlening, vertonen vaak geen hoge kapitaalintensiteit per arbeidsplaats, hoewel het loonniveau hoog kan zijn. Dit geldt speciaal in die gevallen waar gewerkt wordt met hoog gekwalificeerde arbeidskrachten. Het hoge scholings- en opleidingsniveau van dergelijke werknemers bezorgt hen in het produktieproces een relatief hoge beloning. Niet op grond van een hoog geïnvesteerd vermogen in materiële activa, maar uit hoofde van een hoge investering in 'human capital', komt deze hoge beloningsvoet tot stand. Bij de uitwerking van de alternatieven speelt dit verschijnsel een belangrijke rol, vooral daar de dienstverlening een steeds grotere plaats in het produktieproces is gaan innemen.

4. *Alternatief 4. Fiscalisering van de sociale verzekeringen*

Ten slotte zou ook nog kunnen worden overwogen om de premieheffing af te schaffen, en over te gaan op een volledige fiscalisering van de sociale verzekeringen.

De laatste jaren vindt reeds een niet onaanzienlijke bijdrage uit de algemene middelen aan de sociale verzekeringen plaats, zoals reeds gebleken is uit tabel IV.1.

Het gaat hierbij niet om een verlichting maar om een verschuiving van de lasten.

Afhankelijk van de soort belastingen welke verhoogd worden om de premies te substitueren, moet worden nagegaan hoe de financiële druk over de verschillende ondernemingen zich wijzigt. Het zal duidelijk zijn dat de localisering van deze druk nog meer problemen oplevert, dan het onderzoek naar de huidige last welke de premieheffing oplegt. Door de financiering uit de algemene middelen substantieel uit te breiden, worden de effecten van de heffing op allerlei sociaal-economische grootheden minder duidelijk. Daardoor is een gericht besturingsbeleid met behulp van de financieringskant van de sociale verzekering minder goed mogelijk. Niettemin moeten sturingselementen niet volledig worden uitgesloten.

IV.5. Evaluatie van de alternatieven

1. Gezien zijn taakstelling acht de Raad het niet noodzakelijk een uitputtende beschouwing te geven over de technische implicaties die een overgang van het ene stelsel naar het andere met zich meebrengt. Overigens worden de daarmee verbonden problemen allerminst onderschat. De evaluatie draagt het karakter van een globale terreinverkenning.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om de invloed die een alternatief stelsel heeft op de werkgelegenheid.

In de tweede plaats kunnen economische en sociale implicaties die uit de alternatieven voortvloeien randvoorwaarden opleggen. In het bijzonder gaat het daarbij om implicaties die van betekenis zijn voor het draagvlak. Ten slotte worden de alternatieven geëvalueerd aan de hand van een aantal overige criteria die relevant zijn. Het betreft onder meer de onderlinge verenigbaarheid van doelstellingen, de besturingsmogelijkheden en de institu-

tionele aspecten. De evaluatie is aan een tweetal belangrijke beperkingen onderhevig.

Ten eerste zijn om reden van analytische helderheid de financieringsalternatieven als elkaar uitsluitende typen beschouwd. Mogelijke mengvormen worden niet bekeken.

Ten tweede ontbreekt het aan empirische gegevens om de alternatieven kwantitatief te illustreren.

2. Wanneer men de invloed die van de financiering der sociale verzekeringen uitgaat op de kostenverhoudingen in de ondernemingen, wenst te veranderen met het oog op de stimulering van de werkgelegenheid, dan verdient elk van de alternatieven boven het bestaande systeem de voorkeur. In ieder alternatief wordt immers de produktiefactor arbeid in arbeidsintensieve sectoren minder belast dan onder het huidige stelsel gebeurt. Daardoor kan óf door substitutie van produktiefactoren óf door vervanging van eindprodukten, de voortbrenging van arbeidsintensieve goederen en diensten worden gestimuleerd. Dit kan bevordering van werkgelegenheid impliceren.

De ontwikkeling van arbeidsbesparende technologieën is echter ten dele autonoom en zal dus slechts voor een deel onder invloed staan van arbeidskosten. Het effect op de creatie van arbeidsplaatsen kan dan ook gering zijn. Zelfs kan van een negatief effect sprake zijn. Het niet-looninkomen zal, in tegenstelling met de huidige situatie, in drie van de vier alternatieven mede belast worden. De negatieve invloed die hiervan uitgaat op de kapitaalrendementen, kan een rem op nieuwe investeringen betekenen en daarmee op de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. Hier staat tegenover dat het niet uitgesloten mag worden, dat onder invloed van een alternatief financieringssysteem de produktiestructuur als geheel meer arbeidsintensief kan worden. De positieve effecten van de hier besproken alternatieve systemen op het behoud van arbeidsplaatsen zullen vermoedelijk groter zijn. Bij alle alternatieven wijzigen de kostenverhoudingen ten gunste van de factor arbeid, waardoor het tempo in verlies van arbeidsplaatsen verminderd zal worden. Het alternatief waarbij de produktiefactoren afzonderlijk worden belast, komt hier het meest voor in aanmerking, indien althans binnen dat alternatief gekozen wordt voor een vorm, waarbij de factor arbeid relatief minder belast wordt.

Van de resterende alternatieven lijkt het moeilijk enig onderscheid te maken voor wat betreft het effect op de werkgelegenheid. In geval van volledige fiscalisering is bij voorbeeld van belang, welke belastingcomponent wordt verhoogd en welke invloed dit direct of indirect heeft op de werkgelegenheid.

3. Voor wat betreft de invloed op de toegevoegde waarde is het moeilijk te bepalen welk alternatief de hoogste prioriteit heeft. Ook arbeidsintensieve bedrijven kunnen een hoge toegevoegde waarde per arbeidsplaats bereiken. Voor zover echter de produktiestructuur naar meer kapitaalintensief tendeert, zullen alle alternatieven ten aanzien van dit aspect een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie meebrengen. Dit is van belang, omdat kapitaalintensieve sectoren in belangrijke mate bijdragen aan de vorming van de toegevoegde waarde.

Op de relevantie van een sterk draagvlak voor de werkgelegenheid wordt elders in dit rapport nader ingegaan.

4. Verder kunnen als sociaal-relevante criteria worden genoemd: de betekenis die de alternatieven hebben voor de individuele beleving van de sociale zekerheid en de zichtbaarheid van de premielast.

In dit verband moet worden gewezen op de consequentie van een verandering van het financieringssysteem voor de invloed op het zgn. equivalentiebeginsel. In alle genoemde alternatieven verliest het verzekeringselement aan inhoud. Met andere woorden, het verband tussen het individuele risico en de te betalen premie wordt losser of verdwijnt zelfs. De mate waarin dit

geschiedt hangt af van de wijze van uitwerking van een alternatief. Van belang is daarbij of men de personele band met de premieheffing wil handhaven. Het lijdt geen twijfel dat aan het alternatief van volledige fiscalisering, ongeacht de belasting-technische uitwerking, nauwelijks elementen van equivalentie verbonden zijn. In dat geval valt er moeilijk een relatie te leggen tussen de groepen uitkeringsgerechtigden en belastingbetalers. Tevens houdt dit in dat de relatie tussen de hoogte van de uitkering en de hoogte van de premie moeilijk te leggen is.

Het alternatief van een progressieve belasting van de loonsom houdt een gedeeltelijke equivalentie in. In dit systeem wordt slechts de relatie tussen de hoogte van de premie en de hoogte van de uitkering doorbroken.

Bij de alternatieve systemen op basis van toegevoegde waarde, al dan niet gedifferentieerd naar loonintensiteit, zijn wellicht uitwerkingen denkbaar, waarbij de toerekening geschiedt naar de individuele werknemers. Op deze wijze kan de premielast zichtbaar en de beleving van het verzekeringskarakter in zekere mate behouden blijven.

5. Ten aanzien van de besturingsmogelijkheden kan het volgende worden opgemerkt. De verhouding waarin de produktiefactoren kapitaal en arbeid worden ingezet, zal in het alternatief waarin de produktiefactoren afzonderlijk belast worden, het best stuurbaar zijn. Overigens is het nog maar de vraag in welke richting deze sturing moet geschieden. Elders in dit rapport wordt immers het keuzeprobleem gesignaleerd tussen draagvlak en werkgelegenheid. In elk geval lijken de besturingsmogelijkheden ten aanzien van dit aspect in het huidige systeem het ongunstigst. Verder zal vermoedelijk aan een volledig gefiscaliseerd systeem, een grotere anticyclische werking kunnen worden toegekend dan aan het huidige systeem (12).

De relatie tussen inkomsten en uitgaven van sociale zekerheid is in een gefiscaliseerd systeem niet meer vast te stellen. Dit houdt in dat de uitgaven voor sociale zekerheid van een prioriteit kunnen worden voorzien ten opzichte van andere beleidsvoornemens.

Een duidelijk voordeel van het huidige systeem is, dat de hoogte van de uitkering op grond van het equivalentiebeginsel aan de premiegrondslag kan worden aangepast. Welk alternatief de beste sturingsmogelijkheden biedt om een sectorstructuurbeleid te bedrijven, kan moeilijk beoordeeld worden. Met veel facetten van dit beleid is geen duidelijke relatie te leggen, met uitzondering wellicht van de reeds behandelde arbeidsintensiteit en in mindere mate met de toegevoegde waarde. Een belasting van toegevoegde waarde biedt misschien mogelijkheden te differentiëren naar bedrijfstakken, en is daarom vanuit dit oogpunt te prefereren. Ten slotte moet worden bedacht dat een heffingssysteem dat een relatief lage last legt op de lagere inkomens, met zich kan meebrengen dat de veelal weinig aantrekkelijke arbeidsplaatsen, die door de lagere inkomenstrekkers worden bemand, langer dan gewenst in stand worden gehouden.

6. Uit een oogpunt van de eenvoud van invoering, verdient wellicht een meer progressieve belasting van de loonsom de voorkeur. De overgang is hier administratief immers niet erg groot. Daarna volgen respectievelijk de stelsels van volledige fiscalisering en van de toegevoegde waarde. Een systeem met afzonderlijke belasting van de produktiefactoren lijkt de meeste overgangsproblemen te geven. Het element van de kosten van invoering is aan de eenvoud gekoppeld. Hoe eenvoudiger de invoering, hoe lager de kosten. Bij fiscalisering kan gebruik gemaakt worden van bestanden van grondslagen.

In de uitvoering zal een gefiscaliseerd systeem weinig moeilijkheden ondervinden. Anders ligt het met een systeem op basis van de toegevoegde waarde. Op het niveau van de ondernemingen heeft het begrip toegevoegde waarde geen bedrijfseconomische betekenis en wordt derhalve niet als zodanig geregistreerd. Het alternatief op basis van de loonsom kan in de uitvoering gecompliceerd zijn indien men ook, wat voor de hand ligt, nevenin-

komsten wil belasten. Tevens zal men ingeval het aangeboden pakket van sociale voorzieningen daar aanleiding toe geeft, ook de zelfstandigen op grond van een toegerekend ondernemersloon moeten belasten. Uitvoeringstechnisch lijkt ook het systeem met een gedifferentieerde belasting van de produktiefactoren het minst sterk.

7. Behalve over een beoordeling van afzonderlijke alternatieven zijn er in het algemeen opmerkingen te maken over het veranderen van het financieringsstelsel van de sociale verzekeringen. In het voorafgaande is al gewezen op wijzigingen die kunnen optreden uit het oogpunt van equivalentie. Met andere woorden, alle alternatieven houden in meer of mindere mate een verandering in van de (individuele) lastenverdeling. Dit kan belangrijke sociale repercussie hebben. (Zie o.a. de problematiek zoals die geschetst is bij de sociale aspecten van het draagvlak, hoofdstuk VII.) Ook kunnen onbedoelde effecten optreden. Sommige zijn misschien te voorzien, maar ook onvoorziene onbedoelde effecten kunnen zich doen gelden. Dit is immers ook het geval bij nieuwe sociale verzekeringswetten. Ook daarmee moet men enige tijd ervaring opdoen om de onvoorziene implicaties te leren kennen.

Een voorbeeld van een niet bedoeld, maar wel te voorzien, effect doet zich voor bij een progressieve heffing op de loonsom. Er zijn immers ook bedrijven met een hoge loonstructuur die zeer arbeidsintensief zijn en een zeer geringe kapitaalintensiteit kennen, bij voorbeeld adviesbureaus. Dit type bedrijven kan een belangrijke bijdrage leveren aan het draagvlak.

Ook moet worden opgemerkt dat het zeer de vraag is of een verandering in de financiering, zo die alleen in Nederland zou worden doorgevoerd, mogelijk zou zijn uit het oogpunt van de internationale concurrentiepositie van ons land.

De Raad is er zich van bewust dat een verandering van het financieringsstelsel een buitengewoon belangrijke ingreep zou zijn, die slechts na uitvoerige en zorgvuldige studie gerechtvaardigd is. Het gaat hier om een zaak die pas op langere termijn een realistische propositie zou kunnen gaan vormen. Het is ook juist op langere termijn dat de perspectieven voor de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid erg somber zijn. Het is om die reden, dat zware middelen als een wijziging van de financiering van de sociale verzekeringen onder ogen dienen te worden gezien. Op deze gronden mag men een nadere verkenning van dit probleem niet uit de weg gaan.

IV.6. Slot

1. Het is bijna onmogelijk de gepresenteerde alternatieven kwantitatief te evalueren. Zelfs voor het huidige systeem geldt, dat de reacties op de werkgelegenheid en de relaties van de sociale premieheffing met de produktiestructuur nauwelijks onderzocht zijn. Dit geldt te meer voor alternatieve systemen. Een moeilijkheid is dat de werknemersbijdragen niet per bedrijfstak worden gepubliceerd. Wel zijn in de Input-Output tabellen de werkgeversbijdragen per bedrijfstak te vinden. Omdat de verdeling van de premielast over werkgevers en werknemers betrekkelijk willekeurig is, kan een herverdeling van de totale premielast volgens de vier beschreven alternatieven, nooit worden geconfronteerd met de huidige verdeling. Er zijn door ons pogingen ondernomen om met gebruikmaking van gegevens uit verschillende bronnen, toch tot enige kwantitatieve indicaties te komen. De resultaten bleken te weinig nauwkeurig en betrouwbaar voor het trekken van conclusies.

Ook een poging om op niveau van de onderneming de kwantitatieve consequenties van de alternatieven te schatten, bleek als gevolg van interpretatie- en registratieverschillen niet tot enigszins betrouwbare resultaten te leiden.

De Raad beveelt aan tot een betere registratie van de gegevens over de sociale verzekering te komen, met name waar het gaat om de afstemming van de gegevens van de bedrijfsverenigingen op de C.B.S.-definities. Een betere registratie is o.a. nodig voor de hierna aanbevolen studie en ligt bovendien

meer in het algemeen in de rede, nu de onderlinge afhankelijkheid van de sector van de sociale verzekeringen met de overige sectoren van de economie algemeen wordt erkend.

De Raad is van mening dat een wijziging van het financieringsstelsel van de sociale verzekeringen mogelijk perspectieven kan bieden voor de werkgelegenheid. Welk stelsel daarvoor in aanmerking dient te komen is een vraag die hier niet beantwoord kan worden. Daarvoor is de optiek hier te beperkt geweest. Alternatieven die uit het oogpunt van werkgelegenheid perspectieven bieden, zouden mogelijk tot een verzwakking van het draagvlak kunnen leiden. Naar de mening van de Raad is een verdere studie op dit punt gewenst. De in dit rapport gestelde uitgangspunten van draagvlak en werkgelegenheid zouden in zo'n studie de centrale criteria moeten vormen, op basis waarvan mogelijke alternatieven worden uitgewerkt.

V.1. Inleiding

1. In de categorie niet-actieven nemen de zieken een bijzondere plaats in. Er kan moeilijk worden gesproken van één bepaalde, aanwijsbare groep. Het bestand is dynamisch, bijna iedereen behoort er wel eens toe.

De beschouwing beperkt zich hier tot de zieken die tot de beroepsbevolking behoren. De belangrijkste redenen om in het kader van het vraagstuk actieven/niet-actieven aandacht te besteden aan het ziekteverzuim zijn:

- de omvang van het ziekteverzuim en als gevolg daarvan de hoge kosten;
- de relatie met de arbeidsomstandigheden in de ruimste zin;
- in het ziekteverzuim komt vooral bij oudere werknemers tevens de overgang van de actieve naar de niet-actieve fase tot uitdrukking.

2. In de periode 1955–1975 is het aantal wegens ziekte verzuimde dagen verdubbeld, zoals blijkt uit onderstaande tabel V.1.

Tabel V.1. De ontwikkeling van het ziekteverzuim tussen 1955 en 1975*). (2)

		1955	1965	1975	Toename 1955–1975 in procenten
1.1	Aantal ziekmeldingen per persoon per jaar				
	– mannen	1,14	1,47	1,83	61%
	– vrouwen	1,66	2,08	2,83	70%
1.2	Gemiddelde duur per ziektegeval in dagen				
	– mannen	14,4	15,6	17,4	21%
	– vrouwen	9,7	10,4	13,8	42%
1.3	% verzuimde dagen				
	– mannen	4,5	6,3	8,7	93%
	– vrouwen	4,4	5,9	10,7	143%

*) De cijfers voor 1955, 1965 en 1975 zijn voortschrijdende drie jaargemiddelden.
Bron: Bewerkt en ontleend aan NIPG–TNO-ziekteverzuimstatistieken.

In 1975 wordt globaal 10% van alle dagen wegens ziekte verzuimd. Dit cijfer komt overeen met 36 kalenderdagen of 24 werkdagen. Het ziekteverzuim heeft daardoor een even groot aandeel in de afwezigheid van het werk als het totaal aan vakantie- en verlofdagen. Daar afwezigheid wegens ziekte bovendien ongelegen of in ieder geval onverwacht komt, is het niet verwonderlijk dat deze ontwikkeling zowel sociaal-economisch als sociaal-psychologisch als zorgwekkend wordt beschouwd. Over het algemeen is het gebruikelijk over het ziekteverzuim te spreken, alsof het een probleem is waarvan de omvang zich simpel in het percentage verzuimde dagen laat uitdrukken. Uitgangspunt is hier dat er geen enkelvoudig probleem ziekteverzuim bestaat, tenzij men zich louter zou beperken tot het gezichtspunt van de premieheffing. De verschillen in ziekteverzuim, zowel in de tijd als tussen mannen en vrouwen, zijn nadere studie waard.

De toeneming in zowel de ziekteduur als de ziektefrequentie, lijkt in tegenspraak met een over het geheel genomen verbetering van de gezondheidstoestand. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn duidelijk aanwezig. Vrouwen verzuimen vaker dan mannen, maar minder lang. Het behoeft geen betoog dat de oorzaken die de verschillen in de tijd kunnen verklaren, niet zullen samenvallen met de determinanten van verschillen tussen de geslachten.

Voor een goed begrip van het ziekteverzuim is het daarom van betekenis allereerst uiteen te zetten onder welke omstandigheden het ziekteverzuim meer of minder voorkomt en wat de oorzaken van verschillen kunnen zijn. Achtereenvolgens zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen:

- Leeftijd, ziektediagnose en ziekteverzuim.
- Geslacht, beroep en het aantal ziekmeldingen.
- Sociale verzekering, gezondheidszorg en ziekteduur.
- Arbeidsomstandigheden en afwezigheid wegens ziekte.
- De persoonlijke levenssituatie en het aantal ziekmeldingen.

Vervolgens worden de perspectieven voor de ziektefrequentie en de ziekteduur gegeven. Ten slotte wordt een aantal mogelijkheden gegeven om ziekteverzuim te vermijden.

V.2. Leeftijd, ziektediagnose en ziekteverzuim

1. De leeftijd is de belangrijkste factor die de verschillen in ziekteverzuim verklaart. Oudere mensen melden zich gewoonlijk met ernstiger aandoeningen minder vaak ziek dan jongeren. Zij blijven echter per ziektegeval gemiddeld zó lang weg, dat het totale ziekteverzuim boven de 55 jaar tweemaal zo groot is als onder de 35 jaar.

In tabel V.2. wordt het ziekteverzuim voor het jaar 1968 gesplitst naar leeftijd (3).

Tabel V.2. De structuur van het ziekteverzuim naar leeftijdscategorie in 1968 *)

Leeftijd	Procent verzuimers	Aantal verzuimen per verzuimer	Gemiddelde ziekteduur per geval in dagen	Ziektepercentage
25–34	66	2,0	10,2	3,7
35–39	62	1,9	14,0	4,6
40–44	62	1,9	15,2	4,8
45–49	60	1,9	17,9	5,6
50–54	58	1,8	20,3	5,9
55–59	59	1,8	22,6	6,4
60–65	54	1,8	28,4	7,5
Totaal	60	1,9	18,6	5,7

*) Voortschrijdende gemiddelden.
Bron: zie noot (3).

Uit de cijfers kan worden geconcludeerd dat ouderen minder vaak verzuimen dan jongeren, maar dat de ziekteduur gemiddeld hoger ligt. Hierdoor neemt het ziektepercentage min of meer lineair toe met de leeftijd. De belangrijkste oorzaak hiervoor ligt uiteraard bij verschillen in de gezondheidstoestand.

Naarmate men ouder wordt, treden meer ernstige gezondheidsstoornissen op, die een langere herstelperiode vragen. Toch kan dit niet de enige oorzaak zijn van de gevonden verschillen.

De redenering van de afnemende gezondheid verklaart immers niet waarom jongeren zich vaker ziek melden dan ouderen.

Ten einde tot een vollediger verklaring te geraken, is het noodzakelijk de aard van de ziekmelding in medische zin, dat wil zeggen de diagnose, als onderzoeksgegeven te hanteren. Het is in de ziekteverzuimliteratuur gebruike-

lijk daarvoor met macro-diagnoses te werken: een aantal samenvoegingen van diagnoses die sociaal-medisch overeenkomsten vertonen. In het onderstaande worden drie brede categorieën gehanteerd:

– *Objectieve syndromen:* alle aandoeningen waarbij de verzuimnoodzaak onbetwistbaar is (4).

– *Acute aandoeningen van de luchtwegen:* gewoonlijk epidemisch optredende aandoeningen die ongetwijfeld op een objectief medische oorzaak berusten, maar waarbij men per geval zelf beslist of men de extra moeite die het kost om te gaan werken, wil opbrengen of niet.

– *Objectief-subjectieve syndromen:* aandoeningen waarbij de klacht belangrijker is dan een eventueel onderliggende aandoening (5).

Bij deze macro-diagnoses kan het volgende worden opgemerkt. Deze onderscheidingen zijn moreel en/of ethisch neutraal. Niettemin kan de oorzaak van het ziekteverzuim met morele maatstaven beoordeeld worden. De ziekmelding bij een flinke verkoudheid, bij 'buikgriep' of bij hoofdpijn is nu eenmaal anders dan bij een hartinfarct of bij een geconstateerd gezwel. Doordat deze verschillen bestaan, is het mogelijk om de vraag in discussie te brengen of een ziekmelding al of niet 'lichtvaardig' is. Zoals uit het vervolg zal blijken is het weinig zinvol om alleen vanuit deze morele invalshoek naar het ziekteverzuim te kijken.

Voor iedereen geldt dat men bij het optreden van betrekkelijk lichte gezondheidsstoornissen zelf moet beslissen of men zich ziek meldt of niet. Het is veel nuttiger om te weten onder welke omstandigheden beslissingen ten gunste of ten ongunste van een ziekmelding uitvallen, dan per ziektegeval een moreel oordeel te vellen.

2. De verschillen in ziekmelding zoals boven omschreven, kunnen als volgt met behulp van meer algemene termen worden samengevat:

– *de gezondheidstoestand* van het individu in de klassieke medische betekenis van het woord is van dien aard dat een ziekmelding onvermijdelijk c.q. volstrekt te billijken valt;

– *de ziektedrempel,* dat wil zeggen het omslagpunt op de schaal van zich weinig naar zich ernstig ziek voelen ligt zodanig, dat de consequentie van hulp- of genezingzoeken een ziekmelding is;

– *de afwezigheidsdrempel,* dat wil zeggen het omslagpunt op de schaal van zich weinig naar zich ernstig ziek voelen, waarbij de zieke en/of zijn omgeving ontheffing van de arbeidsplicht gerechtvaardigd vinden, ligt zodanig dat daaruit een ziekmelding resulteert.

De ziekmelding kan dus het gevolg zijn van drie elkaar niet uitsluitende processen: een direct lichamelijk disfunctioneren; de dynamiek van de gezondheidsbeleving en tenslotte de werking van normen omtrent het recht op afwezigheid. Ten aanzien van de macro-diagnoses kan nu gesteld worden dat

a. het aantal ziekmeldingen wegens objectieve syndromen afhankelijk is van de 'objectieve' gezondheidstoestand en ten dele van de dynamiek van de gezondheidsbeleving;

b. het aantal ziekmeldingen wegens acute luchtweginfecties en objectief-subjectieve syndromen afhankelijk is van de dynamiek van de gezondheidsbeleving en de werking van afwezigheidsnormen.

In tabel V.3. worden nu de macro-diagnoses per leeftijdscategorie bekeken.

Tabel V.3. Kenmerken van het ziekteverzuim verdeeld over drie macro-diagnoses voor drie leeftijdscategorieën in 1968*). (6)

Leeftijd	Objectieve syndromen	Acute aandoeningen van de luchtwegen	Objectief-subjectieve syndromen	Totaal
3.1 ziekmeldingen in procenten)**				
25–34	11 (0,14)	39 (0,52)	50 (0,67)	100 (1,33)
45–49	24 (0,27)	31 (0,35)	45 (0,52)	100 (1,14)
60–65	30 (0,29)	30 (0,29)	40 (0,38)	100 (0,96)
3.2 ziektepercentage in procenten)**				
25–34	24 (0,9)	27 (1,0)	49 (1,8)	100 (3,7)
45–49	39 (2,2)	17 (0,9)	44 (2,5)	100 (5,6)
60–65	52 (3,9)	16 (1,2)	32 (2,4)	100 (7,5)
3.3 ziekteduur per geval in dagen				
25–34	23,6	7,1	9,8	10,2
45–49	29,3	9,7	17,5	17,9
60–65	48,8	14,7	23,3	28,4

*) Voortschrijdend gemiddelde.
**) Tussen haakjes staan de absolute getallen per man per jaar.

Uit deze cijfers kunnen enkele conclusies getrokken worden:
– bij de oudste leeftijdscategorie nemen objectieve syndromen zowel naar ziektemeldingen als naar ziektedagen gerekend een aanzienlijk grotere plaats in dan bij jongeren;
– bij de ouderen komt zelfs ruim één op elke twee ziektedagen voor rekening van een objectieve aandoening;
– voor elke macro-diagnose geldt, dat met de toename van de leeftijd de gemiddelde ziekteduur langer wordt; dat houdt in, dat ook de gevallen van luchtweginfecties en objectief-subjectieve aandoeningen bij ouderen als ernstiger moeten worden beschouwd;
– de hogere verzuimfrequentie bij jongeren komt nagenoeg geheel voor rekening van luchtweginfecties en objectief-subjectieve syndromen; rond het dertigste jaar bedraagt de verzuimfrequentie wegens deze diagnoses 1,19; boven het zestigste slechts 0,67.

3. Deze uitkomsten laten een globale uitspraak over het ziekteverzuim toe. Er bestaat niet één enkel ziekteverzuimprobleem. Op grond van de verzuimpatronen zijn er minstens twee:
– bij jongere werknemers is het verschijnsel dat kwantitatief en kwalitatief de aandacht vraagt het feit dat op grond van een lage ziekte- en afwezigheidsdrempel de ziektefrequentie hoog is;
– bij oudere werknemers is het verschijnsel dat kwantitatief en kwalitatief de aandacht vraagt het feit dat op grond van de afnemende gezondheidstoestand een lange ziekteduur, en dus een hoog ziektepercentage ontstaat.
Een gevolgtrekking die in het bovenstaande besloten ligt, luidt: uitsluitende aandacht voor het ziektepercentage heeft onbedoelde effecten, omdat een hoog ziektepercentage direct samenhangt met het aandeel van oudere werknemers in een populatie. Het gerechtvaardigd zijn van hun ziekmeldingen zal meestal niet betwist worden. Hierop wordt nog teruggekomen.

4. Tot slot kan men zich afvragen hoe in een periode van stijging van het ziekteverzuim, zoals in de jaren zestig, de stijging in de leeftijdscategorieën verloopt. Tabel V.4. geeft hiervan een overzicht.

Tabel V.4. De stijging van het verzuim per leeftijdscategorie tussen 1959*) en 1969*). (7)

Leeftijd op 1 januari 1969	Percentage verzuimers			Aantal verzuimen per verzuimer			Ziekteduur per geval in dagen			% verzuimde dagen		
	1959	1969	V**)	1959	1969	V	1959	1969	V	1959	1969	V
25–40	56	70	14	2,4	2,4	0	9,2	11,6	2,4	3,4	5,3	1,9
41–55	54	63	9	2,4	2,3	–0,1	13,9	16,9	3,0	5,0	6,8	1,8
56–65	48	55	7	2,1	1,9	–0,2	20,6	30,0	4,4	5,7	8,6	2,9

*) Voortschrijdende gemiddelden.
**) V= absoluut verschil 1969–1959.

De tabel geeft een belangwekkende aanvulling op de reeds gegeven algemene conclusie. Bij de jongeren valt vooral op dat het percentage verzuimers sterk is toegenomen, terwijl bij de ouderen de stijging van de ziekteduur hoog is. Daarnaast kan ten aanzien van de ziektefrequentie worden vastgesteld dat de stijging van het aantal ziektemeldingen niet ontstaat omdat men gemiddeld steeds vaker gaat verzuimen, maar omdat *steeds meer mensen gaan verzuimen*. De toename wordt veroorzaakt door het percentage verzuimers en niet door het aantal verzuimen per verzuimer. Ziekteverzuim is niet alleen door zijn omvang een massaal verschijnsel, maar ook omdat de meerderheid van de werknemers er aan deelneemt.

V.3. Geslacht, beroep en ziektefrequentie

1. In tabel V.1. bleek dat er in alle vermelde tijdvakken grote verschillen bestaan tussen mannen en vrouwen. Daar er weinig redenen zijn om te veronderstellen dat dit verschijnsel biologisch moet worden verklaard, is het verstandiger dit gegeven te bestuderen in relatie tot de plaats van de vrouw in het arbeidsbestel.

In Bijlage V wordt voor vier categorieën arbeid verricht door mannen en drie categorieën arbeid verricht door vrouwen, de hoogte, de structuur en het verloop van het ziekteverzuim weergegeven. Gekozen is voor het verzuim in de zomerperiode om de werking van griepepidemieën volledig uit te sluiten. In vele opzichten bevestigen de cijfers het algemeen bekende beeld dat vrouwen vaker, maar korter verzuimen; tegelijk echter blijkt nuancering noodzakelijk.

– Voor alle categorieën vrouwen geldt dat deze vaker verzuimen dan alle groeperingen mannen; tegelijk echter blijkt dat zich verschillen tussen bedrijfstakken voordoen, die zowel bij mannen als bij vrouwen optreden.

– Per bedrijfstak is bij vrouwen een ziekmelding korter dan bij mannen; er zijn echter categorieën vrouwen die langer verzuimen dan sommige categorieën mannen.

– Bij het ziektepercentage valt op, dat per bedrijfstak en per soort arbeid, de totale stijging bij de vrouwen sterker is dan bij de mannen. Hier komen verschillen in ziektefrequentie aan de orde. De beste ingang tot een goed begrip van deze verschillen is het gezichtspunt dat de beslissing om zich bij een lichte stoornis van de gezondheid ziek te melden, afhankelijk is van de aard en de mate van binding aan het werk.

De twee voornaamste factoren die aanleiding geven voor verschillen in binding aan het werk zijn:

a. de mate waarin men zich in zijn werk onmisbaar acht;

b. de mate waarin de beroepsarbeid in het dagelijks leven de overheersende functionele rol is.

2. Allereerst wordt aandacht geschonken aan de misbaarheid. Indien men bij een lichte stoornis van de gezondheid denkt dat het werk blijft liggen of de organisatie van het werk in het ongerede raakt, zal men eerder beslissen

voor doorwerken. De verschillen tussen bedrijfsadministraties en zuivere administratie kunnen worden verklaard uit het feit dat in grote werkverbanden kantoorwerkzaamheden meestal routinematig verricht worden. Het werken bij banken, verzekeringsmaatschappijen en het G.A.K. kunnen als voorbeeld genoemd worden. Het werk is gewoonlijk zo ingericht dat bij afwezigheid anderen het overnemen. Bovendien betreft het arbeid die relatief weinig scholing en verantwoordelijkheid vraagt, hoe gespecialiseerd de deelhandelingen ook mogen zijn.

In bedrijfsadministraties daarentegen werkt men in kleine werkverbanden, op een relatief groot aantal afdelingen en met een relatief grote mate van eigen verantwoordelijkheid.

Iemands misbaarheid van zijn werk wordt voornamelijk bepaald door

a. de omvang van het werkverband;
b. de eigen verantwoordelijkheid voor het werk.

De grootschaligheid in de industrie en op kantoren leidt op twee manieren tot hogere ziektefrequenties. In de eerste plaats wordt het personeelsbestand aangepast aan de regelmatige afwezigheid van een aantal werknemers. In vele bedrijven zou zelfs wanorde ontstaan als *alle* werknemers zich op het werk melden. Daartegenover kan een middenstander niet 1/20 werknemer extra in dienst nemen om het risico van een ziekmelding te neutraliseren. In de tweede plaats bestaan in grote werkverbanden strikte regels voor aanwezigheid op het werk. Een winkelbediende, een schippersknecht, maar ook een werknemer op een kleine afdeling in een wat groter bedrijf mag om gezondheidsredenen wel eens eerder weg of wat later komen. In een groot werkverband vindt registratie plaats: men is er wel of men is er niet.

Een belangrijke winst van het benaderen van de macro-sociale verschillen in ziekteverzuim in termen van misbaarheid en verantwoordelijkheid is ook daarin gelegen dat daarmede het voor velen onverwachte feit wordt verklaard, dat op grote kantoren evenveel zo niet vaker wordt verzuimd dan in fabrieken. Eveneens kan men daarmee begrijpelijk maken dat bij voorbeeld in chemische bedrijven minder ziekmeldingen voorkomen dan in de grootmetaal. De aard van het produktieproces leidt in de procesindustrie tot kleinere directe werkverbanden en meer gespreide verantwoordelijkheid dan in de serie- en massaproduktie in de metaalindustrie.

De toekomstige beoordeling van de ziektefrequentie kan derhalve niet geschieden vanuit het traditionele perspectief handarbeiders/hoofdarbeiders.

3. Naast de misbaarheid op het werk wordt de binding aan het werk evenzeer bepaald door de mate waarin de beroepsarbeid de dominerende functionele arbeidsrol is. Voor veel vrouwen geldt dat naast de beroepsarbeid huishoudelijke arbeid of de anticipering daarop een concurrerende functionele rol vormt. Tot voor kort kon het hogere aantal ziekmeldingen van vrouwen worden toegeschreven aan een samenspel van de volgende factoren:

– vrouwelijke werknemers zijn in meerderheid jong, tussen de 15 en 24 jaar oud;
– vrouwelijke werknemers verrichten vaak arbeid waarvoor weinig scholing wordt gevraagd en dat weinig kansen op eigen verantwoordelijkheid biedt;
– vrouwelijke werknemers anticiperen vaak op een andere arbeidsrol, die van huisvrouwen;
– vrouwen mogen in onze huidige cultuur meer 'klagen' dan mannen.

Deze vier factoren leiden er toe dat men onder gelijke omstandigheden bij een lichte gezondheidsstoornis sneller besluit thuis te blijven. In deze situatie treden veranderingen op. Veel vrouwen werken door na het huwelijk. Veel gehuwde vrouwen betreden opnieuw de arbeidsmarkt. Bijna steeds wordt vastgesteld dat gehuwde vrouwen vaker verzuimen, zeker als er afhankelijke gezinsleden zijn. Het moeten voldoen aan twee met elkaar in inzet en tijdsbeslag concurrerende functionele rollen is over het algemeen een

zware opgave. De dagelijkse variaties in gezins- en werkbelasting leiden daarom tot een lagere ziekte- en afwezigheidsdrempel. De samenhang tussen gezinsbelasting en ziekteverzuim behoeft niet moralistisch te worden geïnterpreteerd. Zoals nog aan de orde komt, leidt de aanwezigheid van elke belasting, statistisch bezien, tot het optreden van ziekteverschijnselen, inclusief ziekmeldingen.

Het erkennen van dit soort verbanden is noodzakelijk om tot adequate beleidsvoornemens te komen.

In feite vindt men in het hogere aantal ziekmeldingen van vrouwen een ontwikkeling weerspiegeld die zich in de toekomst nog duidelijker zal laten gelden. In de afweging van de belangen van werk, gezin en vrijetijdsbesteding zal het werk niet vanzelfsprekend domineren. Dit zal niet alleen bij gehuwde vrouwen spelen maar ook bij andere categorieën.

V.4. Sociale verzekeringen, gezondheidszorg en ziekteduur

1. Eén van de oorzaken van de stijging van de ziekteduur is zeker de veroudering van de beroepsbevolking. Ook de opvallende toeneming in ziekteduur bij vrouwen vindt ten dele zijn oorsprong in het feit dat vrouwen langer blijven werken, c.q. op latere leeftijd weer gaan werken. Toch geeft deze ontwikkeling van de beroepsbevolking slechts een gedeelte van de verklaring.

In de laatste twintig jaar heeft zich een tweetal wel te onderscheiden, maar zeer nauw verbonden ontwikkelingen op het gebied van de volksgezondheid voorgedaan, die sterk duurverlengend werken. Enerzijds is het stelsel van sociale zekerheid uitgebouwd; de ziekenfondsvoorzieningen zijn uitgebreid, de AWBZ en de WAO zijn ingevoerd. Anderzijds zijn de medische voorzieningen en mogelijkheden toegenomen. Het totale effect van deze ontwikkeling is dat bijzonder veel aandoeningen met succes behandeld kunnen worden. De langere ziekteduur moet dan ook niet alleen als negatief worden beoordeeld. Het is mede een gevolg van betere en beter toegankelijke gezondheidsvoorzieningen (8).

De in 1967 ingevoerde WAO werkt eveneens verlengend op de ziekteduur. Het jaar ziekteverzuim dat vooraf gaat aan de toekenning van een uitkering in het kader van de WAO veroorzaakt, ruw becijferd bij een ziektepercentage van tien procent, 11% van het totaal aantal ziektedagen. Ook hierbij leidt een door niemand betwiste sociale voorziening tot langere gemiddelde ziekteduren.

Toch wordt thans ook deze ontwikkeling kritisch bekeken, zowel op grond van de kosten, als op grond van inhoudelijke bedenkingen. Bij de uitbreiding van de medische voorzieningen kan men zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het medisch handelen aan de orde stellen.

Ten minste twee aspecten van de zorg aan de langdurig zieken verdienen de aandacht:

– De medische kennis heeft nog onvoldoende geleid tot een adequate organisatie van de gezondheidszorg, waarin de specialistische verwijzingen multilateraal op elkaar zijn afgestemd.

– De duur van een ziektegeval is niet alleen afhankelijk van de medische behandeling in engere zin. Tevens speelt de psycho-sociale of sociaal-medische begeleiding een rol, bij voorbeeld door de huisarts, vanuit het bedrijf, door de omgeving.

Op deze twee terreinen is thans vrij veel onderzoek lopende door het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde. Op grond van bestaande kennis kan reeds gesteld worden dat meer aandacht voor de organisatie van de gezondheidszorg en voor de sociaal-medische begeleiding van langdurig zieken remmend zou kunnen werken op de stijging van de ziekteduur.

Zoals reeds eerder gesteld wordt de WAO ook gebruikt voor de oplossing van werkgelegenheidsproblemen. Dit hangt samen met de moeilijkheid om objectief vast te stellen wanneer van arbeidsongeschiktheid sprake is. Op macro-sociaal niveau kan terecht gesteld worden dat een 'oneigenlijk' gebruik van een in zijn sociale en economische consequenties belangrijke wet,

aanleiding kan geven tot ondoorzichtige structuren en inadequate probleemoplossingen.

V.5. Arbeidsomstandigheden en afwezigheid wegens ziekte

1. De invloed van het werk op het ziekteverzuim is niet alleen terug te vinden als bedrijfstakken en soorten arbeid vergeleken worden. De invloed van het bedrijf en de directe arbeidsomstandigheden op het ziekteverzuim is méér onderwerp van onderzoek geweest. In vele studies is aangetoond dat het ziekteverzuim van een bedrijf een semi-constant kenmerk is, dat het bedrijf onderscheidt van andere bedrijven (9). Elk bedrijf heeft het ziekteverzuim dat het 'verdient'. Over het algemeen blijkt dat tussen de 50% en de 80% van de verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijven te verklaren is uit organisatiekenmerken.

Hier wordt volstaan met een kort overzicht van oorzaken van verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijven.

Hogere verzuimfrequenties treft men aan:

- naarmate het werk in de organisatie of het produktieproces minder stabiel en voorspelbaar is;
- naarmate het werk minder scholing vraagt en er minder door delegatie, werkoverleg of werkstructurering, kansen aan de eigen verantwoordelijkheid worden gegeven;
- naarmate meer fysieke werkbezwaren optreden;
- naarmate de organisatie slechter functioneert en meer tot autoritaire vormen van leiding geven uitnodigt;
- naarmate de herkomst van het personeel op culturele gronden tot lage afwezigheidsdrempels predisponeert (bijvoorbeeld stedelijk, jong, ongeschoold personeel met korte diensttijden, soms (maar lang niet altijd) van buitenlandse herkomst).

Langere ziekteduren treft men aan:

- naarmate het personeel ouder is;
- naarmate fysieke werkbezwaren optreden; (dit is de oorzaak van de langere ziekteduren in de industrie ten opzichte van kantoorarbeid, dit mede als gevolg van bedrijfsongevallen);
- naarmate in het bedrijf door deskundigen (bedrijfsartsen, personeelsafdeling) minder aandacht wordt besteed aan langdurig zieken.

2. Deze oorzaken worden over het algemeen niet betwist.

Het voeren van een gericht beleid ter zake is echter niet gemakkelijk. Hiervoor zijn in volgorde van toenemend belang de volgende redenen aan te voeren:

a. Ziekteverzuim is een verschijnsel met veel oorzaken. Problemen die slechts één oorzaak kennen, zijn gemakkelijker aan te pakken.

b. De gevonden relaties tussen bedrijfskenmerken en ziekteverzuim zijn uiteraard abstract geformuleerd. Per bedrijf dienen ze door nader onderzoek gespecificeerd te worden.

c. Ziekteverzuim is voor velen een irritant, politiek geladen onderwerp.

d. Toepassing van de gevonden verbanden vraagt een beleid dat bij voorbeeld werkstructurering en verandering in de gazagsverhoudingen stimuleert. Een dergelijk beleid is echter ongeloofwaardig, als het alleen geschiedt om het ziekteverzuim te beperken. Beleidsombuiging in de onderneming vraagt meer uitgangspunten dan alleen terugdringing van een hoog ziekteverzuim.

Deze vier problemen laten zien dat ook al kan sociaal-wetenschappelijk onderzoek duidelijke resultaten opleveren, daarmee pasklare oplossingen voor problemen niet onmiddellijk zijn gegeven

- door de complexiteit van de verbanden;
- door de tot op heden geringe beïnvloedbaarheid van de geneigdheid tot beleidsombuiging.

Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat toepassing van kennis onmogelijk is. In het bijzonder kan in dit kader aandacht worden besteed aan:

- verbetering van slecht functionerende organisatievormen;
- bevordering van op eigen verantwoordelijkheid gerichte werkherstructurering;
- terugdringing van fysieke werkbezwaren;
- het op deskundige wijze begeleiden van langdurige zieken of anderszins belaste werknemers.

Indien men deze weg kiest, dient men zich bewust te zijn van het feit dat het ziekteverzuim als signaal wordt gehanteerd van achterliggende organisatieproblemen. Ten aanzien van deze signaalfunctie dient nog een tweetal aanvullende opmerkingen te worden gemaakt.

In de eerste plaats kan het ziekteverzuim als signaal gebruikt worden voor reeds lang bestaande organisatieproblemen. Ook kan een plotselinge stijging van het ziekteverzuim een teken zijn van allerlei aanpassingsproblemen bij fusie, schaalvergroting, dreigende sluiting, wijzigingen in het personeelsbestand. Het is niet uitgesloten dat een systematisch gebruik van ziekteverzuimstatistieken in dit opzicht op den duur vruchten zou afwerpen. Daarmee zou het ziekteverzuim een 'social indicator' worden.

Op de tweede plaats bestaat ook op individueel niveau een zekere samenhang tussen arbeidsbevrediging, gezondheidsbeleving en ziektefrequentie. Ook in dit opzicht kan iemands ziektefrequentie als signaal voor een achterliggend probleem worden gehanteerd. Omdat op het individueel niveau een verkeerde conclusie snel getrokken kan worden, beklemtoont dit nogmaals de noodzaak van meer aandacht voor professionele personeelsbegeleiding.

Ten slotte moet gewezen worden op een zekere samenhang die lijkt te bestaan tussen de ontwikkeling van het ziekteverzuim en de conjuncturele ontwikkeling.

In jaren van verminderde economische bedrijvigheid (bij voorbeeld 1958, 1967) is er sprake van een daling van het verzuimpercentage.

Deze samenhang kan op twee manieren worden uitgelegd:

1. De angst om ontslagen te worden brengt mensen ertoe om zich minder snel ziek te melden respectievelijk om na ziekte sneller weer te gaan werken.
2. Wanneer de werkloosheid toeneemt, treft dit vooral een aantal groepen die zich onder andere kenmerken door een hoog verzuim (mindergeschikten, ouderen).

Overigens is de betekenis van de samenhang met de conjunctuur gering vergeleken met de structurele stijging van het verzuimpercentage.

V.6. De persoonlijke levenssituatie en het aantal ziekmeldingen

1. Hieronder wordt bezien of het ziekteverzuim, in het bijzonder de ziektefrequentie, onder invloed staat van niet werk-gebonden, meer persoonlijke aspecten. In een recente studie is gepoogd (10) om na te gaan, of en in welke mate de individuele geneigdheid om zich ziek te melden afhankelijk is van de volgende factoren.

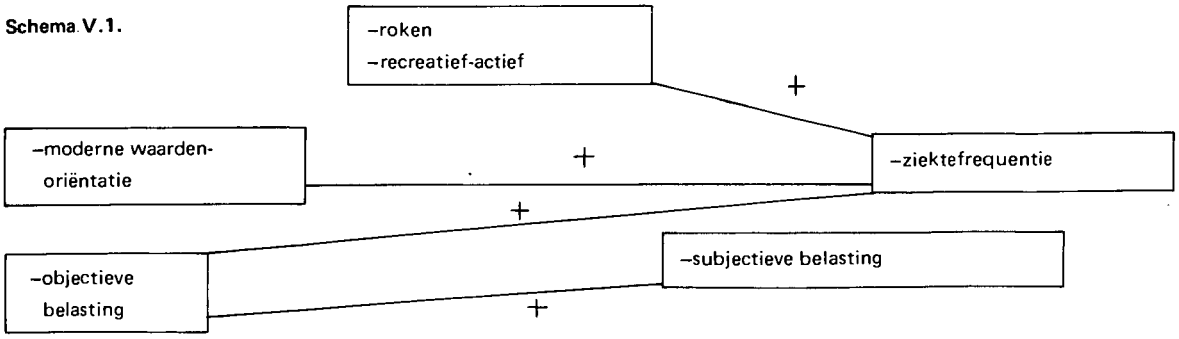
- *De objectieve persoonlijke belasting:* heeft men veel bijzondere gebeurtenissen en problemen meegemaakt in zijn leven? Heeft men veel en/of zwaar belaste afhankelijke gezinsleden? enz.
- *De subjectieve persoonlijke belasting:* uit men veel gezondheidsbezwaren of gevoelens van ontevredenheid over een groot aantal levensgebieden? enz.
- *Riskante gewoonten:* rookt of drinkt men veel? Doet men veel aan sport? Hoe omvangrijk is de belasting in de vrije tijd?
- *Waardenoriëntatie:* wat is de mentaliteit van het individu? Heeft hij een sterke vrijetijdsbehoefte, is hij 'vervreemd', hoe traditioneel is zijn gezagsaanvaarding?

Voor dezelfde categorie mensen als in tabel V.4. zijn deze relaties tussen persoonskenmerken en ziektefrequentie in detail nagegaan. De reden voor

een uitgebreid onderzoek was om na te gaan of de veel genoemde 'oorzaken' van ziekteverzuim, zoals riskant en 'lichtvaardig' gedrag en de 'mentaliteit van de moderne mens', werkelijk van betekenis zijn.

Inderdaad bleek dat ruim 30% van de individuele verschillen in ziektefrequentie verklaard kan worden uit de meer persoonlijke factoren. Het verschil in verzuim hangt samen met de levensfase. Bij de jongeren laten de verbanden zich het beste in het volgende schema ordenen.

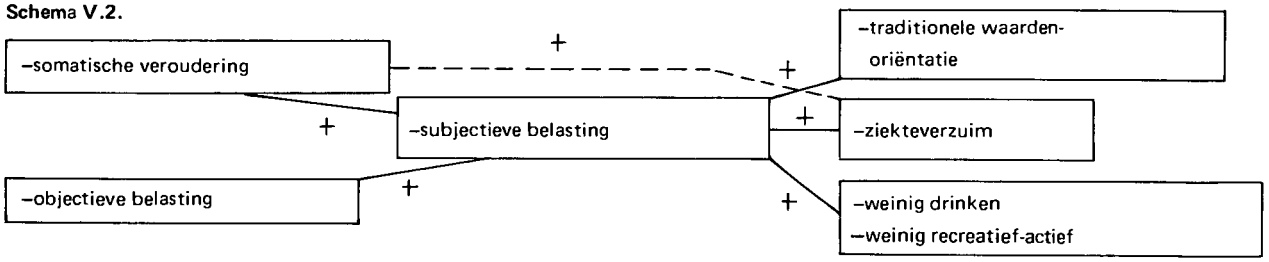
Schema V.1.



Bij jongeren blijkt vaker verzuimen samen te hangen met een grotere objectieve persoonlijke belasting, een 'moderne' waardenoriëntatie en riskante gewoonten. Het is echter opvallend dat een subjectieve belasting niet leidt tot vaker verzuimen.

2. Bij oudere werknemers verandert het beeld totaal, omdat de subjectieve belasting een steeds centraler plaats gaat innemen. Boven het vijfenvijftigste levensjaar kunnen de verbanden als volgt worden weergegeven.

Schema V.2.



Voor een groot deel van de oudere werknemers geldt dat de subjectieve belasting, in het bijzonder de gezondheidsbeleving, als het ware het 'ordenend principe' van het leven is geworden. Relatief snelle veroudering en een sterke mate van objectieve belasting kunnen dit proces bevorderen. Dit vindt in het ziekteverzuim zijn uitweg door de toeneming van objectieve syndromen. Daarnaast vindt er echter een zekere 'verenging' plaats van de levenssfeer: riskante gewoonten komen meer voor en een traditionele waardenoriëntatie met betrekking tot gezag en vrijetijd blijft langer behouden.

3. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het ziekteverzuim niet alleen in relatie tot werk, sociale zekerheid en gezondheidszorg moet worden gezien. Riskante gewoonten, een 'moderne mentaliteit' en belastende levensomstandigheden leiden tevens tot meer ziekmeldingen. Hierbij blijkt de leeftijd een bijzonder belangrijke rol te vervullen. Bij jongeren staat de afwezigheidsdrempel onder sterke druk. Bij ouderen is de dynamiek van de gezondheidsbeleving de centrale factor.

Ook hier moet gewezen worden op het risico van een moralistische interpretatie van deze uitkomsten.

– Sportbeoefening wordt door iedereen terecht aangeprezen; het leidt wel tot wat meer ziekmeldingen.

– Een grote vrijetijdsbehoefte is thans algemeen aanvaard; wel verlaagt deze de afwezigheidsdrempel.

– Voor een moderne gezagsopvatting, willen weten waarom iets moet gebeuren, geldt hetzelfde.

– De 'moderne mentaliteit' is, zoals blijkt, van belang. Het is echter slechts één factor. Het optreden van persoonlijke problemen is een even belangrijke oorzaak van ziekmeldingen.

– Roken is onweerlegbaar slecht voor de gezondheid. Moet het daarom verboden worden, of moet het als element bij de premieheffing voor sociale verzekering worden betrokken?

V.7. Perspectieven voor de ziektefrequentie

1. Uit het voorafgaande blijkt dat steeds meer mensen gaan verzuimen en zich gemiddeld twee tot drie maal per jaar ziek melden. Op grond van de gegeven oorzaken moet worden verwacht dat stabilisering van de ziektefrequentie vooralsnog niet zal optreden. Ook gezien het grote 'aanbod' van onmiskenbare, maar lichte gezondheidsstoornissen kan dit worden gesteld. Op zichzelf is deze algemene trend geen te veroordelen zaak. Deze is immers een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, die in belangrijke mate als positief worden beschouwd.

In dit opzicht kunnen de volgende factoren worden genoemd.

– De arbeidsrol als dominerende functionele rol boet aan betekenis in. Bij gezondheidsstoornissen en bijzondere omstandigheden worden daardoor arbeids-, gezins- en vrijetijdssfeer beter tegen elkaar afgewogen.

– Met deze wijziging gaat gepaard een andere waardenoriëntatie, die zich door een grotere vrijetijdsbehoefte en een 'moderne' gezagsopvatting kenmerkt.

– De spreiding van deze waarden leidt er bovendien toe, dat ondanks verbetering van het personeelsbeleid in het werk en de maatschappelijke hulpverlening in de privé-sfeer, belastende arbeids- en maatschappelijke problemen in het gezichtsveld van het beleid komen.

– Een vaak met deze trends gekoppelde vrijetijdsbesteding met een nadruk op sport, uitgaan, en verenigingsleven werkt vanuit het gezichtspunt van het ziekteverzuim evenzeer 'belastend'.

2. Op deze gronden moet geconcludeerd worden, dat wanneer een ziektefrequentie van twee of drie meldingen per jaar algemeen gebruikelijk is dit niet als hoog maar als normaal moet worden beschouwd. Dat neemt uiteraard niet weg dat ook negatieve ontwikkelingen optreden, waaraan in het beleid aandacht besteed moet worden.

– Toenemende grootschaligheid en complexiteit leidt tot een groter gevoel van misbaarheid, machteloosheid en gebrek aan eigen verantwoordelijkheid van de werknemer.

– De wijziging in de waardenoriëntatie krijgt onder sommige omstandigheden de kleur van vervreemding, een verschijnsel dat ook in zijn politieke complicaties een besmettelijk karakter kan hebben.

– Door gebrek aan passende normen voor het dagelijks leven krijgen riskante gewoonten bij toenemende welvaart de kans degeneratieve ziekteprocessen te versnellen. Vermoedelijk zal de samenleving in de naaste toekomst (zonder ingrijpende wijzigingen) de rekening van de stijging van het roken, het alcoholgebruik, het overgewicht en de bewegingsarmoede gepresenteerd krijgen onder andere in de vorm van ziekteverzuim. Hetzelfde is macro-sociaal niet uitgesloten bij kwesties van milieubeheer.

3. Het zal duidelijk zijn dat, juist ten aanzien van deze tendenties een gericht beleid wenselijk is. De kern van de zaak is dat in onze samenleving de ontwikkeling naar een nieuw sociaal en cultureel evenwicht tussen werk- en levenssfeer gepaard gaat met een groot gebrek aan weerbaarheid ten aanzien van sommige elementen in deze ontwikkeling.

De Raad is van mening dat het beleid op de volgende punten zou moeten worden aangescherpt:

– Ook indien de betekenis die aan de functie van arbeid in het leven van de individuele mens wordt toegekend zou afnemen, blijft het van groot belang dat de arbeidsverhoudingen doorzichtig zijn en dat de eigen verantwoordelijkheid in het werk beter tot uiting kan komen. Het beleid dient er naar het oordeel van de Raad op gericht te zijn het totstandkomen van organisatievormen van de arbeid, die dat mogelijk maken, te bevorderen;

– aan het omgaan met de eigen gezondheid dient meer aandacht te worden besteed. Een systematische inpassing van gezondheidsleer en milieuhygiëne in de ruimste zin dient in het onderwijs prioriteit te krijgen.

Hoewel met een dergelijk beleid geen afneming van het aantal ziekmeldingen valt te verwachten, kan zeker een gunstig effect op sommige negatief te beoordelen tendenties optreden. Hierbij moet echter worden opgemerkt, dat beleidsuitgangspunten als beschreven, nooit mogen worden gehanteerd, louter om het ziekteverzuim te bestrijden.

V.8. Perspectieven voor de ziekteduur

1. De stijging van de ziekteduur is een verschijnsel dat zeer algemeen van aard is. Tussen de leeftijdscategorieën, sexen en soorten arbeid bestaan nauwelijks verschillen. Hierboven zijn de oorzaken daarvoor aangegeven. Zowel ten aanzien van de organisatie van de gezondheidszorg, als ten aanzien van de sociaal-medische begeleiding is onderzoek gaande vanuit vele gezichtspunten, terwijl sinds de Structuurnota van de staatssecretaris van de Volksgezondheid de beleidsvoornemens duidelijk zijn. Hieraan valt vooralsnog weinig toe te voegen.

Problematischer is de verlenging van de duur als gevolg van de verruimde toepassing van de WAO. Vooral bij vele oudere werknemers is reeds na korte tijd duidelijk dat hun ziekteverzuim van blijvende aard is. Tot 1967 gaf, globaal bezien, het ziektepercentage het aantal werkdagen aan, waarop mensen vrijgesteld waren van de arbeidsplicht, opdat zij daarna weer goed zouden kunnen functioneren. Zowel door de inkrimping van het aantal arbeidsplaatsen, als door de veranderde inzichten over de belastbaarheid van de oudere werknemer, is de WAO tevens een instrument voor vervroegde pensionering geworden. Hierdoor komt in het ziektepercentage niet alleen de voorbijgaande afwezigheid wegens ziekte tot uitdrukking, maar tevens de overgang van actief naar non-actief.

De Raad is van mening dat bovenstaande situatie uit een oogpunt van beleidsintegratie niet gewenst is. Het zou wenselijk zijn om ter verheldering van zowel de verzuim-, als de WAO-problematiek, tot verfijning van de registratie te komen van het ziekteverzuim naar duur.

Hiermede kan ondermeer bewerkstelligd worden dat een betere en tijdige schatting wordt verkregen van enerzijds de afwezigheid wegens ziekte in de beroepsbevolking en anderzijds het aantal zieken dat in feite al niet-actief is.

2. Voor wat betreft de toepassing van de WAO moet gesteld worden dat voor veel oudere werknemers, de gezondheidsbeleving een centrale plaats in de organisatie van hun leven inneemt.

Er zijn ouderen voor wie een op grond van de werkgelegenheid uitgesproken oordeel van arbeidsongeschiktheid tragisch genoemd moet worden.

De Raad is van mening dat bij de uitvoering van de WAO het aanbeveling verdient de uitkeringspraktijk minder ambtelijk en meer individugericht op te zetten. Een dergelijke aanpak zou het adequaat functioneren van veel arbeidsongeschikten in hoge mate bevorderen.

V.9. Slot

1. In het voorafgaande zijn veel opmerkingen gemaakt die in feite uitgaan van sterke kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen op de arbeidsmarkt en de wijze waarop categorieën mensen zich daarop bewegen. Zo worden thans veel oudere handarbeiders ten gevolge van lange ziekteduren uit het arbeidsbestel afgevoerd, terwijl beter geschoolde, gehuwde vrouwen met hoge ziektefrequenties toetreden. Ook van arbeidstijdverkorting, de tendentie naar deeltijdarbeid, de noodzakelijke gedeeltelijke loskoppeling van scholings- en werkniveau en het creëren van nieuwe werkvormen voor reeds arbeidsongeschikten zullen invloeden op het ziekteverzuim uitgaan. De richting hiervan is niet te voorspellen. Een van de redenen hiervoor is, dat de gegevens, die met betrekking tot toegespitste vraagstellingen over het ziekteverzuim zijn te verkrijgen, vaak gebrekkig zijn. Het is betreurenswaardig dat in Nederland geen betrouwbare, representatieve en zinvolle verzuimstatistieken bestaan.

Informatie over bijvoorbeeld het effect van arbeidstijdverkorting is vaak slechts partieel en voor een enkel bedrijf te verkrijgen. Het rapport van de Commissie Opvoering Produktiviteit (C.O.P.) bevat een uiteenzetting van de voor en tegens van de bestaande statistieken.

De Raad meent dat slechts indien de registrerende instanties zouden worden verplicht voldoend gedetailleerde statistieken op te zetten, een goede beleidsontwikkeling op het gebied van het ziekteverzuim tot stand kan komen.

2. In het voorafgaande zijn de algemene contouren van de problematiek van het ziekteverzuim weergegeven. Hierbij zijn enkele beleidsmogelijkheden genoemd, waardoor niet zozeer een verlaging van ziektefrequentie of ziekteduur valt te verwachten, maar wel een verbetering van de arbeidsverhoudingen en de gezondheidsvoorlichting, alsook verheldering van het stelsel van sociale zekerheid. Toch zijn er ook twee terreinen waarop met vrucht het ziekteverzuim 'bestreden' kan worden. Hier is afgezien van uitwerking van de mogelijkheden van eigen risico, carenzdagen, strenge controle en georganiseerde groepsdruk. Dit soort maatregelen lijken moeilijk te verenigen met uitgangspunten van het sociaal beleid. Om misverstand te vermijden moet hieraan toegevoegd worden dat er natuurlijk wel een zeker controleapparaat moet zijn voor de opsporing van fraude.

Allereerst kan gewezen worden op de verschillen tussen bedrijven. Onder andere het onlangs afgesloten project C.O.P. heeft voor het voeren van bedrijfsgerichte actie belangrijk voorwerk gedaan. In paragraaf V.5. is reeds een aantal velden van actie aangegeven: instabiele arbeidsverhoudingen, terugdringen van fysieke werkbezwaren, slechte organisatievormen, persoonlijke verantwoordelijkheid, de afwezigheid van op individuele begeleiding gericht personeelsbeleid zijn in dit opzicht de meest de aandacht vragende aspecten van de arbeidsorganisatie.

De Raad is van mening dat op deze terreinen tot nu toe geen optimaal beleid wordt gevoerd. Omdat het ziekteverzuim een symptoom is van dieperliggende problemen, leent het zich slecht voor een directe benadering.

De Raad acht het van groot belang dat het beleid maatregelen blijft steunen, die gericht zijn op terugdringing van 'vermijdbaar' ziekteverzuim door te komen tot een onderkenning en objectieve beschrijving van de oorzaken ervan en tot een beleid dat gericht is op het wegnemen van de oorzaken. De oprichting van de Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot Onderzoek inzake Ziekteverzuim acht de Raad in dit opzicht hoopvol, maar onvoldoende. De Raad is van mening dat de in dit hoofdstuk (V.5.) genoemde velden van actie reeds nu voldoende aanknopingspunten bieden voor nieuwe en verdergaande beleidsmaatregelen. Hij adviseert de Regering nieuwe initiatieven ter zake te ondernemen.

3. Een tweede veld van belang voor vermijdbaar ziekteverzuim betreft de verlofregelingen in Nederland. Veel ziekmeldingen van jongeren komen tot

stand door een combinatie van een aantoonbare zware persoonlijke belasting (vanuit het verleden, het gezin, op het werk, in de vrijetijdsbesteding e.d.) en lage afwezigheidsdrempels.

Zo is de Raad ook van oordeel dat om 'vermijdbaar' ziekteverzuim terug te dringen experimenten met de volgende maatregelen overweging verdienen:
- het uitbreiden van het gewone verlof met ongeveer vijf dagen, maar tegelijkertijd het afboeken van elke eerste ziektedag als verlofdag met een maximum van vijf dagen;
- het ruimer toekennen van buitengewoon verlof bij een sociale indicatie van overbelasting, teneinde onnodig gebruik van het medisch kanaal te voorkomen.

Deze experimenten lijken op het eerste gezicht kostenverzwarend. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat de indirecte baten in de ruimste zin de directe kosten zouden kunnen compenseren. De terugdringing van het ziekteverzuim als bedoeld kan immers de premieontwikkeling en daarmee de lasten voor de werkgever ten goede komen. Daarnaast moet worden gewezen op de niet direct meetbare sociale voordelen. Door te experimenteren kan hierop beter zicht worden verkregen.

Deel 3

VI.1. Inleiding

1. Arbeid vervult voor verreweg de meeste mensen naast inkomensverwerving nog een aantal andere, belangrijke functies. De oriëntatie op en de noodzaak van arbeid is zozeer in onze maatschappij verankerd, dat het voor het individu een aanzienlijk risico met zich meebrengt om zich aan arbeid te onttrekken. Hier wordt niet alleen gedoeld op financiële risico's; ook erkenning, waardering en respect zijn gekoppeld aan het verrichten van arbeid. Non-activiteit kan alleen bestaan in een maatschappij waarin het draagvlak in stand wordt gehouden, zodat bestaanszekerheid geboden kan worden aan mensen die niet werken. De werkgelegenheid lijkt in dit verband van belang. Men moet echter beseffen dat werkgelegenheid niet identiek is met draagvlak. Non-activiteit kan toenemen zonder dat het draagvlak wordt aangetast. De economische ontwikkeling beweegt zich immers in een richting waarbij een gelijk produktievolume wordt gerealiseerd met minder arbeidsplaatsen.

In de beeldvorming over de niet-actieven wordt veel aandacht besteed aan de werkloosheid. De werklozen zijn maar een relatief kleine categorie onder de niet-actieven. De grote aandacht voor het werkloosheidsprobleem wijst erop dat de werkloosheid belangrijker is dan de omvang van het bestand zou doen vermoeden.

Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

– De economische ontwikkeling is niet alleen afhankelijk van de autonome ontwikkeling van de markt. Het beleid van de overheid ten aanzien van de industrie, de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid, de regionale spreiding en de financiering van de sociale zekerheid zijn evenzeer bijdragen tot de ontwikkeling van de economie. Juist met het oog op de functie van de overheid kan men de vraag stellen of in een tijd van grote structurele werkloosheid de markt en het huidige optreden van de overheid in staat zullen zijn de werkloosheid terug te dringen.

– In het verleden werd een verlies van arbeidsplaatsen gecompenseerd door uitbreiding van werkgelegenheid als gevolg van economische groei. Voor de toekomst moet rekening gehouden worden met geringere groeicijfers.

– Werkloosheid wordt door sommigen als een terugdringbaar verschijnsel gezien. Voor een werkloos persoon houdt dit een mogelijke terugkeer naar de status van economische activiteit in.

– Bovendien komt werkloosheid vooral onder zwakke groepen voor en is ook het werkloos zijn maatschappelijk gezien minder gelegitimeerd.

2. Allereerst komen de vooruitzichten op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de relatie tussen werkgelegenheid en economische ontwikkeling en technologie. Daarna worden sectorgewijs de ontwikkelingen van het aantal arbeidsplaatsen en de produktie verkend. Daarbij zal in belangrijke mate worden teruggevallen op verkenningen van het Centraal Planbureau (1) en enkele economische instituten. De bedoeling van deze verkenningen is niet prognoses voor de toekomst te geven. Wel is getracht knelpunten rond de in dit rapport centrale thema's, draagvlak en werkgelegenheid, op te sporen.

VI.2. De vooruitzichten van het arbeidsaanbod op middellange en lange termijn.

1. Het opnamevermogen van arbeid van onze economie is veranderd. Dit heeft geleid tot een aanmerkelijk grotere inspanning van de overheid bij het reguleren van de arbeidsmarkt. Vooral na 1973 is de economie met grote bedragen gestimuleerd met het oog op de creatie en het behoud van arbeidsplaatsen.

De vraag kan worden gesteld of de ontwikkeling van het arbeidsaanbod van zodanige omvang is dat verwacht mag worden dat de markt dit aanbod wel opneemt, óf dat er juist extra inspanning noodzakelijk zal zijn om voldoende arbeidsplaatsen te scheppen. Aan de hand van prognoses van het arbeidsaanbod en de verwachtingen over autonome ontwikkelingen van de vraag naar arbeid zou men kunnen beoordelen welke norm aan de werkgelegenheid kan worden gesteld. De mogelijkheid bestaat dat door middel van stimulering van de produktie of anderszins geen volledige (al dan niet volwaardige) werkgelegenheid gerealiseerd kan worden. Dit hoeft niet te betekenen, dat een hoger niveau van werkloosheid zonder meer zou moeten worden aanvaard. Een dergelijke ontwikkeling zou aanleiding kunnen geven om door middel van regulering van het arbeidsaanbod de beperkte mogelijkheden tot arbeid meer gelijk te verdelen.

2. Op grond van de potentiële beroepsbevolking in 1973 is, aan de hand van de geraamde bevolkingsontwikkeling, prognoses van de onderwijsdeelneming en het aantal arbeidsongeschikten (W.A.O./A.A.W.), voor een drietal peildata (1980, 1990, 2000) de potentiële beroepsbevolking vooruitberekend (2).

Deze berekeningen leveren de volgende cijfers op voor het arbeidsaanbod (aantallen maal duizend manjaren, totaal mannen en vrouwen).

1975	1980	1990	2000
4880,5	4953,7	5485,8	5457,7

Bij deze gegevens kan de volgende kanttekening worden geplaatst. De toeneming van het arbeidsaanbod zal tussen 1980 en 2000 500.000 manjaren bedragen en tussen 1980 en 1990 530.000. Dit betekent dat in de periode tussen 1980 en 1990 het vraagstuk van de werkgelegenheid zich extra scherp zal doen gevoelen. De vermindering van het arbeidsvolume tussen 1990 en 2000 met circa 30.000 manjaren is een gevolg van vooral de vergrijzing van de bevolking, de geringere bevolkingsgroei en een verwachte toenemende voorkeur voor deeltijdarbeid.

Verder moet worden gewezen op de veronderstelling dat is afgezien van immigratie of emigratie van enige omvang. Voor de toekomst mag de mogelijkheid niet worden uitgesloten, dat in het verleden geëmigreerde Nederlanders willen terugkeren, of dat de emigratie vanuit Nederland zal toenemen.

3. Bij bovengenoemde ontwikkeling is niet alleen het totaal van belang, ook moet gewezen worden op belangrijke veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking. Daarbij gaat het vooral om de toeneming van de deelneming van gehuwde vrouwen en veranderingen in de deeltijdarbeid. Het aantal deeltijdwerkers zal op grond van de vooruitberekeningen toenemen van 535.000 (1980) tot 965.300 (2000).

Het gaat hier om een maximaal arbeidsvolume dat is geprojecteerd op basis van een potentiële beroepsbevolking en onder de veronderstelling dat de voorkeuren voor deeltijdarbeid worden gehonoreerd. Er is afgezien van de mogelijkheid dat een ongunstige arbeidsmarktsituatie het feitelijk arbeidsaanbod zou kunnen beïnvloeden ('discouraged workers'). Door deze veranderingen in het aanbod kunnen in de toekomst gemakkelijker knelpunten op de arbeidsmarkt ontstaan (3).

Bovendien zal het arbeidsaanbod in de jaren '80 meer dan voorheen uit (gehuwde) vrouwen bestaan. Deze verandering in samenstelling van het aanbod zou ook consequenties moeten hebben voor de vraagregulatie op de arbeidsmarkt. Naast het scheppen van arbeidsplaatsen in de industriële sector vraagt de aanbodsontwikkeling, gegeven de huidige voorkeuren, meer aandacht voor de dienstensector.

Het spreekt bijna vanzelf dat veranderingen van het arbeidsaanbod in een omvang als deze consequenties moet hebben voor de werkgelegenheidspolitiek.

· Er moet worden opgemerkt dat het hoge aandeel van vrouwen in het arbeidsaanbod (en een hieruit eventueel volgende werkloosheid voor gehuwde vrouwen) andere sociale en sociaal-psychologische aspecten heeft dan de huidige werkloosheid. Deze heeft immers voornamelijk betrekking op kostwinners. Dit kan ook worden opgemerkt over werkloosheid onder deeltijdwerkers, zolang deeltijdwerk onveranderd van aard blijft. In die zin zijn de werkloosheidscijfers van nu en in de toekomst niet zonder meer vergelijkbaar.

4. Naast het gegeven dat in toenemende mate gehuwde vrouwen zich op de arbeidsmarkt zullen melden, wordt ook het opleidingsniveau hoger. De deelneming van zowel vrouwen als mannen aan het dagonderwijs zal naar verwachting toenemen. Daarbij mag worden aangenomen dat onderwijs in de toekomst niet alleen de functie heeft van een investering voor latere arbeid. Los van de kwalitatieve discrepanties, die een beter geschoold arbeidsaanbod met zich meebrengt, kan dit tevens de verborgen werkloosheid beïnvloeden. Onder vrouwen zal zich potentieel arbeidsaanbod bevinden dat nu niet als werkloos staat geregistreerd. De kans bestaat dat dit zal afnemen omdat beter opgeleiden minder gemakkelijk hun aspiraties zullen opgeven. Tevens kan een zekere gewenning aan de inkomsten uit de werkzaamheden van de gehuwde vrouw een extra impuls vormen voor het blijven werken. Tot voor kort moest het structurele werkloosheidsprobleem worden bezien vanuit een stagnerende vraag naar arbeid. De geschetste aanbodsperspectieven geven hieraan een extra dimensie, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.

VI.3. Economische ontwikkeling en werkgelegenheid

1. Een gunstige economische ontwikkeling behoeft niet een toeneming van het aantal arbeidsplaatsen in te houden. De groeiperspectieven voor de komende jaren zijn bovendien minder gunstig. In de jaren zestig was een produktiegroei van circa 6,0% per jaar nodig om de groei van het arbeidsvolume (deze was circa 440.000 manjaren) te plaatsen (4). Tot en wellicht ook in de jaren '80 ligt een zodanige stijging niet voor de hand. Indien een dergelijke groeivoet wel gerealiseerd zou worden, moet er rekening mee worden gehouden dat aan andere doeleinden van overheidsbeleid in de sfeer van het milieu, de energie, de grondstoffen afbreuk wordt gedaan.

Derhalve kan het nodig zijn de verschillende doelstellingen van economische politiek te herformuleren. Een politiek van creatie of behoud van voldoende arbeidsplaatsen, althans gericht op de bedrijvensector, kan in zekere mate botsen met een politiek gericht op behoud en verbreding van het draagvlak. Conclusies ten aanzien van de betekenis van de oorzaken van het verlies van arbeidsplaatsen luiden veelal in macro-termen. De oorzaken behoeven echter niet dezelfde geldigheid te bezitten voor bijvoorbeeld regio's, bedrijfstakken en ondernemingen. Het is van belang dat er meer verfijnde analyses tot stand komen, die de relatieve betekenis van de verschillende oorzaken belichten, alsook de relaties op een lager niveau van aggregatie bestuderen.

2. Naast factoren als arbeidskosten en bezettingsgraad heeft de ontwikkeling van de technologie een zelfstandige betekenis voor de werkgelegen-

heid. Deze factoren kunnen naast elkaar, in wisselende intensiteit, van invloed zijn. In de toekomst kunnen de arbeidskosten minder sterk dan voorheen toenemen. De technologische component zou dan in relatieve betekenis winnen.

De relatie werkgelegenheid en technische ontwikkeling wordt hier slechts zijdelings aan de orde gesteld. Deze relatie, die complex van aard is, en de mogelijkheden voor het voeren van beleid dienaangaande, zijn nog nauwelijks onderzocht. Daarbij kan het zo zijn dat verbanden welke in het verleden konden worden vastgesteld, zich niet in de toekomst voordoen. Er doen zich structurele veranderingen voor, ten gevolge waarvan uitspraken over de invloed van de technologie in het verleden, geen of slechts verminderde geldigheid hebben voor de toekomst. In onze industriële maatschappij is de toekomst in hoge mate afhankelijk van de industriële structuur, met name voor wat betreft de bestedingsmogelijkheden, de werkgelegenheid en de mogelijkheden tot het overdragen van inkomens. De industriële structuur is mede afhankelijk van de mate waarin technologische vernieuwing in de industriële produktie tot uitdrukking komt. In deze zin is de technologie niet alleen met de werkgelegenheid, maar ook met andere verschijnselen verbonden (5). Voorbeelden hiervan zijn: de problematiek van het energiegebruik, verzadigingsverschijnselen in geïndustrialiseerde landen, verschuiving van kapitaal naar andere landen. Omdat zich in de laatste jaren, mede onder invloed van technologische veranderingen, processen van verlies van arbeidsplaatsen hebben voorgedaan, wordt de invloed van de technologie op de werkgelegenheid vaak als negatief voorgesteld. Om tot een toereikend oordeel te komen dient echter de economische ontwikkeling over een langere periode te worden bezien. Naast perioden van teruggang in werkgelegenheid onder invloed van de technologische ontwikkeling, lijken er zich ook fasen in de ontwikkeling voor te doen waarbij technische vernieuwing de werkgelegenheid bevordert. De lange cycli worden wel de Kondratiev cycli genoemd. Deze worden door vele auteurs met de realisatie van belangrijke technische vernieuwing in verband gebracht (6). Men kan zich afvragen in welke fase wij ons momenteel bevinden en welke verwachtingen voor de komende tijd bestaan. Sommigen zijn van mening dat de fase van neergang van de Kondratiev golf is ingegaan (7).

Technische vernieuwing is geen homogeen verschijnsel. Er bestaan faseverschillen naar de mate van geavanceerdheid van de diverse technologieën. Belangrijke ontwikkelingen spelen zich niet alleen af op het gebied van de elektronica, ook de ontwikkelingen van de biochemie en de biofysica moeten worden genoemd.

Daarnaast kunnen de eisen, die men stelt aan het energie- en grondstoffengebruik en aan de bescherming van het milieu tot technische vernieuwingen aanleiding geven.

3. Bij de beoordeling van de perspectieven voor de werkgelegenheid moet tenslotte gewezen worden op de betekenis van de schaalgrootte waarop de produktie van goederen en diensten plaatsvindt. In hoofdstuk IX wordt ingegaan op de betekenis voor de arbeidsmarkt van technologische en organisatorische vernieuwing, welke in veel gevallen tot schaalvergroting heeft geleid. Schaalproblemen in onze maatschappij raken zeker niet alleen de arbeidsmarkt in de zin van regulatie. Ook het scheppen en behouden van arbeidsplaatsen hangt samen met schaalontwikkeling. Verder is ook de consument in hoge mate betrokken bij deze ontwikkelingen. Het verdwijnen van kleine winkels en andere kleine instellingen voor dienstverlening heeft vragen opgeworpen ten aanzien van de gevolgen van schaalvergroting. Voorbeelden zijn de vermindering van bereikbaarheid van de dienstverlening, het verdwijnen van een fijnmazig distributienet van winkels, het onpersoonlijk worden van verzorging en verpleging in grote ziekenhuizen en verzorgende instellingen. In dit rapport zal geen specifieke aandacht geschonken worden aan het probleem van schaalvergroting/-verkleining. Een onderzoek in deze zin wordt met medewerking van de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid verricht in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (8).

4. Het voorafgaande en het hiernavolgende geven reden om te veronderstellen dat in de toekomst de vraag naar arbeid sterk achter kan blijven bij het arbeidsaanbod. Dit roept de vraag op of in de toekomst de norm van volledige werkgelegenheid wel te handhaven is c.q. anders moet worden geïnterpreteerd. Hiermee samen hangt de vraag of niet in toenemende mate onderscheid gemaakt dient te worden tussen de doelstelling met betrekking tot het handhaven van het vereiste draagvlak èn de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Er bestaat immers een zekere spanning tussen de bijdrage van sectoren aan de werkgelegenheid en aan de vorming van het draagvlak. Sectoren die sterk draagvlakcreërend zijn kunnen dit vaak doen dankzij een hoge kapitaalintensiteit, waardoor de bijdrage van de werkgelegenheid in zo'n sector relatief laag is. Het zou veel meer een taak van industrie-politiek kunnen zijn om de draagvlakdoelstelling te realiseren, al dan niet resulterend in vergroting van het aantal arbeidsplaatsen. De werkgelegenheidsdoelstelling ware dan te realiseren in andere, niet zo zeer draagvlakcreërende sectoren. In hoofdstuk VIII wordt hierop teruggekomen.

VI.4. Perspectieven voor de produktie en de werkgelegenheid naar sectoren

VI.4.1. *Algemeen*

1.1. Tussen de sectoren landbouw, nijverheid en diensten bestaan naast overeenkomsten ook belangrijke verschillen (9). Zo zullen veel vormen van dienstverlening gericht zijn op de binnenlandse markt en, anders dan de industrie, geen of weinig buitenlandse concurrentie ondervinden. Voor de industrie bestaat in principe de mogelijkheid de produktieactiviteiten te verleggen naar andere landen. Verder geschiedt de op arbeidsbesparing gerichte research vooral ten behoeve van de industrie.

De bijdrage van de verschillende sectoren aan de totale produktie blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel VI.1. Procentuele samenstelling van de produktie van bedrijven (bruto toegevoegde waarde, prijzen 1963) naar sectoren

	1953		1963		1973	
Landbouw		12,1		10,0		9,2
Industrie	30,9		34,9		36,4	
Delfstoffenwinning	2,5		1,7		3,4	
Openbaar nut	2,2		2,7		4,9	
Bouwnijverheid	8,8		7,7		5,8	
Nijverheid		44,4		47,0		50,5
Diensten		43,5		43,0		40,3
Totaal bedrijven		100		100		100

Bron C.P.B.

De bijdrage die de nijverheidssector levert aan de totale produktie van bedrijven blijkt, althans in volumetermen, toe te nemen. Tegenover een toenemend aandeel van de nijverheidssector blijken afnemende aandelen van de landbouw en de dienstensector te staan. Nederland volgt hiermede een patroon dat ook in andere Westeuropese landen is terug te vinden. Dit is vooral toe te schrijven aan de industrie en de openbare nutsbedrijven. Hierna wordt dezelfde tabel in lopende prijzen gegeven.

Tabel VI.2. Procentuele samenstelling van de produktie van bedrijven (= bruto toegevoegde waarde factorkosten, lopende prijzen) naar sectoren

	1953		1963		1973	
Landbouw		13,8		10,0		6,7
Industrie	33,2		34,9		32,2	
Delfstoffenwinning	2,7		1,7		2,3	
Openbaar nut	2,5		2,7		2,8	
Bouwnijverheid	7,8		7,7		9,0	
Nijverheid		46,1		47,0		46,3
Diensten		40,1		43,0		47,0
Bedrijven		100.		100		100

Bron C.P.B.

Het beeld is hier in zoverre veranderd dat de daling van het aandeel van de landbouw groter is. Kennelijk is de prijsontwikkeling in de landbouw achtergebleven bij het gemiddelde. In de industrie zien we eenzelfde verschijnsel. Was in volumina nog sprake van een groeiend aandeel van de industrie, in nominale termen blijkt van stabilisatie of zelfs van enige daling sprake te zijn.

Hiertegenover staat de forse omslag in het beeld voor de dienstensector. In volumetermen nog een daling, in nominale termen een forse stijging.

Dit verschijnsel kan verband houden met de internationale concurrentie, waarmee vooral de industrie te maken heeft. De dienstensector daarentegen is veel meer aan de binnenlandse markt gebonden. Een en ander kan mede consequenties hebben gehad voor de prijsontwikkeling van de diverse sectoren. Ook moet gewezen worden op de hoge arbeidsintensiteit van de produktie in de dienstensector.

Voor de totale nijverheidssector mag worden verwacht dat de historische trend van een groeiend aandeel in de produktie zal worden omgebogen. Het aantal in het verleden als 'snelle groeiers' gekwalificeerde bedrijfstakken neemt duidelijk af. Voor de gehele nijverheid (inclusief de bouw) raamt het C.P.B. de jaarlijkse produktiegroei tot 1980 op circa 5% per jaar. De onzekerheid, met name ten aanzien van de internationale verhoudingen, brengt met zich mede dat de prognoses met de nodige reserves moeten worden gehanteerd. A fortiori geldt dit voor verwachtingen na 1980. Het is zeker niet uitgesloten dat de bijdrage van de nijverheidssector aan de vorming van het nationaal produkt zich in de toekomst zal stabiliseren of wellicht zelfs zal gaan dalen. In zo'n situatie zou een toenemende bijdrage van de dienstensector verwacht moeten worden. Deze situatie is bijvoorbeeld in de Verenigde Staten reeds bereikt.

1.2. De ontwikkeling van de werkgelegenheid is niet volledig overeenkomstig de groei van de produktie geweest. Niet alleen bestaan er aanmerkelijke verschillen in de arbeidsintensiteit tussen de bedrijfstakken, ook loopt de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit in de verschillende bedrijfstakken uiteen. Deze ontwikkelingen zijn zodanig dat het groeiend aandeel van de nijverheidssector in het totaal van de produktie van bedrijven zich niet heeft vertaald in een groeiend aandeel in de werkgelegenheid. Het tegendeel is het geval, zie tabel VI.3.

Tabel VI.3. Werkgelegenheid opgesplitst naar sectoren (x 1000 manjaren), en in procenten, incl. zelfstandigen

	1963		1970		1975	
Landbouw	420	10,8	329	8,0	299	7,5
Nijverheid (excl. bouw)	1395	36,0	1378	33,4	1220	30,5
Bouwnijverheid	425	11,0	505	12,2	438	11,0
Diensten	1639	42,2	1917	46,4	2040	51,0
	3879	100	4129	100	3997	100

Bron: C.B.S. Nationale Rekeningen.

Zowel in relatieve als in absolute zin blijkt er van een afnemend opnamevermogen van arbeid in de nijverheidssector sprake te zijn. Voor de toekomst klemt dit probleem temeer aangezien:

– het aandeel van de nijverheid in de totale produktie vermoedelijk niet meer zal toenemen;

– die bedrijfstakken die voor de groei moeten zorg dragen in de regel reeds worden gekenmerkt door een arbeidsextensief karakter en bovendien door een doorgaans relatief hoge groei van de arbeidsproduktiviteit.

Tegenover het afnemend opnamevermogen van de landbouw en de nijverheid staat een toenemend opnamevermogen van de dienstensector. Dit beeld wordt nog versterkt als we de gehele tertiaire sector bezien (zie bijlage, VI-A, tabel 1) (10).

De ontwikkeling van een groeiend werkgelegenheidsaandeel van de dienstensector sluit aan bij de gangbare opvatting dat in de toekomst een aanzienlijk groter deel van de beroepsbevolking in de dienstensector werkzaam zal zijn. (11) De 'dienstenmaatschappij' hoeft overigens geen samenleving te zijn waarin de industrie een minder dominante rol speelt. Voor de industrie geldt echter dat de verhouding kapitaal/arbeid zich wijzigt ten gunste van kapitaal. Ook wat de consumptieve vraag betreft zal er slechts sprake zijn van een relatieve afneming van de afzet van de industriële produkten. De consumptie zal zich meer richten op de dienstverlening. Het is niet vanzelfsprekend dat de ontwikkeling van de samenleving in de richting van een dienstenmaatschappij ook betekent dat deze maatschappij een arbeidsintensief produktieproces kent. Sommige vormen van arbeidsintensieve dienstverlening zijn immers onderhevig aan processen van automatisering en andere ontwikkelingen waardoor arbeid wordt uitgestoten. Hierbij kan worden gedacht aan de toenemende automatisering in de administratieve sector en aan de zelfbediening in de sfeer van het winkelbedrijf en de horeca.

Overigens blijkt dat de ontwikkeling van de drie economische sectoren in de geïndustrialiseerde landen nogal uiteenlopen. (Zie bijlage VI-A, tabel 2.).

1.3. Hierboven werden de bijdragen aan de totale werkgelegenheid en de totale produktie van de sectoren gepresenteerd. De verkenning was nogal schetsmatig en beperkt.

Een eerste beperking heeft te maken met de indeling naar sectoren zelf. Er komen verplaatsingen van functies voor. Als gevolg van toenemende specialisatie worden activiteiten die vroeger in een bedrijf in de nijverheid zelf werden verricht, thans gedaan door dienstverlenende bedrijven. Ook het omgekeerde komt voor, namelijk dat als gevolg van toenemende concentraties meer dienstverlenende activiteiten worden geïntegreerd met industriële activiteiten.

Een tweede beperking betreft de relatie tussen de werkgelegenheid en de produktie. Deze relatie is uitermate complex. De vraag naar arbeid is het gevolg van een groot aantal interactieve economische krachten. De sectoren zijn daarbij erg heterogeen, zodat het moeilijk is algemeen geldende uitspraken te doen.

VI.4.2. *Perspectieven voor de landbouwsector*

2.1. In de achter ons liggende honderd jaar heeft de landbouw een ontwikkeling doorgemaakt die gekenmerkt wordt door enerzijds een forse stijging van de produktie, anderzijds een aanzienlijke daling van het aantal arbeidsplaatsen. Eén van de oorzaken voor de produktiegroei was de uitbreiding van het landbouwareaal d.m.v. ontginning en landwinning.

Daarnaast hebben zich in de landbouw grote moderniseringsprocessen voltrokken. Bedrijfsvergroting, specialisering, intensivering, bedrijfsoverkoepelende organisatievormen etc. moeten hier worden genoemd. In feite is door biologisch- en mechanisch-technische verbeteringen de produktiviteitstoeneming in de landbouw groter geweest dan in alle andere bedrijfssectoren van de economie. De overheid heeft bij deze veranderingen zeker

geen passieve rol gespeeld. Als instrumenten ter bevordering van produktiviteit hebben gediend:

- de trias agricultura: onderwijs, voorlichting en onderzoek;
- verbetering van de agrarische infrastructuur (o.a. ruilverkaveling);
- verbetering van de 'man-land' verhouding.

Inmiddels gaan de produktiegroei en de afneming van het arbeidsvolume door. De landbouwsector is koploper voor wat betreft het verlies aan arbeidsplaatsen (12). In bijlage VI-A, tabel 3 worden prognoses tot 1990 gepresenteerd en van commentaar voorzien.

In de land- en tuinbouwsector zal het aantal arbeidsplaatsen dalen van ongeveer 200.000 in 1974 tot ongeveer 120.000 in 1990. Mede onder invloed van de groeiende belangstelling voor milieuvraagstukken neemt het aantal leerlingen van de land-, tuin- en bosbouwscholen toe. De discrepantie tussen de vraag- en aanbodcomponent in deze sector neemt daardoor toe. Een deel van dit toegenomen aanbod kan wellicht worden opgevangen door functieverschuivingen binnen de landbouwsector.

2.2. Een onzekere en moeilijk te schatten factor is de smaakverandering van de consument. Heden ten dage valt een toenemende belangstelling te constateren voor ambachtelijke landbouwprodukten, macro-biotisch voedsel, e.d. Het is niet uitgesloten dat het oude ambachtelijke agrarische bedrijf in de toekomst weer een plaats krijgt in de primaire sector. Ook hierdoor kan de kleinschaligheid toenemen.

In dit verband wordt wel gewezen op de mogelijkheden van de zgn. alternatieve of biologische landbouw. Deze wordt dan gezien als de tegenhanger van de bestaande landbouwsector, waarin veel met niet-biologische hulpmiddelen wordt gewerkt. Sommigen slaan de betekenis van de biologische landbouw voor de werkgelegenheid hoog aan (13).

De doelstellingen van de diverse landbouwvormen beperken zich niet tot de werkgelegenheid. Het is de vraag of vergroting van het aantal arbeidsplaatsen wel de belangrijkste doelstelling is. Eerder is er sprake van een gerichtheid op zaken als behoud van natuurlijk milieu, bevordering van kleinschaligheid en het bevorderen van de gezondheid van de mensen. Bij alternatieve landbouwmethoden zullen de produkten duur zijn. Dit legt een groter beslag op de bestedingsmogelijkheden van de consument.

2.3. In de toekomst kunnen zich problemen voor gaan doen t.a.v. het draagvlak in de landbouwsector.

Landschapsconservering wordt immers een steeds belangrijker doelstelling. De primaire functie van de cultuurgrond verschuift daarmee van produktiefactor naar omgevingsfactor. De spanning ontstaat in die gebieden waar landbouw nog een belangrijke economische betekenis heeft. De functieverschuiving vraagt een andere inhoud van het agrarische ondernemerschap, maar ook een toeneming in de bereidheid van de gemeenschap om te investeren in grote delen van de groene ruimte. Men mag verwachten dat deze beheersfunctie van de agrariër voor het landschap een tendentie van kleinschaligheid in deze sector zal inhouden. Het verlies van arbeidsplaatsen kan door deze ontwikkeling enigszins worden geremd.

VI.4.3 *Perspectieven voor de nijverheid (exclusief bouw)*

3.1. De groei van het aandeel van de industriële produktie is voornamelijk toe te schrijven aan de chemische industrie. Andere industriële takken bleven qua groeiontwikkeling achter bij of in de pas met het gemiddelde voor de gehele bedrijvensector.

Voor de toekomst mag worden verwacht dat de chemische sector een sterk groeiende sector zal blijven. De internationale concurrentie is in deze branche echter groot. Daarnaast moet rekening gehouden worden met verplaatsing van chemische produktieprocessen naar OPEC-landen en landen met lagere loonkosten. Bovendien kunnen maatregelen op het gebied van

milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening groeivertragend werken (14). Een andere sterk groeiende sector in de nijverheid is de delfstoffenwinning. Deze sector zal evenwel in betekenis afnemen naarmate de aardgasreserves sneller worden verbruikt (groeipercentage tot 1980 1,8%). Verder mag ook van de elektrotechnische industrie, de metaalnijverheid en de olie-industrie nog een redelijke groei worden verwacht (15).

Ondanks de bovengenoemde niet ongunstige groeiperspectieven geldt voor een aantal belangrijke bedrijfstakken dat gekampt wordt met een forse overcapaciteit, zoals de chemie en de olieraffinaderijen. De Europese commissie heeft in dit verband gepleit voor vormen van marktordening om overcapaciteiten te beperken. Voor recessies blijkt een sector als de chemie sterk gevoelig. In 1975 bijvoorbeeld daalde het produktievolume in deze sector met niet minder dan 13,5%. De hiermee gepaard gaande daling van de werkgelegenheid van slechts 0,9% kan op een arbeidsoverschot wijzen. Groeiprognoses behoeven in dit licht bezien derhalve niet te leiden tot een groei van de werkgelegenheid.

Het is interessant na te gaan welke bijdrage de verschillende industriële sectoren hebben geleverd aan het draagvlak. Uit tabel VI.4. blijkt dat de grootste bijdrage wordt geleverd door de metaalverwerkende industrie (16). De betekenis van deze sector voor het draagvlak is groeiende. Daarnaast neemt ook het aandeel van de chemie sterk toe. Daartegenover staan in betekenis afnemende bedrijfstakken als de voedings- en genotmiddelenindustrie en in nog sterkere mate de textiel-, kleding- en schoeiselindustrie.

Tabel VI.4. Werkgelegenheid en produktie uitgesplitst naar industriële sectoren

Jaar 1967	(1)	(2)*)	(3)	(4)*)	(5)**)
	Werkgelegenheid (x 1000 manjaren)		Bruto toegevoegde waarde mld. gld. lopende prijzen		
Voedings- en genotmiddelen	203	15,69	5,38	20,98	0,75
Textiel, kleding en schoeisel	198	15,30	2,14	8,34	1,83
Chemie	103	7,96	2,84	11,09	0,72
Olieraffinaderijen	6	0,46	1,33	5,19	0,09
Metallurgie	38	2,94	0,98	3,82	0,77
Metaalverwerking	494	38,18	7,93	30,93	1,23
Overige industrie	252	19,47	5,04	19,66	0,99
Totaal industrie	1294	100	25,64	100	-

Jaar 1973	(1)	(2)*)	(3)	(4)*)	(5)**)
	Werkgelegenheid (x 1000 manjaren)		Bruto toegevoegde waarde mld. gld. in prijzen 1973		
Voedings- en genotmiddelen	195	15,85	7,35	16,47	0,96
Textiel, kleding en schoeisel	130	10,57	2,44	5,50	1,92
Chemie	105	8,54	5,98	13,49	0,63
Olieraffinaderijen	10	0,81	3,39	7,65	0,11
Metallurgie	35	2,85	2,03	4,58	0,62
Metaalverwerking	500	40,65	15,24	34,39	1,18
Overige industrie	255	20,73	7,90	17,82	1,16
Totaal industrie	1230	100	44,33	100	-

Jaar 1980	(1)	(2)*)	(3)	(4)*)	(5)**)
	Werkgelegenheid (x 1000 manjaren)		Bruto toegevoegde waarde mld. gld. in prijzen 1973		
Voedings- en genotmiddelen	177	15,65	8,90	15,23	1,03
Textiel, kleding en schoeisel	80	7,07	2,13	3,64	1,94
Chemie	110	9,73	10,15	17,37	0,56
Olieraffinaderijen	9	0,80	4,42	7,56	0,11
Metallurgie	35	3,09	2,54	4,35	0,71
Metaalverwerking	474	41,91	20,73	35,47	1,18
Overige industrie	246	21,75	9,58	16,39	1,33
Totaal industrie	1131	100	58,45	100	-

*) in procenten van het totaal
**) (5) = (2) / (4), d.w.z. de verhouding tussen de bijdrage aan de totale werkgelegenheid en de bijdrage aan de totale produktie van die sector. In feite is dit de reciproke van de verhouding tussen de arbeidsproduktiviteit van die sector ten opzichte van de arbeidsproduktiviteit in de industrie.
Bronnen: De tabellen zijn samengesteld aan de hand van diverse C.P.B.-publikaties. De raming voor 1980 is gebaseerd op prognoses gepresenteerd in **De Nederlandse economie in 1980.**
De produktiecijfers voor 1980 luiden in prijzen van 1973.

3.2. In de laatste kolommen van de tabellen VI.4. wordt het quotiënt van het werkgelegenheidsaandeel en het produktieaandeel per sector aangegeven. Deze grootheid mag worden opgevat als een indicatie voor de onderlinge betekenis van de facetten werkgelegenheid en produktie. Een sector mag neutraal ten opzichte van de relatieve betekenis van beide facetten worden geacht, indien de waarde 1 is. Naarmate het quotiënt groter wordt dan één neemt ook het relatieve gewicht van het facet werkgelegenheid toe. Een sector met een waarde kleiner dan één kan gekenmerkt worden als een voor de werkgelegenheid relatief minder interessant en een voor het draagvlak relatief belangrijke sector. Tot deze laatste categorie blijken te behoren de chemie, de olieraffinaderijen en de metallurgie. Van grote betekenis voor de werkgelegenheid ten opzichte van het draagvlak is vooral de textielindustrie. Vanzelfsprekend zegt het quotiënt aldus gedefinieerd, niets over de absolute betekenis van de werkgelegenheid of de produktie in een bepaalde sector. Het is opmerkelijk dat voor sommige bedrijfstakken de bovenstaande karakterisering zich in de loop van de tijd scherper gaat aftekenen.

Bij een sector met een belangrijk accent op het draagvlak en veel minder op werkgelegenheid, te weten chemie, neemt ook het relatieve gewicht van het draagvlakaccent toe. Andersom geldt voor de textiel dat het gewicht van het werkgelegenheidsaccent toeneemt. De metaalverwerkende industrie behoudt haar positie met een enigszins zwaarder (zij het afnemend) accent op werkgelegenheid. De betekenis van de sector voedings- en genotmiddelen ontwikkelt zich van één met een zekere nadruk op draagvlak naar één met een min of meer neutraal karakter.

De genoemde ontwikkelingen houden verband met de langere termijn beweging van de arbeidsproduktiviteit van een sector ten opzichte van de gemiddelde industriële ontwikkeling.

Het is daarom belangrijk inzicht te verkrijgen in de determinanten van de arbeidsproduktiviteit. Gegeven de groei van de produktie, zal het verloop van de arbeidsproduktiviteit de ontwikkeling van de werkgelegenheid vastleggen. Vanzelfsprekend zal een breed spectrum van krachten invloed uitoefenen op het produktiviteitsverloop. In dit verband kunnen worden ge-

noemd de schaalvergroting, de ontwikkeling van de arbeidsintensiteit en de ontwikkeling van de technologie. Deze factoren zijn niet geheel onafhankelijk. Zo zou op grond van een gewijzigde prijsverhouding van produktiefactoren besloten kunnen worden tot een meer kapitaalintensief produktieproces. De wens naar meer kapitaalintensieve produktieprocessen zou vervolgens slechts kunnen worden gerealiseerd als de technologische ontwikkeling dit toelaat. Voorts zou toepassing van zo'n kapitaalintensief proces slechts mogelijk kunnen zijn bij een vergroting van de produktieschaal. Het zou te ver voeren om dieper in te gaan op de uitwerking van de genoemde factoren. Slechts zij hier nog vermeld dat voor een typische 'draagvlaksector' als de chemie geldt dat er omvangrijke schaalvergrotingen hebben plaatsvonden. Bovendien is het produktieproces in deze sector sterk kapitaalintensief, terwijl ook de ontwikkeling van de technologie hier belangrijk is geweest.

Van veel belang is de vraag voor welke bedrijfstakken ons land geschikt is uit het oogpunt van internationale arbeidsverdeling. Deze vraag is niet alleen van belang voor het in stand houden van een sterk draagvlak, maar evenzeer voor de werkgelegenheid. Een indicatie om dit te kunnen beoordelen, wordt gevonden in de mate waarin bedrijven in het verleden erin geslaagd zijn, een vermindering van de binnenlandse afzet te compenseren door exportvergroting.

Voor de periode van 1968–73 blijkt dat vooral de kleding- en schoeiselindustrie er niet in geslaagd is het verlies op de binnenlandse markt te compenseren. Dit geldt eveneens voor de landbouw, de elektrotechniek, de voedingsmiddelenindustrie en de transportmiddelenindustrie. Het gaat niet alleen om bedrijfstakken met een relatief hoge arbeidsintensiteit. De voedingsmiddelenindustrie is bijvoorbeeld niet buitengewoon arbeidsintensief. Daartegenover wist een tamelijk arbeidsintensieve bedrijfstak als de metaalverwerking zich goed te compenseren voor verlies op de binnenlandse markt (17).

Het is kennelijk niet zo dat slechts de arbeidsintensieve bedrijfstakken in hun bestaan bedreigd kunnen worden doordat zij hun positieverlies op de binnenlandse markt niet weten te compenseren. Ook meer kapitaalintensieve bedrijven kunnen in dezelfde omstandigheden geraken. Vooral jonge industrielanden als de OPEC-landen, Korea, Taiwan en Brazilië, zouden, nadat zij in eerste instantie de fabricage van eindprodukten tot zich hebben getrokken, vervolgens ook de meer kapitaalintensieve onderdelen van de bedrijfskolom kunnen fabriceren. De produktie van chemische vezels, die in Noordwest-Europa voor een belangrijk gedeelte aan het verdwijnen is, lijkt hiervan een duidelijk voorbeeld.

Daarbij komt, dat ondernemingen steeds minder aan één bepaalde markt gebonden lijken te zijn.

De verbreding van ondernemingsstructuren over landsgrenzen heen kan een proces van een andere mondiale allocatie van de produktie bevorderen. Een niet onbelangrijke factor kan daarbij tevens zijn dat de arbeidskosten in jonge industrielanden doorgaans slechts 30 à 40% bedragen van de kosten in Noordwest-Europa. Dit is een reden waarom het moeilijk kan zijn om arbeidsintensieve produktieprocessen, door middel van arbeidskostenbeheersing op korte termijn, voor ons land te behouden. Dit sluit niet uit dat het om politieke redenen gewenst kan zijn zich voor bepaalde produkten niet geheel van het buitenland afhankelijk te maken.

3.3. Het is duidelijk dat het opnamevermogen van arbeid in de nijverheidssector in de toekomst beperkt en onzeker is. Uit het beeld tot 1980 blijkt een afneming van de werkgelegenheid voor de totale industrie. Daarbij moet worden opgemerkt dat voor realisatie van deze prognoses een ingrijpend overheidsbeleid is verondersteld. Bovendien is daarbij uitgegaan van een economische ontwikkeling die eerder als optimistisch dan als pessimistisch moet worden gekwalificeerd. In een aantal bedrijfstakken vinden saneringsprocessen plaats, bijvoorbeeld in de textielindustrie. Dit gaat op korte termijn ten koste van de werkgelegenheid. Van andere bedrijfstakken, bij

voorbeeld de olie en de chemie, mag een forse bijdrage aan de ontwikkeling van de produktie worden verwacht.

De directe betekenis van deze bedrijfstakken voor de werkgelegenheid is echter ondergeschikt. Uit het totaalbeeld komt een somber perspectief voor de werkgelegenheid in de nijverheidssector naar voren.

VI.4.4. *Perspectieven voor de bouwnijverheid*

De perspectieven voor de bouwnijverheid worden nader geanalyseerd in bijlage VI-B. Hier wordt volstaan met het samenvatten van de belangrijkste conclusies. Het toekomstbeeld geeft weinig reden tot optimisme. Op veel terreinen kan van een zekere verzadiging worden gesproken. Het laat zich aanzien dat de huidige problemen in de bouwnijverheid van structurele aard zijn en misschien nog in intensiteit kunnen toenemen. Bovendien is de ontwikkeling van de bouwproduktie in relatie tot de behoeften niet evenwichtig geweest. De effecten hiervan op andere sectoren mogen zeker niet worden onderschat. De gegeven ramingen voor de werkgelegenheid in de bouwnijverheid vertonen een sterk neerwaartse trend. Tegenwicht kan wellicht worden gevonden bij grootscheepse vernieuwingen van grote steden en andere wooncentra. In de ramingen is reeds rekening gehouden met de effecten van stadsvernieuwing. Niettemin kan de vraag worden gesteld, of de nu bestaande beleidsvoornemens inzake de stadsvernieuwing voor de toekomst voldoende zullen zijn. Daarbij zal zeker ook gelet moeten worden op de sociale consequenties van een verdere aantasting van de woon- en leeffunctie van de grote steden. Het vernieuwen van oudere wooncentra in grotere steden zou slechts een onderdeel van dat beleid kunnen uitmaken. Vanzelfsprekend zal dit consequenties voor het overheidsbudget hebben.

VI.4.5. *Perspectieven voor de dienstensector*

5.1. Het is de vraag of de hoge verwachtingen die men veelal heeft ten aanzien van de werkgelegenheid in de dienstensector, niet te veel ontleend zijn aan de ontwikkelingen die de Verenigde Staten en Zweden hebben doorgemaakt. De structuur van de dienstensectoren in de diverse landen zal in de regel niet dezelfde zijn. Nederland kan bijvoorbeeld voor het handelsverkeer profiteren van een gunstige geografische ligging. Daarnaast kunnen factoren als overheidsingrijpen, klimaat, aanwezige kennis, etc. aanleiding geven tot verschillen in ontwikkeling. Bij internationale vergelijking van de bedrijfstakken binnen de tertiaire sector blijken er dan ook zowel naar niveau als naar ontwikkeling aanmerkelijke verschillen op te treden (zie bijlage VI-A, tabel 4.). Voor de Verenigde Staten geldt dat het BNP per hoofd aanzienlijk hoger is dan in Nederland. Wanneer nu de economie in West-Europa een lagere groeivoet zal vertonen, kan men de vraag stellen of de ontwikkeling van de dienstensector het 'Amerikaanse model' zal volgen. Dit zou een belangrijk knelpunt voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid kunnen gaan vormen, zeker gezien de uitstootprocessen van arbeid in de industrie. De fase van ontwikkeling in de structuur van sectoren die de Verenigde Staten momenteel hebben bereikt, zou voor West-Europa wel eens veel verder weg kunnen zijn. Daarbij komt nog dat de Verenigde Staten deze fase hebben bereikt, vooral door de ontwikkeling van de particuliere bestedingsmogelijkheden. In Nederland ligt hier juist een probleem gezien het huidige beslag dat de collectieve sector legt op de economische groei. Een groter collectief beslag hoeft niet automatisch een vermindering van de particuliere bestedingsmogelijkheden in te houden. Een groot deel van de collectieve middelen bereikt in de vorm van overdrachten de particuliere sector als vrij te besteden koopkracht.

Verder moet opgemerkt worden dat, anders dan in de Verenigde Staten, de dienstensector zich ook sterk kan ontwikkelen bij een hoog collectief beslag. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkeling in Zweden.

Ook om andere redenen kan men vraagtekens plaatsen bij de ontwikkeling van de dienstensector in Nederland naar 'Amerikaans model'. De uitvoerquote bedraagt in de Verenigde Staten circa 5%. In Nederland is deze meer dan 50%. Het sterk open karakter van onze economie brengt met zich mee dat het nastreven van het externe evenwicht hoge prioriteit verdient. Vele vormen van dienstverlening zullen vanwege het karakter van de activiteit moeilijk een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoer. De uitvoerquote van diensten is bovendien dalende, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel VI.5. De uitvoer van goederen en diensten in relatie tot het nationaal produkt (lopende prijzen)

	1955	1960	1965	1970	1975
Uitvoerquote van goederen	0,34	0,38	0,35	0,36	0,44
Uitvoerquote van diensten	0,13	0,12	0,10	0,09	0,09

Bron: C.P.B.

De afnemende betekenis van de dienstverlening in het totaal van de uitvoer stelt derhalve hogere eisen aan de prestaties van de goederensector. In de Verenigde Staten ligt dat in zoverre anders, dat de veel geringere omvang van het internationale verkeer ten opzichte van de binnenlandse bedrijvigheid andere voorwaarden stelt aan de sectorale opdeling van het bedrijfsleven. Overigens doen zich ook nieuwe vormen van dienstverlening voor met een grote internationale oriëntatie, getuige de sterke toeneming van de dienstverlenende activiteiten ten behoeve van de OPEC-landen. Daarnaast kunnen pogingen om de toeristische attractiviteit van Nederland te verhogen in de toekomst vruchten gaan afwerpen bij de bevordering van de dienstenuitvoer.

Het is de vraag of de ontwikkeling van de consumptie van diensten voldoende zal zijn om de verwachtingen die men van de dienstensector heeft, te realiseren. Twee aspecten lijken van belang. Ten eerste de groei van de totale middelen zelf. Voor de toekomst moet rekening worden gehouden met een vermindering van de groei. Een tweede aspect is de verdeling van de consumptie over goederen en diensten. Naast veranderingen in de voorkeuren en de smaak van de consumenten mag worden verondersteld dat deze verdeling mede bepaald wordt door de relatieve prijsontwikkeling in de dienstensector. In dit verband moet worden opgemerkt dat de dienstverlening een arbeidsintensieve sector is. Tevens geldt dat de produktiviteitsontwikkeling achter blijft bij andere sectoren (18). De prijsontwikkeling van diensten is daarom relatief hoog. De verandering van de consumptiegewoonten in de richting van een sterkere oriëntatie op dienstverlening zou daarom wel eens minder vlot kunnen verlopen.

5.2. De groei van de toegevoegde waarde is in de dienstensector lager dan in de industrie. Binnen de dienstensector bestaan er bedrijfstakken waarin relatief veel mensen werken, maar die slechts een beperkte bijdrage aan de totale toegevoegde waarde leveren, bijvoorbeeld de sociaal-cultureel georiënteerde diensten. Van andere sectoren binnen de dienstverlening, bijv. de engineeringsector en de luchtvaart, is evenwel de bijdrage aan het totale draagvlak relatief hoog. Voor veel vormen van dienstverlening, met name in de sfeer van de financiering, de handel en het vervoer, geldt dat de activiteiten verband houden met de nationale en de internationale bedrijvigheid. Voor die sectoren geldt derhalve dat de groeiperspectieven staan of vallen met die van de agrarische en industriële afzet, zowel nationaal als internationaal.

Een uit oogpunt van werkgelegenheid belangrijke bedrijfstak binnen de dienstensector is de handel. Sinds het begin van dit decennium is de werkgelegenheid in deze sector geleidelijk teruggelopen. Deze daling heeft zich vooral bij de detailhandel voltrokken. Het is niet eenvoudig vast te stellen

van welke aard een eventuele relatie met de arbeidskosten is. In dit verband worden wel het minimumloon en het minimum-jeugdloon genoemd. Een groot gedeelte van het personeelsbestand in deze sector krijgt minimum-jeugdloon of minimumloon, nl. 43% (19).

Dientengevolge zijn de loonkosten in deze sector sneller gestegen dan in andere sectoren. Dit kan mede de oorzaak zijn geweest van de vermindering van het aantal zelfstandigen. Overigens is het niet uitgesloten dat de daling van het aantal zelfstandigen in de toekomst zal verminderen. Een belangrijke factor kan hierbij zijn de verbetering van het sociale klimaat voor de zelfstandigen. Deze ontwikkeling zou goed passen bij de groeiende belangstelling voor ambachtelijkheid en kleinschaligheid. Ten slotte moet over de handel worden opgemerkt dat de bedrijfsdrukte in deze branche duidelijke pieken kent. In de detailhandel worden nu reeds deze pieken opgevangen door middel van deeltijdwerkers (op dit moment ca. 70.000). Dit is positief te waarderen, mede gezien het toekomstige aanbod van deeltijdarbeid.

Uit opinieonderzoek onder werkgevers in deze sector bleek dat in het algemeen een verdere stijging van het aantal part-timers in deze sector verwacht wordt (20).

Een tweede belangrijke tak in de dienstensector is die van de vervoers- en communicatiebedrijven. Er werken in deze branche ruim 300.000 personen. In de communicatiesector zal de verwachte toeneming van de vraag gepaard gaan met de inzet van slechts weinig extra arbeid. Voor andere takken in deze sector mag slechts een geringe stijging van de arbeidsproduktiviteit worden verwacht (21).

De sector bank- en verzekeringswezen heeft gedurende de laatste tien jaar een sterke expansie en groei van de werkgelegenheid doorgemaakt (22). Ondanks gunstige toekomstperspectieven voor deze branche mag worden verwacht dat ook hier het absorptievermogen voor arbeid zal afnemen, althans geen gelijke tred zal houden met de ontwikkeling van de bedrijvigheid. De automatisering in de administratieve sfeer voltrekt zich nu reeds in een gestaag tempo. Deze ontwikkeling zal zich in de toekomst doorzetten. Een zelfde ontwikkeling mag worden verwacht voor de overige zakelijk georiënteerde diensten.

Tenslotte mag worden verwacht dat de werkgelegenheid bij de overheid verder zal toenemen (23).

Het aantal arbeidsplaatsen houdt nauw verband met de mate van overheidsbemoeienis, waarvan mag worden verwacht dat deze toeneemt. Ingeval de plannen voor verdergaande decentralisatie van bestuur worden gerealiseerd, kunnen de hieruitvolgende verschuivingen van overheidstaken positieve effecten op de groei van de werkgelegenheid bij de lagere overheden hebben. Daar staat tegenover dat in de onderwijssector onder meer als gevolg van de vergrijzing van de bevolking vermindering van de werkgelegenheid zal optreden. Daarnaast dient gewezen te worden op de behoefte aan nieuwe onderwijsvormen, 'tweede-weg-onderwijs'. In de beschouwing over de quartaire sector (hfdst. XII) wordt hieraan aparte aandacht besteed.

5.3. Al met al lijken de verwachte ontwikkelingen voor sommige deelsectoren geen aanleiding te geven tot groot optimisme over het opnamevermogen van arbeid. Er doen zich uiteenlopende problemen voor, waardoor het erg moeilijk is tot conclusies te komen over de betekenis van de dienstverlening voor de werkgelegenheid. Niettemin kunnen van sommige bestaande sectoren, alsook van nieuwe vormen van dienstverlening zekere verwachtingen worden gekoesterd. Daarbij mogen de bijdragen, die sommige in opmars zijnde subsectoren aan het draagvlak en de externe positie leveren, niet onvermeld blijven. Waar zich uit een oogpunt van werkgelegenheid interessante perspectieven voordoen, lijken deze in het licht van de omvang van de te verwachten uitstotingsproblemen in landbouw en nijverheid, alsook van de te verwachten toename van het arbeidsaanbod, van onvoldoende omvang om de toekomstige ontwikkeling zonder zorgen tegemoet te zien.

VI.5. Slot

Tot slot van dit hoofdstuk worden de hier beschreven ontwikkelingstendenties van de vraag naar en het aanbod van arbeid met elkaar geconfronteerd. (24).

Uitgegaan is van:

- de raming van het aanbod van arbeid tot 1990;
- een onveranderd werklozenbestand van circa 200.000;
- de veronderstelling dat het verlies van arbeidsplaatsen in de landbouw 3,4% per jaar bedraagt. Dit gegeven komt overeen met de L.E.I.-prognoses en met die uit de *Nota Landbouwverkenningen*;
- de prognose voor de nijverheid (excl. bouw) voor 1980 uit *De Nederlandse economie in 1980.*
- Voor de periode 1980–1990 een verdere daling van het aantal arbeidsplaatsen met 1% per jaar;
- de C.P.B.-raming voor 1980 voor de overheidssector. Voor de periode 1980–1990 is nog eens een extra creatie van 30.000 arbeidsplaatsen in deze sector verondersteld.

Zonder enige prognostische waarde te willen claimen, kunnen deze gegevens dienen om, bij wijze van rekenvoorbeeld, inzicht te verkrijgen in de vraag hoeveel arbeidsplaatsen er in de dienstensector gecreëerd moeten worden.

Tabel VI.6. Confrontatie van enige ontwikkelingstendenties van de vraag naar en het aanbod van arbeid

	1975	1980	1990
		x 1000	
Primaire sector	299	259	178
Nijverheid	1220	1185	1072
Bouwnijverheid	438	408	392
Overheid	628	659	690
Werkloosheid	200	200	200
Totaal	2785	2711	2532
Potentieel aanbod van arbeid	4881	4952	5426
Arbeidsvolume dienstensector	2096*)	2242	2926
Te creëren in de dienstensector		201	684

*) Feitelijk volume 2040, het verschil is aan verborgen werkloosheid toe te schrijven.

De conclusie is derhalve dat het opnamevermogen van de dienstensector tot 1990 met bijna 700.000 arbeidsplaatsen dient te groeien! Dit lijkt waarlijk geen geringe opgave.

VII.1. Inleiding

1. In dit hoofdstuk zal worden getracht enig inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen die de ontwikkelingen, zoals in deel I geschetst, kunnen hebben voor het functioneren van de samenleving. Met name wordt ingegaan op de vraag of, en zo ja, welke grenzen gesteld zijn aan de overdracht van inkomens aan het toenemende aantal niet-actieven. Daarbij spelen economische en sociale aspecten een rol. Vanuit het economisch gezichtspunt rijst de vraag welke eisen gesteld moeten worden aan het draagvlak.

In het bijzonder speelt de vraag, welk beroep van de collectieve sector op het draagvlak mogelijk is, zonder dat de instandhouding ervan in gevaar komt. Daarnaast wordt steeds duidelijker dat de economische vraagstelling alleen niet voldoende kan zijn om aan te geven welke mogelijke implicaties volgen uit de ontwikkeling van de verhouding actieven/niet-actieven.

Allerlei sociale en sociaal-psychologische processen spelen mede een belangrijke rol. Het ontbreekt in de sociale wetenschappen echter nog aan algemeen aanvaarde indicatoren die inzicht zouden kunnen verschaffen in de ontwikkeling van die processen.

De centrale vraagstelling van dit hoofdstuk is uitermate complex. Alhoewel de hier opgeworpen vragen in het kader van de verhouding actieven/niet-actieven tot de meest essentiële mogen worden gerekend, is de hiernavolgende beschouwing zeker niet uitputtend. Een aantal overwegingen kan worden genoemd die het gewicht van de probleemstelling benadrukken.

- Een verdergaande toeneming van het aantal niet-actieven, met als gevolg een doorgaande stijging van de kosten van de sociale zekerheid.
- Een verminderende economische groei, waardoor bij een toenemend beroep van de collectieve sector de koopkracht van de actieven onder druk komt.
- Verschuivingen van overdrachten binnen het gezinscircuit naar het collectieve circuit.
- Het bestaan van onvervulde wensen in de sociale zekerheidssfeer.

2. In de reeds genoemde sociaal-psychologische processen speelt de bereidheid van actieven om ten behoeve van de niet-actieven inkomens over te dragen een grote rol. Dit houdt stellig ook verband met de centrale plaats van arbeid in onze samenleving. Het verrichten van arbeid tegen beloning wordt gezien als de belangrijkste manier om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Een aantal categorieën is van deze 'plicht' uitgesloten, bijv. bejaarden en jeugdigen. Voor het overdragen van inkomen is voor deze categorieën voldoende legitimering aanwezig. Dit kan via het gezinscircuit of via het collectieve circuit geschieden.

Voor gehandicapten en zieken is ook een legitimering aanwezig, zij het dat hier van een 'bewijslast' sprake is. Voor werklozen is de legitimering veel geringer. Voortdurend wordt van werklozen gevraagd zich in te spannen weer een baan te vinden. Daarbij speelt zeker een rol dat ondanks de hoge werkloosheid, er tevens sprake is van openstaande arbeidsplaatsen. De waardering die men hecht aan het bezetten van een minder geschikte arbeidsplaats is in de regel positiever dan de waardering voor het werkloos zijn.

Vanuit de werklozen bezien, leidt dit tot een moeilijke situatie. Verwacht wordt dat werklozen voldoen aan de bestaande norm: de plicht tot arbeid.

Het economisch proces maakt dit echter steeds moeilijker, zeker ook omdat er van selectiviteit bij de recrutering sprake is. (Zie hoofdstuk X).

Andersom leidt dit, vanuit de actieven bezien, tot een situatie waarin de bereidheid tot het doen van overdrachten, onder meer ook ten behoeve van werklozen, zeker bij een afnemende groei kan dalen. De afnemende bereidheid kan ook een proces van herverdeling van arbeid met overeenkomstige vermindering van inkomens schaden.

Het beleid was tot voor kort vooral gericht op de inkomensontwikkeling. In dat opzicht is er voor de niet-actieven wel het één en ander gebeurd, maar de schaarste aan arbeid en de geringe waardering voor niet-actieven lijken echter problematisch. Voor de actieven heeft de problematiek consequenties voor hun inkomensontwikkeling. Juist in een economisch ongunstige periode staat een verdelingsvraagstuk centraal, waarbij spanningen tussen de actieven en de niet-actieven hunner ontstaan.

3. In het vorige hoofdstuk is reeds ingegaan op ontwikkelingen van de produktie op middellange termijn. De toegevoegde waarde van bedrijven vormt de basis en dus het draagvlak voor de verschaffing van collectieve middelen. In dit rapport wordt onder meer de instandhouding en versterking van het draagvlak bepleit. Dit mede om werkgelegenheid in eventuele niet-draagvlakversterkende sectoren mogelijk te maken (quartaire sector). Cruciaal bij het draagvlak is dus de aftapbaarheid. De wijze waarop 'aftapping' moet geschieden wordt in dit rapport niet uitgewerkt. Men zou kunnen stellen dat een situatie waarin een aftapping van het draagvlak geschiedt ten behoeve van het scheppen van werkgelegenheid in niet-draagvlakversterkende sectoren, niet afwijkt van een situatie waarin het draagvlak wordt afgetapt ten behoeve van non-activiteit. In economisch opzicht is dit ten dele juist. Ten dele omdat rekening gehouden moet worden met zgn. inverdieneffecten. In sociaal opzicht maken beide situaties wel degelijk verschil. De kans op spanningen tussen actieven en niet-actieven zal minder worden.

Wel moet gewezen worden op het gevaar dat de kans op spanningen tussen actieven en niet-actieven kan verschuiven naar 'produktieve' en 'niet-produktieve' actieven.

VII.2. Overdrachten ten behoeve van actieven en niet-actieven

1. Het is mede een functie van deze studie het vraagstuk van de actieven/niet-actieven in zijn juiste proporties te bezien. Derhalve is het gewenst nog eens nader in te gaan op de categorieën die in deze studie centraal staan: de actieven en de niet-actieven, en de ten behoeve van deze categorieën te plegen inkomensoverdrachten.

De vraag is welke inkomensoverdrachten gezien de probleemstelling van belang zijn. Zijn dat, op grond van verschillen in legitimering, slechts de overdrachten ten behoeve van bepaalde groepen niet-actieven, in het bijzonder de werklozen? Zijn dat de overdrachten ten behoeve van alle niet-actieven, of nog ruimer ten behoeve van niet-actieven en actieven samen? Sociologisch bezien bestaat er aanleiding om bij het doen van overdrachten, verschil te maken tussen vormen van niet-activiteit. De verschillen in legitimering bepalen mede de bereidheid tot het doen van overdrachten. Of deze verschillen in bereidheid zich ook economisch laten vertalen, bijvoorbeeld afgemeten aan de mate van afwenteling, is nog maar de vraag. Voor wat betreft de werkgeversbijdrage in de sociale lasten, maken zowel de premie voor bijv. de werkloosheidswet als de premie voor bijv. de W.A.O. onderdeel uit van de arbeidskosten. Van verschillen in economisch opzicht is hier dus geen sprake. Voor wat betreft de werknemersbijdrage ontbreekt het aan inzicht. De verschillen in afwenteling tussen de te onderscheiden sociale wetten zijn niet bekend. Economisch bezien is het zelfs de vraag of een beslag op het draagvlak uit hoofde van belastingen of uit hoofde van sociale premies enig verschil maakt. Anders gezegd, de vraag is of economisch bezien niet slechts het collectief beslag op het draagvlak, d.i. de som van belasting-

druk en premiedruk op de toegevoegde waarde, van belang is. Het is daarom denkbaar dat de economische vraagstelling een andere is dan de sociale vraagstelling. Twee situaties met een gelijke totale collectieve lastendruk kunnen aanleiding geven tot min of meer overeenkomstige economische gevolgen, maar tot heel andere sociale processen.

2. Het is duidelijk dat een aanzienlijk deel van de collectieve middelen niet uitsluitend ten goede komt aan de niet-actieven, maar wordt aangewend ten behoeve van de gehele bevolking.

Dit geldt zowel voor het overheidsbudget als voor de sociale verzekeringen. De overheidsbestedingen komen in principe aan de gehele bevolking ten goede. Daarnaast draagt de overheid direct inkomens over aan de gezinnen, welke in veel gevallen maar niet altijd, verbonden zijn aan non-activiteit. Verder draagt de overheid, indirect, via de sociale verzekeringen, inkomsten aan gezinnen over. De sociale verzekeringen kunnen vanuit dit gezichtspunt in drie groepen worden onderscheiden:

- verzekeringen tegen inkomensderving als gevolg van non-activiteit;
- verzekeringen tegen ziektekosten;
- inkomensherverdelende verzekeringen.

Alle verzekeringen tegen inkomensderving hebben betrekking op non-activiteit. De verzekeringen tegen ziektekosten kunnen dat hebben, maar dit behoeft niet zo te zijn. Ook actieven kunnen een beroep doen op bijv. de Ziekenfondswet.

Bij de inkomensherverdelende verzekeringen hebben sommige wetten betrekking op actieven (bijv. K.W.L.), andere wetten op niet-actieven (bijv. de A.O.W.), sommige op beide categorieën (bijv. A.K.W.).

Bij beschouwingen over de economische gevolgen van een groot collectief beslag op het draagvlak, wordt dit beslag in de ruimste zin gedefinieerd. Daarvoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

Niet alleen de toerekening van de collectieve middelen naar de actieven en de niet-actieven is moeilijk te maken. Ook roepen, zoals reeds eerder gesteld, verhogingen van onderdelen van de collectieve lastendruk overeenkomstige economische consequenties op. Uitgaande van instandhouding van het reële besteedbare inkomen zal er een neiging bestaan om drukveranderingen van de belastingen én de sociale premies af te wentelen.

Volledigheidshalve moet vermeld worden dat bij loononderhandelingen, meer dan vroeger, een vraagteken wordt geplaatst bij de afwenteling van collectieve lastenstijging. Men denke aan de discussie of bij prijscompensatie tevens de drukverzwaring van de indirecte belastingen moet worden meegenomen. Verder is van belang dat inkomensoverdrachten, zowel ten behoeve van actieven als niet-actieven, voor zover deze via het overheidsbudget lopen, uitwisselbaar zijn. De inkomensoverdrachten van de overheid aan de niet-actieven kunnen in principe worden vergroot ten koste van de inkomensoverdrachten aan de actieven, en andersom.

Ten slotte worden de sociale premies te zamen met de belastingen in het beleid ten aanzien van de collectieve lasten betrokken.

VII.3. De betekenis van aardgaswinning voor het draagvlak en de collectieve lastendruk

1. Gezien de grote betekenis die de winning van aardgas heeft voor de collectieve middelen is een aparte beschouwing terzake gerechtvaardigd. De aardgasexploitatie is van eminent belang geweest, zowel voor de ontwikkeling van de economische groei, als voor het beslag dat de collectieve sector op de gevormde produktie heeft gelegd. Bij de stimulering van de produktiegroei kunnen directe en indirecte effecten worden onderscheiden.

De directe effecten houden verband met de exploitatie zelf. De toevoeging aan de jaarlijkse produktiegroei uit hoofde van aardgaswinning bedroeg gedurende de laatste tien jaren ongeveer 0,7%. Deze extra groei ging gepaard

met een inschakeling van slechts weinig extra arbeid. Wel zijn van de aanleg van een nieuwe infrastructuur aanzienlijke werkgelegenheidsimpulsen uitgegaan.

De indirecte effecten hebben betrekking op de stimulans die van het relatief goedkope aardgas op de produktiestructuur uitging. In de jaren zestig bleef de prijsontwikkeling van aardgas achter bij die van substituten en andere produkten. Hierdoor konden kapitaalintensieve, veel energie-vergende sectoren zich krachtig ontwikkelen. Gedacht kan worden aan de chemie, de olieraffinaderijen, de metallurgie en de papierindustrie (1). De bijdrage die deze sectoren aan de totale produktie leverden, is duidelijk groeiende geweest. In de toekomst kan hier een probleem ontstaan. Het tijdperk waarin het draagvlak zich sterk kon ontwikkelen, mede dankzij de inbreng van aardgas als goedkoop produktiemiddel, lijkt voorbij. De oliecrisis en het toegenomen besef dat er fysieke grenzen zijn gesteld aan de grondstoffenvoorraden, hebben het energiebeleid doen veranderen. Het beleid van versnelde winning is vervangen door een beleid van zuinig beheer met niet geringe prijsstijgingen.

2. Een tweede indirect effect houdt verband met de externe positie van onze economie. Twee aspecten spelen hierbij een rol. In de eerste plaats zijn de exporten van sectoren, waar relatief veel aardgas in het produktieproces wordt verbruikt, toegenomen. Aardgas was voor de oliecrisis relatief goedkoop ten opzichte van andere fossiele brandstoffen. Dit gaf de Nederlandse exporteurs een concurrentievoordeel op buitenlandse markten. In de tweede plaats is de energiebalans van Nederland op dit moment nog positief. In binnenlands energieverbruik kan voor een groot deel worden voorzien door aardgasproduktie. De invoer van energie is daarom lager, dan zonder aardgasexploitatie het geval geweest zou zijn. Vervolgens zijn met het buitenland contracten voor omvangrijke aardgasleveranties afgesloten (2).

Het is daarom op zijn plaats de betekenis van de zich verslechterende energiebalans voor het externe evenwicht te onderkennen. Daarbij speelt zeker ook de concurrentiepositie van kapitaalintensieve, exporterende bedrijfstakken een rol, welke immers zal verslechteren als gevolg van stijgende energiekosten. Een afgeleid effect betreft de appreciatie van de gulden. De forse betalingsbalansoverschotten hebben de positie van de gulden versterkt, waarvan de concurrentiepositie schade ondervindt. De effectieve koers van de gulden ten opzichte van de concurrenten heeft zich in de jaren zeventig voortdurend in sterk opwaartse lijn bewogen.

3. De aargasexploitatie heeft de overheidsmiddelen aanzienlijk verruimd. De directe ontvangsten in de vorm van royalties, vennootschapsbelasting en winst- en dividenduitkeringen bedragen op dit moment rond 10 miljard gulden per jaar. Daarnaast hebben de afgeleide effecten, via de vennootschapsbelasting, de collectieve middelen in positieve zin beïnvloed. Tot nu toe zijn de aardgasbaten als normale overheidsinkomsten beschouwd, waardoor van een algemene verruiming van collectieve middelen sprake was. Dit algemene karakter brengt met zich mee, dat wanneer de inkomsten uit aardgas zullen afnemen er, òf aanpassingen in de collectieve uitgaven, òf in de druk van de collectieve lasten moeten volgen.

Resumerend kan worden gesteld, dat de positieve effecten, die de aardgaswinning in het verleden voor het draagvlak en het collectief beslag heeft opgeroepen, in de toekomst zullen veranderen. Het moment waarop de omslag zal plaatsvinden, lijkt niet ver verwijderd.

VII.4. Economische grenzen van de collectieve sector

1. In dit hoofdstuk gaat het mede om de vraag in welke mate collectieve middelen uit het draagvlak kunnen worden afgetapt, zonder dat daarbij de vorming van een toekomstig, voldoende sterk draagvlak in gevaar wordt gebracht. Daarbij moet bedacht worden dat de collectieve sector onderdeel uit-

maakt van een economische kringloop. Voor een goed begrip is het gewenst de plaats van de collectieve sector daarbinnen te schetsen. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage VII-A.

De vraag waar de economische grenzen liggen, kan niet vanuit de theorie beantwoord worden. Strikt theoretisch valt slechts één bovengrens aan te geven, t.w. een collectief beslag van 100%. Voor elke economie geldt immers dat structureel gezien de bestedingen in evenwicht moeten zijn met de middelen. Voor het collectieve beslag, waarmee een herallocatie van bestedingen wordt beoogd, geldt derhalve dat dit nooit groter kan zijn dan het totaal van de beschikbare middelen (3).

Een herverdeling van het totale inkomen brengt echter een totale wijziging van de eigendoms- en beheersstructuren met zich mee en houdt derhalve een andere orde in. De verdelingen van bezit en zeggenschap zouden drastisch verschuiven, hetgeen aanzienlijke sociale consequenties met zich mee zou brengen. Verder moet worden opgemerkt dat óók in een samenleving waarin de overheid de volledige toegevoegde waarde zou wegbelasten, aanwending van een deel van de middelen dient plaats te vinden ten behoeve van instandhouding en eventuele uitbreiding van het produktie-apparaat. Voor kapitaalverstrekkingen, dat wil zeggen het beschikbaar stellen van middelen, die niet voor consumptie zijn aangewend, zal een zekere beloning plaats moeten vinden. Daarnaast zal een deel van de middelen in de vorm van afschrijvingen moeten worden geactiveerd ter financiering van vervangende investeringen. In dit verband moet worden gewezen op de voortdurende daling in de macro-rendementen op het geïnvesteerd vermogen. Het netto rendement voor belasting bedraagt op dit moment minder dan 4%, hetgeen meer dan een halvering sinds de beginjaren zestig inhoudt (4). Het is daarom nog maar de vraag of men zelfs in een samenleving met een volledig collectief beslag, zou kunnen volstaan met een lager aandeel ten behoeve van de instandhouding van het produktie-apparaat, dàn momenteel het geval is. Vanzelfsprekend wordt hier slechts het functionele inkomensaandeel bedoeld en niet de verdeling van de kapitaalbeloning over personen.

2. Uit de economische theorie kan men geen grens voor het beslag van de collectieve sector afleiden. De vraag rijst zelfs of gesproken kan worden van grenzen in strikte zin. Men zal dan immers niet alleen aan moeten geven welke indicatoren men hanteert, maar ook moeten aangeven bij welke waarden men spreekt van grensoverschrijding. In het midden van de jaren vijftig bedroeg het collectieve beslag in termen van het nationale inkomen ongeveer 30%, in het midden van de jaren zeventig was dit meer dan 50%. De collectieve lastendruk heeft kennelijk sterk kunnen toenemen zonder dat van een ontwrichting van de economie kan worden gesproken. Het is denkbaar dat er bij verdergaande verhogingen van de collectieve lastendruk aanpassingsprocessen zullen optreden, die wel sociaal-economische consequenties zullen oproepen, maar die zullen leiden tot een situatie die economisch bezien zeer wel bestaanbaar is. Indien deze veronderstelling waar is, dan zullen grenzen geformuleerd moeten worden in termen van de sociaal-economische consequenties, welke die ook mogen zijn. De huidige situatie, die gekenmerkt wordt door een noodzaak tot het verrichten van inkomensoverdrachten, kan gelijktijdig tot een vermindering van de effectiviteit van de belasting- en de sociale premieheffing leiden. De sociale aspecten hieraan verbonden verdienen serieuze aandacht. Mogelijkheden om ontduiking tegen te gaan, moeten niet alleen worden gezocht in verscherping van controles, e.d.. De ontwikkelingen in het belastingstelsel en in het sociale zekerheidsstelsel, lijken gevolgen te hebben voor fundamentele waarden in onze maatschappij. Daarbij kan worden gedacht aan de noodzaak tot werken, de relatie tussen prestatie en inkomen, de wenselijkheid van sociale stijging, de legitimiteit van 'demonstratieve' consumptie.

Een zekere relativering is hier op zijn plaats. De mate van acceptatie van sociaal-economische verschijnselen is immers tijdgebonden. De aanvaarding is onderhevig aan veranderingen in opvattingen. Zo beoordeelde men

een werkloosheid van 100.000 aan het eind van de jaren zestig als erg hoog, nu wordt zo'n aantal relatief laag genoemd. Hiermee is slechts aangegeven dat grenzen ontleend aan indicatoren, en geformuleerd in sociaal-economische consequenties, tijdsdimensies zullen hebben en derhalve niet algemeen geldig zijn (5).

3. Indien geen economische grenzen voor de druk van de collectieve lasten kunnen worden aangegeven, maar slechts de sociaal-economische repercussies kunnen worden geëvalueerd, dan rijst de vraag welke effecten van een toenemende collectieve druk zullen uitgaan.

In hoofdstuk IV is betoogd dat de sociale premiedruk als arbeidskostenverhogende factor de mate van non-activiteit kan beïnvloeden. Een analoge redenering kan worden gegeven voor de gevolgen van verhogingen van de directe belastingdruk. Daarbij is essentieel de vraag of er van afwenteling sprake is. De geneigdheid tot afwentelen is een sociologisch fenomeen. Er moet rekening mee worden gehouden dat in het verleden afwentelingsprocessen hebben plaatsgevonden. Het is echter niet uitgesloten dat toekomstige ontwikkelingen de bereidheid van actieven zullen verhogen om ten koste van de eigen koopkracht bij te dragen aan de collectieve middelen. Zo is de huidige geringe legitimering van werkloosheid mogelijk toe te schrijven aan de overgang van een periode van lage werkloosheid naar een periode van hoge werkloosheid. Mogelijk neemt naarmate de kans hoger is dat men zelf werkloos wordt, de bereidheid om middelen ten behoeve van werklozen af te dragen toe.

Naast afwenteling van de verzwaring van de druk van de directe belastingen komen ook andere vormen van afwentelingsprocessen voor. Als voorbeeld noemen wij hier de fiscale prikkel tot het opnemen van hypothecaire leningen. Dit kan tot vertekening van de feitelijke belastingdruk voor de verschillende inkomenscategorieën leiden. Een verhoging van de indirecte belastingdruk vertaalt zich direct in prijsstijging.

Indien er bij de loononderhandelingen van wordt afgezien, deze prijsstijging af te wentelen, ook dit is een kwestie van bereidheid, dan is de vraag hoe de gestegen prijzen de bestedingen zullen beïnvloeden. De effecten zowel naar omvang als naar richting zullen afhangen van de elasticiteiten van de verschillende bestedingscomponenten.

Indien het winstinkomen meer dan voorheen belast wordt, geldt ook hier in hoeverre afwenteling van de gestegen belastingen, die men als kostenverhoging zal zien, in de prijsontwikkeling mogelijk is. Indien dit door een prijsbeleid of door de werking van de markt niet tot de mogelijkheden behoort, dan is rendementsverlaging het gevolg. Een verlaging van de rendementen zal een remmende werking op de investeringsbereidheid kunnen betekenen met negatieve effecten voor de werkgelegenheid. Ook de vorming van het draagvlak kan worden aangetast door rendementsverslechteringen.

4. Hiermee is schetsmatig een aantal economische ontwikkelingen, die volgen uit een verdergaand beroep op het draagvlak, aangegeven. De doorwerking van dit soort effecten en de betekenis voor de samenleving wordt hier nog niet gegeven. Daarbij is een onderlinge afweging van de sociaal-economische repercussies noodzakelijk, waarbij het gaat om de verenigbaarheid van uiteenlopende doelstellingen. Om hier meer inzicht in te verkrijgen, wordt een econometrisch model geconstrueerd, waarin de economische verbanden tussen de sectoren van de samenleving met behulp van wiskundige relaties worden beschreven. In bijlage VII-B. wordt een korte beschrijving van de opzet van dit model gepresenteerd.

De Raad stelt zich voor na afronding van de simulaties met dit model in een later stadium over de resultaten te rapporteren. De relevantie van sociaal-psychologische processen voor econometrische exercities is daarbij van groot gewicht. Sociale en economische processen zijn ten dele interdependent. Enerzijds bepalen de sociale uitgangspunten en ontwikkelingen mede de randvoorwaarden en de structuur van de economische ontwikkeling. Anderzijds zullen de resultaten van het economisch proces mede bepalend zijn

voor de werking van sociale processen. Op deze sociale aspecten wordt in het hiernavolgende nader ingegaan.

VII.5. De bereidheid van de actieven om inkomen over te dragen

1. De middelen die de overheid en de sociale verzekeringsfondsen vergaren, moeten door de burgers worden opgebracht. Eén en ander berust op wetten, die van sancties zijn voorzien. Aangaande het betalen van belastingen en sociale premies kunnen zich echter problemen voordoen (6).

Uit een aantal feitelijke gedragingen zou men kunnen concluderen dat van een verminderde bereidheid sprake is. Voor een deel liggen deze in de illegale sfeer, bijv. belastingontduiking, zwart werk en beunhazerij. Andere vormen liggen niet zozeer in de sfeer van al dan niet legitiem zijn, maar ontlenen hun rechtvaardiging aan de positie die men in het sociaal-economisch krachtenveld inneemt. Het gaat dan om doorberekening van de gestegen collectieve lasten in de prijzen en afwenteling van belasting- en premiedrukverzwaringen bij de loononderhandelingen.

Voor wat betreft de inkomstenbelasting kan worden gewezen op de bijzondere tarieven en aftrekposten. Deze zijn in sommige gevallen tot stand gebracht met het oog op de draagkracht van de belastingplichtigen. Het resultaat van de afwenteling is dat de effectiviteit van de progressie in de tarieven veel minder is dan velen willen geloven. Tenslotte zijn er juridische constructies om belastingheffing te ontgaan.

Wat betreft de uitkeringskant van de sociale zekerheid wordt door sommigen gewezen op oneigenlijk gebruik en op ontmoedigingen die de sociale zekerheid zou hebben op het aanvaarden van werk. Het is tegen deze achtergrond dat het probleem van de bereidheid moet worden gezien.

2. In ons sociale zekerheidsstelsel neemt het solidariteitsbeginsel naast het equivalentiebeginsel een belangrijke plaats in. Het equivalentiebeginsel houdt in dat uiteenlopende risico's zoveel mogelijk in de verschillende premiepercentages tot uitdrukking worden gebracht en dat bovendien men slechts uitkeringsgerechtigde is als men ook premieplichtige is. Daarnaast staat het solidariteisbeginsel, hetgeen inhoudt dat de relaties tussen de verschillen in risico's en de verschillen in premiepercentages doorbroken zijn. Verschillende solidariteitspatronen kunnen worden onderscheiden. (7) Typerend is dat wanneer er sprake is van verhoging van de belasting en/of premiedruk, men gemakkelijk spreekt over de zware wissel die wordt getrokken op solidariteit van de werkenden. Of het huidige stelsel van sociale zekerheid door de individuele mensen wordt gedragen door opvattingen en gevoelens van solidariteit is twijfelachtig. Het zal zelfs de vraag zijn of dit voor het functioneren van het systeem noodzakelijk is. Er heeft zich immers een proces van institutionalisering voorgedaan. Daardoor zijn er vaste gedragspatronen aanvaard, die niet noodzakelijkerwijs door individuele motivaties gesteund hoeven te worden.

Aan de oorsprong van de sociale verzekeringen staan ongetwijfeld gevoelens en opvattingen omtrent de noodzaak van solidarisering van lotgenoten onderling, teneinde hun zwakke economische positie enigszins draaglijk te maken. Bestaanszekerheid was voor velen niet te verwerven binnen het economisch systeem. Door middel van sociale zekerheid heeft men de ongewisheden van het economisch leven trachten te compenseren. Men ontleende bestaanszekerheid aan solidariteit. Lotsverbondenheid bracht een minimale mate van economische zekerheid, welke het economisch stelsel niet kon verschaffen. Het was zekerheid ontleend aan solidariteit in plaats van aan de individuele economische prestatie.

3. Het equivalentiebeginsel overheerst in de zogenaamde werknemersverzekeringen. Vanuit het solidariteitsbeginsel zijn vooral de volksverzekeringen opgezet.

In het algemeen zullen de betrokkenen zich niet zeer bewust zijn van deze onderscheidingen. Er kunnen echter bij bepaalde categorieën cumulaties optreden van premiebetalingen met overwegend solidariteitselementen, waardoor er weerstand tegen het stelsel kan gaan ontstaan (8). Verder moet gewezen worden op de aftrekbaarheid van de premies voor de inkomstenbelasting, die vanwege de progressie in de tarieven aanzienlijk meer voordelen biedt voor de hogere dan voor de lagere inkomens. Het is daarom niet duidelijk welke inkomenscategorieën het meest bijdragen aan de verschillende sociale verzekeringen. De onderlinge verwevenheid van belastingheffing en premieheffing heeft nog een andere complicatie. De aftrekbaarheid van premies heeft dan wel geen invloed op de inkomsten van de sociale fondsen, maar heeft wel degelijk op de inkomsten van de fiscus invloed. In die zin is ook de overheid partij bij een verdergaande stijging van de premiedruk. De overheid draagt dus langs twee wegen mee in de kosten van de sociale verzekeringen, direct vanuit de algemene middelen en indirect door de aftrekbaarheid. Voor hogere inkomenstrekkers impliceert de mogelijkheid van aftrekbaarheid van premies als gevolg van de progressie dat een minder groot beroep op hun bereidheid wordt gedaan. Tevens geldt dat vanwege het bestaan van premiegrenzen hogere inkomens t.o.v. hun inkomen een relatief lagere bijdrage leveren aan inkomensoverdrachten. Hierdoor kan het vraagstuk van de solidariteit verschuiven. Van lagere inkomenscategorieën wordt immers een relatief hoge bijdrage verwacht.

4. In de loop van de tijd ziet men verschuivingen in de solidariteitspatronen. Traditionele solidariteitspatronen worden ter discussie gesteld. Zo is er een toenemende druk op een grotere individualisering in de sociale zekerheid, onder meer veroorzaakt door de nagestreefde emancipatie van de vrouw.

Nieuwe solidariteit wordt gevraagd bijvoorbeeld door de inwerkingtreding van de A.A.W., als gevolg van uitbreiding van het aantal deelgerechtigden. Verder zien we uitbreiding van de risico's waarvoor een sociale voorziening wordt getroffen. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met een verminderde noodzaak zichzelf tegen dergelijke risico's te beschermen. Tevens behoeft steeds minder een beroep te worden gedaan op de naaste omgeving: familie en particuliere sociale zorg.

Het sociale zekerheidsstelsel is een onderwerp geworden van publieke discussie en publieke meningsvorming. Vooral de laatste jaren is deze ontwikkeling steeds manifester geworden. Daarbij geldt echter dat het sociale zekerheidsstelsel, wellicht mede vanwege haar ontstaansgeschiedenis, en mogelijk vanwege de directe betrokkenheid bij het stelsel (de bedrijfsverenigingen, de premiebetaling), een eigen specifieke plaats inneemt met een eigen normenstelsel.

VII.6. Het sociale zekerheidsbestel in de publieke opinie

1. Het sociale zekerheidsbestel is inzet geworden van een maatschappelijke en politieke strijd. Voor de sociale zekerheid is dit een nieuwe ontwikkeling. Vanzelfsprekend zijn onderdelen van het stelsel altijd onderwerp van politieke meningsverschillen geweest; nu is blijkbaar het totale stelsel in het geding, in die zin dat fundamentele vragen opnieuw gesteld worden. Van belang is daarbij tevens de enorme groei van de kosten van het stelsel. Deze ontwikkeling en de daaruit volgende noodzaak tot nadere prioriteitsstelling, heeft mede bijgedragen tot een zekere politisering van het stelsel. Hieronder worden enkele onderzoekresultaten over de publieke opinie aangehaald.

2. Het is treffend om te constateren hoe verschillend er gedacht wordt in de publieke opinie over ontduiking van belasting en premieheffing en oneigenlijk gebruik.

Dit blijkt uit de volgende tabel.

Tabel VII.1. Rangschikking van een aantal gedragingen in volgorde van veroordeling

Gedragingen	Relatieve mate van veroordeling
Profiteren van sociale verzekering als je kunt werken	43
Werken terwijl je in de W.W. loopt	43
Stelen van collega's op het werk	42
Winkeldiefstal	30
Geld uitlenen tegen woekerrente	29
In winkel met vals geld betalen	28
Ziekte veinzen als werknemer	26
Verdiensten niet aan belasting opgeven	18
Als toerist smokkelen van drank en sigaretten	14
Treinreis zonder betalen	13

Bron: Sociaal-Cultureel Rapport 1976
Nederl. Stichting voor de Statistiek,
Onderzoek inzake het beeld van de
werkloosheid, 1976, p. 7.

Verder is ook de beeldvorming over het stelsel zeker niet eenduidig. Zo valt op dat verschillen in prioriteit worden gegeven aan de sociale verzekeringswetten. Dit blijkt uit de volgende tabel (9).

Tabel VII.2. Rangorde van gewenste bezuiniging

	1e plaats	2e plaats	3e plaats
Ziektewet	5,6	7,8	14,3
W.A.O.	3,3	3,7	9,5
Ziekenfondswet en A.B.W.Z.	8,3	10,9	13,9
A.O.W.	0,9	1,3	1,8
A.W.W.	0,5	1,3	3,6
W.W. en W.W.V.	33,3	26,1	16,3
Algemene Bijstandswet	19,6	31,1	20,9
Kinderbijslag	28,5	16,7	19,7
	100 (n=1509)	100 (n=1278)	100 (n=872)

Bron: C.B.S.:
Sociale Maandstatistiek september 1976.

Uit deze cijfers blijkt dat de kinderbijslag, de werkloosheidswetten en de bijstand prioriteit verdienen voor bezuinigingen. Opvallend is verder dat in dit opzicht A.O.W. en A.W.W. laag scoren. Een voorzichtige conclusie is dat moeilijk generaliserend kan worden gesproken over 'de' opvatting over de sociale zekerheid, maar dat de opinies op onderdelen uiteenlopen.

Een ander punt van belang is de opvatting over misbruik. Ook hier zien we een differentiatie in de verschillende sociale zekerheidswetten optreden. Uit tabel VII.3. blijkt dat met name de Bijstandswet en de W.W./W.W.V. gezien worden als wetten waar misbruik veel voorkomt.

Tabel VII.3. Mening over misbruik van voorzieningen inzake sociale zekerheid

	Vaak	Nogal eens	Zelden of nooit	Geen antwoord	Totaal
	%				
Ziektewet	43,7	42,9	12,1	1,3	100
W.A.O.	16,1	39,4	42,2	2,3	100
Kinderbijslag	1,4	5,0	91,5	2,1	100
Ziekenfonds en AWBZ	5,6	18,5	72,7	3,1	100
WW en WWV	62,0	31,6	4,9	1,5	100
Algemene Bijstandswet	40,1	41,1	16,2	2,6	100
AOW/AWW	0,7	4,4	93,0	2,0	100

Bron: C.B.S., Sociale Maandstatistiek, sept. 1976.

3. Deze resultaten zijn vooral vanwege de signaalwaarde van belang. De gepolitiseerde discussie over de sociale zekerheid gaat kennelijk vooral om de Bijstandswet en de werkloosheidswetten. Van deze wetten wordt het misbruik groot geacht, terwijl deze tevens het eerst worden aangemerkt als mogelijkheden tot bezuinigingen. Verder valt het op dat de Ziektewet niet hoog scoort voor wat betreft de mogelijkheid tot bezuiniging, maar wel hoog met betrekking tot het misbruik. Het beeld kan als volgt worden samengevat.

a. Er zijn sociale verzekeringswetten die eigenlijk nauwelijks ter discussie staan, zoals A.O.W. en A.W.W.

b. Er zijn sociale verzekeringswetten die controverses oproepen zoals de W.W., W.W.V. en Bijstandswet.

c. Er zijn sociale verzekeringswetten die daar tussenin zitten, bijv. de Ziektewet.

Hoewel uit dit materiaal geen harde conclusies getrokken kunnen worden, kan hypothetisch het volgende worden gesteld.

– De opinie over een sociale verzekeringswet kan samenhangen met de kans die men heeft zelf eveneens een gebruiker van de desbetreffende voorziening te worden. Hoe groter men die kans acht, des te groter kan de kans zijn dat men een positief oordeel heeft over de betrokken wet. In dit opzicht is het verklaarbaar dat de A.O.W. als het minst controversieel wordt aangemerkt en de Bijstandswet juist wel als controversieel wordt gezien.

– De reeds genoemde lage legitimering van het werkloos zijn blijkt door deze cijfers te worden bevestigd.

– Het patroon van de wetten verband houdend met ziekte ligt gedifferentieerder. De geringe geneigdheid tot bezuinigen hangt wellicht samen met de hoge kans, dat men zelf van tijd tot tijd van deze voorziening gebruik moet maken. Onduidelijkheid over het begrip ziekte kan gemakkelijk leiden tot ideeën over misbruik. Wel geeft tabel VII.1. een aanwijzing dat misbruik van de Ziektewet relatief minder ernstig wordt geacht. In hoofdstuk V is over de problematiek van het ziekteverzuim reeds uitvoerig ingegaan.

VII.7. De problematiek van de niet-actieven

1. De problematiek van de niet-actieven zelf heeft een belangrijke signaalwaarde. Dit houdt ten nauwste verband met de plaats en de betekenis van arbeid in onze samenleving.

In het algemeen ziet men arbeid niet alleen als een recht maar ook als een plicht (10).

In het algemeen blijken er weinig verschillen in waardenoriëntaties te bestaan over de functie en de waardering van arbeid bij de belangrijkste sociaal-economische groeperingen, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties. De gewenste veranderingen in het arbeidsethos hebben meer betrekking op de intrinsieke aspecten van arbeid: de ontplooiing in de arbeid en de aantrekkelijkheid van arbeid. Naast de belangrijke functie die de arbeidspositie heeft voor de maatschappelijke positie, kunnen ook de volgende functies aan arbeid worden toegeschreven: het geeft inkomen, verleent sociaal prestige aan individu en gezin, geeft mogelijkheden voor het leggen van sociale contacten, geeft mogelijkheden tot individuele ontplooiing en draagt bij tot dienstverlening aan de samenleving.

Zelfs bij groepen die kritisch staan ten opzichte van de huidige arbeidsmoraal, blijkt dat in de veranderingen die zij voorstellen, hoewel op sommige punten wellicht revolutionair, het werken als zodanig nauwelijks ter discussie wordt gesteld.

De kritische kanttekeningen die bij arbeid gemaakt kunnen worden zijn velerlei. Niet alle arbeid geeft mogelijkheden tot ontplooiing. De arbeidsomstandigheden laten juist dikwijls veel te wensen over. Indicaties zijn te vinden in het niveau en de toename van het ziekteverzuim, hetgeen dikwijls veroorzaakt wordt door de arbeidsomstandigheden (zie hoofdstuk V.). De problematiek van de onaangename arbeid is sprekend: veel arbeid is voor Nederlanders zo onaantrekkelijk geworden dat buitenlandse werknemers deze arbeid verrichten.

Uit onderzoek is gebleken dat arbeiders hun arbeidsomstandigheden in veel gevallen nogal negatief waarderen. Dit in tegenstelling met de categorie bedrijfshoofden/hogere employees en middelbare employees (zie bijlage VII-C, tabel 1).

2. Onder de arbeidsongeschikten en de werklozen leven grote problemen. In het beleid heeft tot nu toe vooral het materiële aspect aandacht gekregen. De immateriële aspecten vragen echter evenzeer aandacht. Juist de hoge waardering van arbeid in onze samenleving brengt problemen met zich mee voor die groepen niet-actieven die (al dan niet volledig) in staat moeten worden geacht arbeid te verrichten. Uit opinie-onderzoek blijkt dat, zowel onder de arbeidsongeschikten als onder de werklozen, veel nadelen van het niet werken worden genoemd. Daarbij gaat het niet alleen om de financiële gevolgen van het niet-werken, maar evenzeer om andere daarmee verbonden nadelen, zoals: sociaal isolement, gevoel van uitschakeling, etc. (zie bijlage VII-C, tabellen 2 en 3).

Echter, ook de materiële aspecten spelen een rol. In het bijzonder geldt dit voor de niet-actieven die permanent van uitkeringen afhankelijk zijn, zoals bijvoorbeeld van de W.A.O. (11). De W.A.O. geeft een welvaartsvaste uitkering van 80% van het laatstverdiende bruto-loon en komt door een aantal mutaties op ongeveer 90% van het laatstverdiende nettoloon. Veel W.A.O.'ers behoren echter waarschijnlijk tot de lagere inkomensgroepen. Dit brengt een inkomensachteruitgang met zich mee, waardoor reeds snel een bezuiniging op de eerste levensbehoeften noodzakelijk kan zijn. Andere aspecten van de inkomenssituatie zijn: de onzekerheid van de duur van de uitkering en het feit dat het een uitkering is. Hierbij kan nog genoemd worden, dat sommige uitkeringsgerechtigden daarnaast nog eens afhankelijk zijn van andere inkomensbronnen, bijv. huursubsidie. Hoewel nader onderzoek ontbreekt, is het waarschijnlijk dat deze 'cumulatie van afhankelijkheid' het gevoel van achtergesteld zijn alleen nog maar vergroot. Het zou voor de oordeelsvorming nuttig zijn, inzicht te verkrijgen in de effecten voor het inkomen in de loop van de tijd bij non-activiteit, ten opzichte van de inkomens-ontwikkeling bij een actieve status.

De achteruitgang beperkt zich namelijk niet alleen tot het maandelijks inkomen, maar ook het financiële toekomstperspectief is minder gunstig. Incidentele loonstijgingen zoals periodieken, promoties etc. komen niet meer voor.

Van belang bij de problematiek van de niet-actieven is vooral dat de nadelen van het missen van arbeid, de achteruitgang in inkomen, en de geringe waardering voor de maatschappelijke positie cumuleren.

VII.8. De invloed van het stelsel van sociale zekerheid op de keuze van werken en niet-werken

1. De invloed die de sociale zekerheid op de bereidheid tot werken zou hebben is een veelbesproken onderwerp. Wetenschappelijk is echter slechts een beperkte kennis voorhanden. Dit onderwerp is niet zo gemakkelijk toegankelijk met de gebruikelijke methoden van sociaal onderzoek. Het probleem is evenwel van veel betekenis voor het onderhavige vraagstuk.

De redenen hiervoor zijn:

– De opvatting dat bepaalde uitkeringen te hoog zouden zijn en derhalve de bereidheid tot het aanvaarden van werk nadelig zou beïnvloeden, heeft een zekere verbreiding gekregen in de publieke opinie. De politieke betekenis neemt daardoor toe.

– Indien onder invloed van de sociale zekerheid de werkbereidheid zou afnemen, kan hierdoor het functioneren van andere stelsels nadelig worden beïnvloed, zoals bij voorbeeld de arbeidsmarkt, m.n. de arbeidsmobiliteit.

– Voorts mag de bereidheid tot het beschikbaar stellen van overdrachtsinkomens hierdoor niet in gevaar worden gebracht.

2. In het algemeen heeft de hoogte van de uitkering geen beslissende invloed op de bereidheid en het feitelijk gedrag ten aanzien van werken (12). De sociale controle blijkt van veel betekenis voor de keuzemogelijkheid tussen werken en niet-werken. De sociale controle loopt uiteen voor de verschillende categorieën, voor jonge gehuwde mannen bij voorbeeld is deze groter dan voor jonge gehuwde vrouwen. Vrouwen hebben bovendien meestal alternatieven voor niet-werken, die door velen in hun omgeving hoog worden gewaardeerd, bij voorbeeld het opvoeden van kinderen. Tevens zal het veelal zo zijn dat wanneer arbeid voldoende mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing biedt, het systeem van de sociale zekerheid een herintreding in het arbeidsproces niet in de weg staat. Wanneer in de arbeid echter onvoldoende mogelijkheden tot ontplooiing geboden worden, kan het systeem van sociale zekerheid de herintreding in het arbeidsproces belemmeren.

Voor de toekomst is van belang dat de invloed van sociale controle op het werken bij een hoog algemeen niveau van werkloosheid minder zou kunnen worden. De omgeving van de werkloze zal in zo'n situatie de werkloosheid niet aan de persoon zelf toeschrijven. Dit kan tot een toenemende ontmoediging om te gaan werken leiden. Ook de invloed van sociale controle zelf zou minder kunnen worden. Vooral het toenemende stedelijke leefpatroon in met name de slaapsteden kan tot vervreemding leiden, waarbij bestaande vormen van sociale controle veel minder functioneren. (13) De regelmaat in het arbeidsleven is ook van belang. De ontwikkeling van de structuur van de arbeidsmarkt leidt tot een groter wordende categorie mensen met discontinuïteit in hun arbeidsleven (tijdelijk werk, part-time werk, uitzendwerk, werkloosheid). Dit betekent dat de betrokkenheid bij het werk, die doorgaans juist gebaseerd is op regelmaat, stijgingskansen en werkvoldoening, minder tot ontwikkeling kan komen.

3. De invloed van de sociale zekerheid op de keuze werken/niet-werken heeft niet alleen betrekking op het aanvaarden van werk in een werkloosheidssituatie. Het vraagstuk is algemener van aard. De sociale zekerheid heeft aan het individu, hoewel binnen bepaalde grenzen, een zekere vrijheid gegeven.

Het gaat hierbij meestal om marginale beslissingen, zoals: zich een dag eerder ziek melden, een dag later weer aan het werk gaan, of zich ziek melden in het algemeen. Deze keuzevrijheid geeft het individu de mogelijkheid de sociale zekerheid te hanteren als middel om bepaalde problemen, waarvoor het stelsel in principe niet bedoeld is, het hoofd te bieden. Voorbeelden van deze problemen zijn ongunstige arbeidsomstandigheden en gezinsmoeilijkheden. Deze verbreding van functies van de sociale zekerheid is maatschappelijk gezien zo ingebed, dat deze moeilijk meer weg te denken valt. In de toekomst zijn maatschappelijke ontwikkelingen te verwachten, die aan deze functieverbreding nog meer reliëf zullen geven. Het is daarom van belang, dat de sancties in de sociale zekerheid niet zodanig van karakter zijn, dat daardoor de maatschappelijke ontwikkeling wordt geremd.

VII.9. Enige toekomstige ontwikkelingen

1. De te verwachten groei van het aantal niet-actieven houdt in dat de volumecomponent van de overdrachtsinkomens verder zal stijgen. Minder actieven zullen de lasten van steeds meer niet-actieven moeten dragen. Daarbij komt dat voor de toekomst ernstig rekening gehouden moet worden met veranderende economische omstandigheden. Op dit moment mag reeds van een ver uitgebouwd sociaal zekerheidssysteem worden gesproken. Er zijn echter nog steeds wensen onvervuld en problemen die aandacht behoeven.

Zonder volledig te zijn kan hierbij worden gedacht aan:

– De gevolgen voor de sociale zekerheid van de individualiseringstendens, o.a. de emancipatie van de vrouw.

– Achterstanden in het beleid ten aanzien van onvolledige gezinnen. Het toenemende aantal echtscheidingen, betekent onder meer een toename van het aantal onvolledige gezinnen. De wens om het sociale voorzieningenpakket ook tot deze categorie uit te breiden, zal steeds sterker worden.
– Een gewenste pensioenvoorziening naast de A.O.W.

Voor de toekomst mag worden verwacht dat er verschuivingen optreden in de verdeling van inkomensoverdrachten over de collectieve sfeer en de particuliere sfeer. Het lijkt waarschijnlijk dat als gevolg van veranderende gezins- en familierelaties de collectieve sector steeds meer een overdrachtsfunctie moet vervullen, waar vroeger particuliere verzorging plaatsvond. Te denken valt aan de zorg voor ouders, een groeiend beroep op de bijstandsuitkeringen door gescheiden vrouwen en introductie van studieloon.

2. Naast onvervulde behoeften wordt ook de differentiatie in de behoeften groter.

De verscheidendheid aan opvattingen met betrekking tot uiteenlopende zaken als arbeid, consumptie, andere samenlevingsvormen vormen en 'riskante gewoonten' is groter geworden. Dit betekent dat er minder eenstemmigheid bestaat over wat als 'afwijkend' gedrag wordt aangemerkt. Er kan sprake zijn van vergrote tolerantie zolang een dergelijk gedrag niet tot grotere lasten voor de gemeenschap leidt. Het gaat dan in de kern van de zaak om de maatschappelijke legitimering. Met andere woorden: hoe komt men tot een maatschappelijke rechtvaardiging voor het lenigen van nieuwe behoeften met gemeenschapsgeld c.q. waar worden nieuwe grenzen gelegd? Zonder meer een beroep op solidariteit ligt hier minder voor de hand. De stabiliserende werking die doorgaans door solidariteit in een samenleving wordt bewerkstelligd, zou dan veel meer ontleend moeten worden aan de legitimering van het bestaan van een verscheidenheid aan opvattingen. Op deze wijze zijn de ontwikkeling van opvattingen van de mensen over arbeid en sociale zekerheid, en de denkbeelden die bij belangrijke maatschappelijke instituten (politieke partijen, vakbeweging, bedrijfsleven) leven, van grote betekenis voor de omvang en invloedssfeer van de sociale zekerheid.

Er zijn tendensen in de politieke en maatschappelijke ontwikkeling die de indruk wekken met elkaar strijdig te zijn. In het beleid wordt gestreefd naar een beperking van het aantal deelgerechtigden in de sociale zekerheid. Maatschappelijk gezien is er daarentegen een ontwikkeling waardoor mogelijk steeds meer mensen een beroep op sociale zekerheid gaan doen.

Naast deze ontwikkelingen die bij realisering kostenverhogend zullen werken, is er nog een aantal andere vraagstukken op het terrein van de sociale zekerheid die in dit verband van belang zijn. Met name indien er een toename zal zijn in de categorieën niet-actieven die gedurende lange tijd van het stelsel afhankelijk zijn, is het waarschijnlijk dat deze categorieën meer eisen aan het stelsel gaan stellen. Dit zou bij voorbeeld kunnen geschieden via hun organisaties. Deze eisen kunnen betrekking hebben op een meer 'klantgericht' zijn van het stelsel. Daarnaast zal bij blijvende afhankelijkheid van de sociale uitkering, bij voorbeeld voor werklozen, arbeidsongeschikten en bijstandtrekkers meer aandacht voor de immateriële aspecten gevraagd worden.

3. De belangenbehartiging van de niet-actieven speelt bij de overheid een belangrijke rol (14). Daarbij heeft de vakbeweging zich vanouds opgeworpen voor de belangen van de niet-actieven. Dit geldt natuurlijk in het bijzonder voor de mensen die tijdelijk niet-actief zijn. Er zijn aanwijzingen dat de belangenbehartiging van de niet-actieven, zeker voor diegenen die langdurig afhankelijk zijn van de sociale zekerheid, ook via andere patronen gaat verlopen. Het oprichten van Bijstandsbonden, W.A.O.-comité's e.d. zijn daarvan voorbeelden. Het is nog te vroeg om hieruit conclusies te trekken. Het is echter goed mogelijk dat, als dit grotere vormen gaat aannemen, belangrijke veranderingen in het sociaal-economisch overleg kunnen gaan optreden. Nieuwe organisaties van niet-actieven zullen dan mogelijk het overleg over

sociaal-economische vraagstukken, met name verdelingsvraagstukken, niet meer alleen aan de bestaande sociale partners willen overlaten.

De vraag is of deze ontwikkeling wenselijk geacht moet worden. De vakbeweging is vanouds een belangrijk intermediair voor de belangenafweging tussen actieven en niet-actieven. Het zich ontwikkelen van maatschappelijke tegenstellingen tussen actieven en niet-actieven lijkt geen wenselijke ontwikkeling.

VII.10. Slot

1. Onze maatschappij staat ten aanzien van het vraagstuk actieven/niet-actieven voor een belangrijke fase. Onze samenleving wordt gekenmerkt door het bestaan van een unieke combinatie van twee stelsels, namelijk een industrieel systeem dat sterk op prestatie is gericht en een stelsel van sociale zekerheid dat inkomens beschikbaar stelt zonder gelijktijdige tegenprestatie.

De analyse in dit rapport wijst erop dat een verdere uitbouw van de sociale zekerheid aan begrenzing onderhevig kan zijn. Er staan in principe twee wegen open, t.w.

- het legitimeren van meer en verscheidener vormen van non-activiteit. Dit zal een ingrijpend proces van verandering van opvattingen over arbeid teweeg moeten brengen;
- het scheppen van arbeidsplaatsen c.q. het herverdelen van bestaande arbeidsplaatsen, zodat geen grote bestanden niet-actieven voorkomen.

2. Indien het aantal niet-actieven zal toenemen, betekent dit dat een steeds grotere categorie niet meer de mogelijkheid krijgt zich door middel van arbeid te ontplooien c.q. een inkomen te verwerven. Men zou zich kunnen richten op een aanvaarding daarvan. Dit vraagt middelen voor de verschaffing van een arbeidsloos inkomen; verder zou de opvatting dat niet werken even aanvaardbaar is als werken, gestimuleerd moeten worden. Deze keuze brengt grote problemen met zich mee. Bij een gelijke maatschappelijke waardering van werken en niet werken zijn weinig rechtvaardigheidsgronden te vinden voor inkomensverschillen tussen werkers en niet-werkers. Niet alleen zou dit aanzienlijke inkomensoverdrachten vergen, ook moet de vraag gesteld worden of bij geen of geringe inkomensverschillen nog voldoende mensen bereid gevonden kunnen worden om arbeidsplaatsen te bezetten. In het bijzonder geldt dit wel voor de minder aantrekkelijke arbeidsplaatsen. Indien deze bereidheid niet aanwezig is, kan ook de instandhouding en versterking van het draagvlak in gevaar komen, waarmee de basis voor het verrichten van overdrachten zwakker en zwakker wordt.

3. Beter lijkt het zich te richten op vermindering van het aantal niet-actieven. De wens tot het verrichten van arbeid die bij velen leeft zou zoveel mogelijk moeten worden gehonoreerd. De consequentie hiervan is een streven naar uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen. In het vorige hoofdstuk is reeds gesteld dat vergroting van het aantal arbeidsplaatsen en versterking van het draagvlak niet te allen tijde met elkaar verenigbaar is. De creatie van arbeidsplaatsen zal daarom meer en meer moeten geschieden in 'niet-draagvlak-versterkende' sectoren. Daarnaast lijkt ook een herverdeling van arbeid gewenst. Uit sociaal oogpunt is het gewenst deze verdeling zodanig te richten dat groepen, die het minst gelegitimeerd zijn om niet te werken, weer worden ingeschakeld. De bereidheid bij de actieven tot het doen van inkomensoverdrachten zal waarschijnlijk toenemen indien juist deze categorieën weer in het arbeidsproces worden opgenomen.

Deel 4

HOOFDSTUK VIII. ENIGE KANTTEKENINGEN BIJ DE BELEIDSVOORNEMENS INZAKE DE WERKGELEGENHEID OP MIDDELLANGE TERMIJN

VIII.1. Inleiding

Het op dit moment reeds aanwezige tekort aan arbeidsplaatsen zal in de toekomst vermoedelijk nog meer toenemen. Vandaar dat de Regering een pakket beleidsmaatregelen heeft aangekondigd om de werkloosheid terug te dringen tot 150.000 in 1980.

Hieronder wordt een korte algemene beschouwing over dit aangekondigde beleid gegeven. Daarbij zal slechts schetsmatig de onzekerheid over de economische ontwikkeling aan de orde worden gesteld. Er wordt niet uitvoerig en inhoudelijk ingegaan op de thans gehanteerde of aangekondigde beleidsmaatregelen, te weten het 1%-beleid, het wetsontwerp op de Investeringsrekening en de loonsubsidieregelingen. De meningsvorming over deze beleidsmaatregelen is nog volop gaande. Ook de materiële uitwerking van de maatregelen is op dit moment nog niet volledig. Daarom wordt geen grondige technische evaluatie van de maatregelen gegeven. Wel worden vanuit een lange termijnperspectief enkele kanttekeningen bij de voorgenomen maatregelen geplaatst.

VIII.2. De aangekondigde economische politiek inzake de werkgelegenheid (1) en de onzekerheid over de economische ontwikkeling

1. De economische ontwikkeling tot 1980 zou aanzienlijke werkloosheid met zich meebrengen bij ongewijzigd beleid. Voortzetting van het huidige beleid, zonder ombuigingen, zou in 1980 een werkloosheid van 260.000 opleveren (2). Daarom heeft de regering gezocht naar nieuwe beleidsmaatregelen. Het 1%-beleid, dat inhoudt dat de stijging van de collectieve lastendruk als percentage van het nationaal inkomen in de jaren '77-'80 tot 1% beperkt blijft, is hierbij van veel betekenis. Zonder ombuiging zou de verhoging van de collectieve lastendruk over een periode van vier jaar ca. 9% van het nationaal inkomen bedragen. Dit zou sterk negatieve gevolgen hebben gehad voor de nationale loon- en prijsontwikkeling en de werkgelegenheid. Door beperking van de groei van de lastendruk worden deze negatieve gevolgen duidelijk afgeslepen. Niettemin zou de structuurwerkloosheid toch nog oplopen van 150.000 in 1975 tot 210.000 in 1980. In de Nota Selectieve Groei worden additionele beleidsmaatregelen aangekondigd, die een verhoging van het investeringsniveau van bedrijven beogen te bereiken. Daarnaast wordt door middel van subsidies getracht het loonpeil te verlagen. Met behulp van deze maatregelen zou in 1980 de werkloosheid met nog eens 60.000 manjaren extra worden teruggedrongen. De genoemde ramingen voor 1980 zijn projecties met een conjunctuur neutraal karakter. Tijdelijke fluctuaties in de bezettingsgraad van het produktieapparaat kunnen de ramingen in gunstige of in ongunstige zin beïnvloeden.

2. Met het pakket van beleidsmaatregelen is de zorg voor de werkgelegenheid allerminst weggenomen. In de industrie, bouwnijverheid en landbouw treedt een verdere inkrimping van de werkgelegenheid op. In de industrie kan echter de dalende trend in de werkgelegenheid op den duur enigszins afzwakken, als ten minste de reële arbeidskosten minder sterk zullen stijgen. Dientengevolge worden bestaande arbeidsplaatsen minder snel opgeheven. De niettemin plaatsvindende daling vindt onvoldoende tegenwicht in de uitbreiding van de werkgelegenheid in de dienstensector.

De in de beleidsnota's gepresenteerde doelstellingen veronderstellen dat er een intensivering van het arbeidsmarktbeleid zal plaatsvinden. Een steeds meer verfijnde afstemming en coördinatie van beleidssectoren is daarvoor noodzakelijk. Dat dit hoge eisen zal stellen aan de thans al zeer ingewikkelde overheidsorganisatie spreekt vanzelf. Er wordt daarom wel gesteld dat de grenzen van de traditionele overheidsbijsturing zich gaan aftekenen.

Bovendien moet rekening worden gehouden met onverwachte ontwikkelingen, die geheel of ten dele buiten de invloedssfeer liggen van het Nederlandse bedrijfsleven en de overheid. Indien bijvoorbeeld de wereldhandel 1% beneden de geraamde 7 à 8% stijging per jaar blijft, betekent dit een toeneming van de werkloosheid met ca. 11.000 manjaren, 1% meer autonome loonstijging zou een toeneming van de werkloosheid met ca. 50.000 manjaren inhouden en 1% minder investeringen zou de werkloosheid met ca. 6.000 manjaren doen vermeerderen (3). Fnuikend zou het vooral zijn als dergelijke gebeurtenissen zich tegelijk zouden voordoen. Indien bijvoorbeeld deze sleutelgrootheden in de jaren '75–'80 dezelfde ontwikkeling zouden doormaken als in de periode '70–'75 dan treden de volgende verschillen op:

	1970/'75	1975/'80	verschil
Wereldhandel	5,9	7,5/8	1,6
Loonvoet	14,1	8,5	5,6
Investeringen	–0,7	4	4,7

Voor de werkloosheid zou dit een toeneming met ca. 325.000 manjaren betekenen (4).

Hierbij is slechts op tentatieve wijze een indicatie van een dramatische ontwikkeling aangegeven. De drie genoemde grootheden hoeven zich niet noodzakelijkerwijs alle in dezelfde ongunstige richting te ontwikkelen. Met betrekking tot andere grootheden als de invoerprijs, de loonkosten in het buitenland en de koers ten opzichte van concurrenten, worden echter door het C.P.B. waarden aangehouden, waarin de verslechtering van positie in de jaren '70–'75 niet wordt gecontinueerd. In deze zin is de sombere ontwikkeling die in dit cijfervoorbeeld wordt gegeven niet in alle opzichten illusoir.

Ook om nog andere redenen kan men zorg hebben over de genoemde ramingen. Op het moment van het verschijnen van dit rapport is 1980 nog 2½ jaar verwijderd. Inmiddels blijft ook voor 1977 de werkloosheidsraming boven de 200.000. Ook de ontwikkelingen van een aantal voor de werkgelegenheid dominante factoren, zoals wereldhandel, de loonvoet en de investeringen, steken in ongunstige zin af bij de projecties voor 1980 (5).

Bij de vraag of de doelstelling voor de werkloosheid in 1980 wordt gehaald, moeten daarom steeds meer reserves in acht worden genomen.

3. In het rapport De Nederlandse Economie in 1980 wordt er terecht op gewezen dat de ramingen berusten op in het verleden geconstateerde samenhangen. Deze beperking heeft voor het probleem van de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven meer belang dan er doorgaans in economische beschouwingen aan wordt gehecht. Wij bevinden ons immers in een tijd waarin zich belangrijke structurele wijzigingen voltrekken. Daarom is het, meer dan voorheen, nodig om prognoses in het licht daarvan te bezien. Ook moet gelet worden op de consequenties van eventueel cumulerende onzekerheden zoals hierboven aangeduid. Bovendien zijn de sociale gevolgen van omvangrijke veranderingen in werkgelegenheid van een grotere verscheidenheid dan economische gegevens suggereren. Voor de beleidsvorming en de institutionele inrichting van de maatschappij verdient het wellicht aanbeveling, om niet zozeer uit te gaan van de veronderstelling dat de werkloosheidsproblemen van voorbijgaande aard zijn. Misschien moet er meer van worden uitgegaan dat dit vraagstuk niet is op te lossen. Omdat deze mogelijkheid zelfs op kortere termijn niet geheel onwaarschijnlijk is, dient

men meer dan tot nu toe aandacht te schenken aan het treffen van toereikende voorzieningen. Men moet zich in dat geval ondermeer bezinnen op de vraag hoe de bevolking bereid gevonden kan worden om een minder centrale plaats toe te kennen aan arbeid.

4. Een afzonderlijk vraagstuk in het sociaal-economisch beleid is de stijging van de collectieve uitgaven. Het 1%-beleid beoogt een beperking van deze stijging te bewerkstelligen. Ondanks de verminderde groei is er van een toenemend beslag van de collectieve sector op de gevormde inkomens sprake. Een voortzetting van deze ontwikkeling zou op lange termijn inhouden dat de collectieve sector op den duur als intermediair voor nagenoeg het gehele inkomen optreedt. Deze ontwikkeling is een vraagstuk op zich zelf, dat vooral van betekenis is met het oog op de economische orde. Dit probleem zal hier niet verder worden behandeld. Wel is van belang hier te wijzen op de betekenis van vraagstukken van de economische orde voor deze studie.

De denkbeelden die in dit rapport worden ontwikkeld gaan sterk uit van het primaat van arbeid in onze maatschappij. Het zou denkbaar zijn de werkgelegenheid niet de hoogste prioriteit te geven, maar vanuit bestedingsoverwegingen te kiezen voor de instandhouding c.q. de verbetering van de beschikbare inkomens van de werknemers. In dat geval zal er relatief minder beschikbaar zijn voor de overdracht van inkomens en collectieve bestedingen.

Door nu te kiezen voor het primaat van de arbeid zou het beslag van de collectieve sector op de gevormde inkomens kunnen toenemen. Dit hoeft niet op de lange duur te blijven gelden. In dit rapport worden immers ook mogelijkheden besproken, die zoveel mogelijk het draagvlak handhaven en tegelijkertijd een toeneming van het aantal arbeidsplaatsen kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld arbeidstijdverkorting. Deze mogelijkheden behoeven in principe geen toeneming van de collectieve uitgaven te vergen. Wanneer gekozen zou worden voor het primaat van de inkomensposities van de actieven, moet men rekenen op minder mogelijkheden tot het doen van collectieve uitgaven. Hierdoor zouden er tevens minder mogelijkheden zijn om de werkgelegenheid te stimuleren.

Hiermee is enige indicatie gegeven van de problemen van de grenzen van de economische orde. De keuze tussen het primaat van de arbeid of van de particuliere bestedingsmogelijkheden van de actieven is in wezen een verdelingsprobleem.

VIII.3. Kanttekeningen bij de facetten economische groei en werkgelegenheid

1. Evenals er bij de traditionele economische politiek van ten dele conflicterende doelstellingen sprake is, bijvoorbeeld het nastreven van intern evenwicht en stabiele prijzen, geldt ook bij het moderne sector-structuurbeleid dat de facetten ten dele op gespannen voet met elkaar staan. Dit geldt bij voorbeeld voor economische groei, het milieubehoud, het tegengaan van de uitputting van grondstoffen, volledige en volwaardige werkgelegenheid. Men kan de vraag stellen hoe de selectiviteit van de W.I.R. moet worden vorm gegeven zolang de onderlinge afweging van de facetten nog niet volledig is uitgewerkt. De Nota Selectieve Groei heeft op vele plaatsen een opsommend karakter. De verbanden tussen de diverse beleidsinstrumenten worden niet scherp gelegd.

In het bijzonder speelt in dit rapport de relatie tussen de economische groei en de werkgelegenheid een rol. Deze beide facetten zijn immers gekoppeld aan de hier centraal staande onderwerpen, het draagvlak en de verhouding actieven/niet-actieven.

Hiervoor is reeds gesproken van een zekere spanning tussen deze beide facetten. Niettemin zal bevordering van investeringen een positief effect op de werkgelegenheid hebben. Het lijdt weinig twijfel dat door bevordering van de investeringen:

– arbeidsplaatsen in de industrie door stimulering kunnen worden behouden c.q. gecreëerd;
– positieve uitstralingseffecten mogen worden verwacht, hetgeen bevorderend werkt op de werkgelegenheid elders;
– belangrijke bestedingseffecten met name voor de kapitaalgoederenindustrie het gevolg zijn.

Verder kunnen in het kader van het facettenbeleid nieuwe industriële sectoren worden geïnitieerd zoals bijvoorbeeld de milieuindustrie. Deze nieuwe industriële sectoren kunnen een bijdrage leveren aan de inschakeling van de arbeid die elders uitgestoten is.

Het probleem is echter dat de relatie tussen de werkgelegenheid en de investeringen aan het verschuiven is als gevolg van een steeds toenemende kapitaal/arbeid verhouding. Daarom zal een werkgelegenheidspolitiek door middel van investeringsbevordering steeds grotere inspanning vragen. Men moet daarbij niet alleen letten op de acties in het heden, maar vooral op de toekomstige gevolgen van het huidige overheidsingrijpen.

Men mag aannemen dat de arbeidsbesparende ontwikkeling van de technologie zich zal continueren. Deze technologie ligt voor een belangrijk deel besloten in investeringen. Bij vervanging van de nu geïnitieerde investeringen wordt men in de toekomst derhalve geconfronteerd met hetzelfde probleem, maar dan in nog sterkere mate. In die zin is het medicijn van de huidige kwaal de veroorzaker van een wellicht ernstiger kwaal in de toekomst.

2. Ook om andere redenen kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het hanteren van de relatie tussen de werkgelegenheid en de investeringen als uitgangspunt van het beleid. De Nederlandse economie heeft een sterk open karakter. Hieraan is een aantal aspecten verbonden. Ten eerste is de export voor de Nederlandse economie van eminent belang, dit zowel voor het draagvlak als, eventueel indirect, voor de werkgelegenheid. Nederlandse exporteurs ondervinden op buitenlandse markten de mededinging van concurrenten. Ten tweede zal de industrie die werkt voor de binnenlandse markt het hoofd moeten kunnen bieden aan buitenlandse concurrenten die op de Nederlandse markt opereren. Ten derde zal er ook in de toekomst behoefte blijven bestaan aan invoergoederen, waarvoor niet of moeilijk door binnenlandse produktie substitutie mogelijk is. Ook dit laatste vereist een sterke exportpositie. De concurrentiepositie op de binnenlandse en op de buitenlandse markt is sterk afhankelijk van de relatieve prijsontwikkeling (6). In dit verband is van belang dat de prijs van arbeid de neiging heeft sneller te stijgen dan de prijs van kapitaal. Kapitaalintensivering is daarom nodig voor het garanderen van het externe evenwicht. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het bevorderen van werkgelegenheid, ten koste van de bijdrage die kapitaalintensieve industriële sectoren leveren aan het externe evenwicht en het draagvlak.

3. Bovenstaande punten houden een pleidooi in om bij de werkgelegenheidspolitiek rekening te houden met sectoren die door middel van kapitaalintensivering een sterke bijdrage aan het draagvlak leveren. Dit betekent niet dat deze sectoren geen onderwerp van overheidssturing behoeven te zijn. Stimulering van het draagvlak door middel van een bevordering van investeringen blijft geboden. De overheid dient daarin een actieve en stuwende rol te vervullen. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan het uitbouwen van faciliteiten voor zogenaamde 'turn-key' projecten (7). De gedachte dat daarmee tevens op directe wijze het werkgelegenheidsaspect zal worden gediend, lijkt echter met het oog op de toekomst minder reëel. Dit zal namelijk slechts kunnen geschieden met grote financiële offers. Beter lijkt het de werkgelegenheidspolitiek te richten op die sectoren waar arbeid nu en in de toekomst de dominante produktiefactor is. Delen van de secundaire sector behoeven daarbij niet te worden uitgesloten. Waar binnen de secundaire sector arbeidsintensieve produktieprocessen mogelijk zijn, zonder aantasting van het draagvlak, kunnen deze wel degelijk het object van overheids-

sturing blijven. Vooral in sommige onderdelen van de dienstensector lijkt het substitutieproces minder vorm te krijgen. Het zijn deze sectoren die zich primair lenen voor werkgelegenheidspolitiek. Een sterk draagvlak kan daarvoor de middelen bieden. Overigens behoeft de overheid daarbij niet altijd intermediar te zijn. Ook door 'natuurlijke doorgeefeffecten' kan werkgelegenheid in minder draagvlakcreërende sectoren ontstaan.

Het verleggen van het evenwicht van de werkgelegenheidspolitiek van de kapitaalintensieve secundaire sector naar de tertiaire en quartaire sector sluit in feite aan bij de verschuiving die in het verleden heeft plaatsgevonden van de landbouwsector naar de industriële sector. Illustratief is in dit verband de wijze waarop de toewijzing van de ontgonnen cultuurgronden in het IJsselmeer heeft plaatsgevonden. Ondanks het feit dat toentertijd de uittocht van arbeid uit de landbouwsector reeds in volle gang was, vond toewijzing niet plaats aan de hand van een werkgelegenheidscriterium, maar werd vooral ook gelet op de produktiemogelijkheden.

4. De ondertoon van de hierboven ontvouwde gedachtengang is die van een werkgelegenheidspolitiek primair gericht op de dienstensector, en een produktiviteitspolitiek primair gericht op de industrie. Men mag hier geen zwart-wit tegenstelling in zien. Bepaalde sectoren in de dienstensector hebben juist voor het draagvlak, gezien de produktiviteitsontwikkeling, grote betekenis. Stimulansen van de overheid zijn hier zeker denkbaar. Daarbij kan vooral gedacht worden aan sectoren met een aanmerkelijke exportbijdrage. Sectoren in de nijverheid kunnen uit hoofde van werkgelegenheid interessant blijven. Bovendien kan werkgelegenheidspolitiek in de secundaire sector zich vooral richten op humanisering van de aanwezige arbeidsplaatsen.

Overigens blijkt dat vooral in de kapitaalintensieve produktieprocessen de kwaliteit van de arbeidsplaatsen relatief hoog is (8).

Verder zijn sommige sectoren in de economie vanuit een of ander oogmerk van belang voor de Nederlandse volkshuishouding en zullen derhalve moeten worden behouden. Te denken valt aan onderdelen van de landbouw, waarbij het oogmerk kan zijn de afhankelijkheid van het buitenland bij de voedselvoorziening te beperken. Het verantwoord zijn van stimulering, of op zijn minst instandhouding, ligt hier derhalve niet bij de daar aanwezige arbeidsplaatsen, of bij de bijdrage aan het draagvlak, maar komt voort uit een andere doelstelling. De vraag is of daar waar werkgelegenheid en produktie elkaar moeilijk verdragen, bevordering van werkgelegenheid op langere termijn wel wenselijk is.

Beter dan tegen het 'natuurlijke' proces in te sturen lijkt het voor het beleid effectiever aansluiting te vinden bij de verschijnselen die het economisch proces voortbrengt. Dit houdt in: produktiestimulering, daar waar het proces werkt in de richting van meer produktie, eventueel met inzet van minder arbeid. De door aftapping van het draagvlak verkregen middelen dienen dan wel gebruikt te worden voor creatie van arbeidsplaatsen elders. De tegenstelling industrie versus diensten is in dit verband slechts schijn. Het ware wellicht beter te spreken van draagvlakcreërende sectoren en arbeidsplaatsencreërende sectoren.

5. Het meer centraal stellen van de dienstensector bij de werkgelegenheidspolitiek komt tevens beter overeen met de verschuiving in de bestedingen. Bij alle geïndustrialiseerde landen is waarneembaar dat de welvaartstoeneming zich onder meer uit in toenemende behoefte aan dienstverlening. In die zin sluit een doelstelling van versterking van het draagvlak beter aan bij de werkgelegenheidspolitiek die vooral gericht is op de dienstensector. In hoofdstuk VI is de vraag opgeworpen of de expansie van de dienstensector, mede gelet op de tempovertraging van de economische groei, voldoende zal zijn om èn de te verwachten groei van het arbeidsaanbod èn het elders uitgestoten arbeidsvolume op te nemen. Hierover moet niet te lichtvaardig worden gedacht. Zeker niet als men bedenkt dat ook in de diensten automatiserings- en rationaliseringsprocessen gaande zijn.

Niettemin biedt de dienstensector perspectieven voor de werkgelegenheid. Daarbij kan gedacht worden aan vormen van arbeid binnen en buiten de markteconomie die eventueel met loonsubsidies ondersteund kunnen worden: winkels in afgelegen dorpen, herstel van ambachtelijke activiteiten, milieufuncties en intensivering van de dienstverlening. De centrale gedachte hierbij is, dat men met een sterk draagvlak meer beleidsmogelijkheden ter beschikking heeft (loonsubsidies in de dienstensector en rechtstreekse financiering van de quartaire sector), dan men krijgt door steeds te streven naar industriële activiteiten met een hoge arbeidsintensiteit.

Een uitwerking hiervan is het entameren van een non-profit dienstensector, de zogenaamde quartaire sector. Zie hiervoor hoofdstuk XII.

6. In het voorafgaande is reeds gesteld dat het arbeidsaanbod in de toekomst niet alleen in kwantitatieve zin, maar ook in kwalitatieve zin zal veranderen. De participatiegraad van de vrouwen zal toenemen. De groei in de deelneming zal zich vooral in de vorm van deeltijdarbeid voltrekken.

In feite gaat het om vormen van vrijwillige arbeidstijdverkorting bezien vanuit de aanbodszijde. Creatie van arbeidsplaatsen voor deeltijdarbeid wordt in de regeringsnota's als een beleidsvoornemen genoemd (9). De dienstensector biedt daartoe zeker mogelijkheden. In de eerste plaats staat een groot deel van de dienstensector onder invloed van overheidsbemoeienis. In de tweede plaats is de aard van veel dienstverlening ook zodanig, dat er weinig technische belemmeringen zijn voor introductie van deeltijdarbeid van enige omvang. Verder mag erop worden gewezen dat nu reeds in vele takken van de dienstensector deeltijdarbeid wordt ingezet. Te denken valt bijvoorbeeld aan de detailhandel en de gezondheidszorg.

VIII.4. Kanttekeningen bij de loonsubsidieregelingen

1. Met de loonsubsidieregelingen beoogt men twee aspecten te dienen. Ten eerste kan men door middel van loonsubsidies direct sturen in de arbeidskosten en daardoor arbeidsplaatsen behouden.

Ten tweede beoogt men hierdoor een juist evenwicht te verkrijgen tussen de feitelijke vraag en de produktiecapaciteit.

De selectieve wijze van sturing mag inderdaad een groot voordeel worden genoemd.

Een interessante vorm van loonsubsidieverlening is ontwikkeld door Gösta Rehn (10). Hij pleit vooral voor toepassing van directe loonsubsidies. Niet alleen heeft de maatregel als voordeel een grote mate van controleerbaarheid. Tevens blijken de financiële effecten bij overgang van werkloosheid naar een inkomenverwervende activiteit te resulteren in een positieve netto opbrengst voor de gemeenschap (11). Daarbij worden de kosten van subsidie gecorrigeerd voor de hogere belastingen en premieopbrengsten (de zgn. inverdieneffecten) en vervolgens geconfronteerd met de verminderde druk op de sociale fondsen. De uitkomsten zijn stellig frapperend. Het probleem is evenwel of de uitkering uit hoofde van de werkloosheid bij deze berekening wel mag worden betrokken. De penningen zijn door de uitkeringsgerechtigden zelf opgebracht binnen een verzekeringssysteem. Ook de minister van Sociale Zaken heeft vragen ter zake in de Tweede Kamer in overeenkomstige zin beantwoord. Niettemin dringt de vraag zich op of bij een eventueel hoge massale werkloosheid in de toekomst, de structuur van een overheidsbudget, naast een door de uitkeringsgerechtigden gevoed sociaal verzekeringsfonds, gehandhaafd moet blijven.

De twee andere beperkingen die door de minister genoemd worden, zijn:

- aan de creatie van arbeidsplaatsen zijn tevens investeringen gebonden;
- de verhoging van de produktie die resulteert uit de gesubsidieerde arbeidsplaatsen moet kunnen worden afgezet.

Deze beperkingen kunnen zeker niet terzijde worden geschoven. Niettemin bieden onderdelen van de dienstensector, en vooral de quartaire sector, mogelijkheden om met inzet met weinig of geen kapitaal arbeidsplaatsen te creëren, die voorzien in nog steeds onvervulde behoeften.

2. De eenvoudige optel- en aftreksom van Gösta Rehn suggereert vermoedelijk meer dan bij tenuitvoerbrenging zal blijken. Om een tweetal nevenredenen wordt toch aandacht gevraagd voor deze visie. In de eerste plaats kan het via deze weg terugdringen van toekomstige non-activiteit de nevenwerkingen van het niet werken tegengaan. Gedacht kan worden aan de druk op het medisch apparaat, etc. Een tweede reden is dat men uit deze berekeningen kan afleiden dat massale werkloosheid ook voor de inkomenspositie van de overheid voelbaar zal zijn. De overheid is ook langs deze weg partij geworden bij het oplossen van de werkloosheid.

Belangrijk is dat dit gegeven de aandacht vestigt op een beperking die inherent is aan een ontwikkeling van de economie, die enkel zou zijn gericht op het bereiken van een zo groot mogelijke (althans voldoende) toegevoegde waarde met veronachtzaming van de werkgelegenheid. Daarbij zou dan verdeling van arbeid de oplossing voor de werkloosheid moeten bieden.

VIII.5. Slot

Uit de voorafgaande beschouwing kunnen enige conclusies worden getrokken. Betoogd is dat stimulering van investeringen vanuit een werkgelegenheidsoptiek niet altijd aanbeveling verdient. In dit hoofdstuk is gesteld dat er een spanning bestaat tussen bevordering van investeringen en bevordering van werkgelegenheid. Ondanks de positieve effecten die van de investeringsstimulering op de werkgelegenheid uit kunnen gaan, moet sterk rekening gehouden worden met de verschuivende verhouding tussen de produktiefactoren ten nadele van de factor arbeid. Dit heeft een vermindering van arbeidsplaatsen tot gevolg. Derhalve zal een werkgelegenheidspolitiek door middel van investeringsbevordering steeds grotere offers vragen, en gezien de omvang van het probleem onvoldoende soelaas bieden. Verder kan men op deze manier in conflict komen met andere sociaal-economische doelstellingen zoals uitputting van grondstoffen, milieubeheer etc. Bovendien is het de vraag of investeringsstimulering vanuit een werkgelegenheidsoptiek niet nadelig voor de concurrentiepositie en daarmee voor het externe evenwicht kan zijn.

Gesteld is dat het zinvol lijkt, juist om toekomstig verlies van arbeidsplaatsen tegen te gaan, het werkgelegenheidsbeleid te verleggen naar sectoren waar substitutie tussen de produktiefactoren veel minder plaatsvindt. Het stimuleren van investeringen zou dan meer plaats moeten vinden in het kader van een produktiviteitspolitiek. In principe biedt de Wet op de Investeringsrekening daartoe de mogelijkheden. In typische 'draagvlaksectoren' (eventueel bedrijven) zou men bij investeringsstimulering aan groei een hogere prioriteit kunnen toekennen dan aan werkgelegenheid. Een sterk draagvlak biedt mogelijkheden om elders arbeidsplaatsen te creëren.

De Raad beveelt daarom de regering aan het investeringsstimuleringsbeleid minder streng te binden aan het werkgelegenheidsbeleid. Beter lijkt het te streven naar een sterk draagvlak dat mede aangewend kan worden ten behoeve van de werkgelegenheid. In onderdelen van de industriële sector en de dienstensector zou een produktiviteitspolitiek gericht op versterking van draagvlak centraal moeten staan. Investeringsstimulering kan daartoe als middel dienen zonder dat daarbij onverkort het arbeidsplaatsencriterium wordt gehanteerd. Versterking van het draagvlak geeft mogelijkheden om daarnaast een werkgelegenheidspolitiek te voeren, gericht op minder draagvlakcreërende maar wel sterk werkgelegenheidscreërende sectoren. Voor de Raad is de centrale gedachte hierbij dat bij een sterk draagvlak meer, en meer duurzame keuzemogelijkheden worden opengehouden dan bij een streven naar industriële activiteiten met een hoge arbeidsintensiteit.

IX.1. Inleiding

1. In de voorafgaande hoofdstukken is gebleken dat de vooruitzichten wijzen op een sterke groei van het arbeidsaanbod en wel zo sterk dat de vraag aanzienlijk lijkt te worden overtroffen. Niet alleen naar omvang, ook naar aard zijn de problemen zodanig dat het scheppen van arbeidsplaatsen onvoldoende soelaas biedt. Aan de aanbodszijde gaat het niet alleen om volume-ontwikkelingen, maar ook om veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking. Voorts spelen wijzigingen in de voorkeuren een rol, bijvoorbeeld die voor uiteenlopende arbeidstijden. Aan de vraagzijde zal de invloed van schaalverandering en specialisatie blijven bestaan.

Het zijn deze perspectieven die hoge eisen zullen gaan stellen aan het arbeidsmarktbeleid.

De invloedssfeer van het huidige beleid beperkt zich tot correcties op marktprocessen. De werking van de markt is zo dat er voortdurende aanpassingen van vraag en aanbod plaatsvinden. Een toestand van evenwicht pleegt te worden afgelezen uit het ontbreken van een grote geregistreerde arbeidsreserve. Echter ook bij een kleine arbeidsreserve kan er onevenwichtigheid bestaan, namelijk wanneer de vraag het aanbod ruim overtreft. Een bestaand evenwicht hoeft in sociaal opzicht niet aanvaardbaar te zijn. Er vindt immers in- en uitschakeling van marginale groepen plaats. Deze zouden willen blijven werken, maar de economische ontwikkeling verhindert dat. Ontwikkelingen als deze wijzen erop, dat er binnen het marktproces belangrijke aanpassingen plaatsvinden, die een aanzienlijke verlichting van de beslissingslast voor het beleid inhouden. De betekenis daarvan wordt duidelijk als er veranderingen van structureie aard optreden in de economische ontwikkelingen. De aanpassingen zijn dan niet meer toereikend. In toenemende mate wordt dan een beroep op de (centrale) overheid gedaan. Die intensiveert dan haar bemoeienis met de arbeidsmarkt en breidt deze uit, onder meer door het verschaffen van tijdelijke arbeidsplaatsen, om-, her- en bijscholing en sectorstructuurpolitiek. Veelal is dit echter een reagerend beleid; het anticipeert niet op ontwikkelingen, die de aanpassingen op de arbeidsmarkt kunnen verstoren. Om een anticiperend beleid te kunnen voeren, is het noodzakelijk vroegtijdig die factoren op te sporen die de werking van de arbeidsmarkt kunnen verstoren. Deze factoren zijn aan de aanbodszijde de toeneming van het opleidingsniveau en aan de vraagzijde de technische en organisatorische vernieuwing. Voorts zijn verzadigingsverschijnselen van de consumptieve vraag van toenemende betekenis (bouwmarkt).

Deze ontwikkelingen zijn echter in hoge mate autonoom en reageren niet, of slechts in geringe mate op veranderingen in hun omgeving. Zo is het toenemend opleidingsniveau star, dat wil zeggen ten dele onafhankelijk van de vraagontwikkeling. De schaal (vergroting) van bedrijven pleegt nauwelijks gevoelig te zijn voor voorkeuren aan de aanbodszijde. Met andere woorden: de mogelijkheden van techniek en organisatie hebben vorm gegeven aan de (grote) schaal waarop produktie plaatsvindt. De voorkeuren van de mensen, die er (moeten) werken zijn hierop niet van invloed. Dit heeft belangrijke consequenties voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De vernieuwde belangstelling voor kleinschaligheid en herstel van ambachtelijkheid kan misschien een begin vormen voor het corrigeren van technische en organisatorische vernieuwing. Dit houdt het zoeken naar een nieuw evenwicht van technische, economische en sociale doelstellingen in. Vooralsnog lijken pro-

cessen van technische en organisatorische vernieuwing in hoge mate een gegeven te vormen. In het hierna volgende wordt nader ingegaan op deze factoren van meer structurele aard en de betekenis daarvan voor het overheidsbeleid.

IX.2. Problemen aan de aanbodszijde:

Ontwikkeling van onderwijs en opleiding

1. Het aangeduide probleem inzake onderwijs en opleiding kan worden omschreven als de toenemende kloof tussen hetgeen op de arbeidsmarkt aan kennis en vaardigheden wordt gevraagd enerzijds en hetgeen aan kennis en vaardigheden wordt aangeboden anderzijds. De werkloosheid loopt voor verschillende beroepen nogal uiteen. Dit kan worden opgevat als een aanwijzing dat de opleidingsrichting onvoldoende aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan door veranderingen in de inhoud van opleidingen de aansluiting op de arbeidsmarkt verminderen. In het volgende staan centraal de niveauverschillen welke in de toekomst tussen vraag en aanbod kunnen optreden. Ten aanzien van richting en inhoud zijn correcties èn door de markt èn door middel van beleidsbijsturing denkbaar. De ontwikkeling van het niveau is een factor welke niet alleen uit het oogpunt van de arbeidsmarkt van belang is. Uitbreiding van de algemene ontwikkeling is een maatschappelijk verschijnsel. Veelal zullen hierdoor de individuele ontplooiingsmogelijkheden, vooral ook buiten de arbeidssituatie, toenemen. Binnen de arbeidssituatie kan dit echter spanningen opleveren.

Met het oog op de arbeidsmarkt zijn de discrepanties tussen vraag en aanbod naar niveau van opleiding in beeld gebracht met behulp van gegevens ontleend aan het zgn. student-flow-model van het C.P.B. Dit model beschrijft de doorstroming door het onderwijs en de toetreding daarna tot de beroepsbevolking.

Een eerste resultaat daarvan ziet er als volgt uit:

Tabel IX.1. Confrontatie vraag en aanbod beroepsbevolking bedrijven*) naar opleidingsniveau

		lager	middelbaar	hoger
1970	vraag	48,3	46,6	5,1
	aanbod	48,5	46,0	5,5
1980	vraag	37,2	56,6	6,2
	aanbod	30,3	60,5	9,2
1990	vraag	25,3	67,1	7,6
	aanbod	19,0	66,9	14,1

Bron: J. H. M. Kok, F.B. Lempers:
Qualitative aspects of labour; long term
impacts on labourmarket and production,
C.P.B. Occasional Papers, no. 11.
*) Inclusief werklozen.

Deze cijfers zijn slechts bedoeld als een grove weergave van zich aftekenende tendenties. Van belang zijn tevens de absolute niveaus van de totalen van vraag en aanbod. Uit de cijfers kan daarom niet geconcludeerd worden dat er van een vraagoverschot op het lagere niveau in 1990 sprake zal zijn. Wel lijkt er, gegeven een vergroting van het totale aanbod, een aanbodsoverschot op het hogere niveau op te treden. In het algemeen zullen er tegen 1990 aanzienlijke evenwichtigheden op de arbeidsmarkt optreden.

De implicaties van de geprojecteerde ontwikkeling zijn niet alle te overzien. Een zekere zelfregulatie kan optreden doordat bijvoorbeeld hoger opgeleiden met minder gekwalificeerde functies genoegen nemen. Dit kan echter gemakkelijk tot probleemverschuivingen leiden, waarbij de minst geschoolden hun positie op de arbeidsmarkt in de toekomst verzwakt zien door het aanbod van beter opgeleiden. Ook discrepanties die een gevolg zijn van

verschil in richting zullen zich doen gelden, zoals momenteel LTS-ers veelal een betere marktpositie hebben dan MAVO-HAVO-gediplomeerden.

Uit diverse onderzoekingen blijkt dat werknemers, met een opleiding die specifiek is voor een bedrijfstak, respectievelijk beroep of gebied, waarschijnlijk minder snel zullen veranderen dan andere werknemers (1). Bij overvloedig aanbod vindt dan niet zozeer verplaatsing van aanbod naar andere bedrijfstakken en beroepen plaats, maar ontstaat een neerwaartse druk op het aanbod in lagere beroepsregionen.

De inhoudelijke discrepanties hebben betrekking op de kwalificaties die in de verschillende onderwijsinrichtingen worden bijgebracht en de eisen die worden gesteld in de corresponderende functies. Hierbij is de verbreding van het onderwijs van belang. Het kan worden aangetoond dat schoolverlaters ten gevolge hiervan pas na langere tijd dan voorheen beantwoorden aan de eisen die hun functies stellen (2).

Discrepanties in opleidingsniveau hebben ook belangrijke maatschappelijke gevolgen. Het is met name de vraag of de prognoses als een 'self destroying prophecy' zullen werken. Op dit punt valt er weinig met zekerheid te zeggen (3).

Ten slotte moet worden opgemerkt, dat er maatschappelijk nog nauwelijks ervaring bestaat met een situatie waarbij grote aantallen mensen tijdelijk of permanent in een, ten aanzien van hun opleiding, lage arbeidspositie verkeren.

IX.3. Problemen aan de vraagzijde:

Schaalverandering, differentiatie en segmentering op de arbeidsmarkt

1. Het proces van industriële ontwikkeling heeft een zeer sterke differentiatie van arbeidsvraag en aanbod met zich meegebracht. Zowel naar de aard van werkzaamheden als naar het niveau is er daarbij sprake van verscheidenheid. Het is vooral de voortdurende en steeds verdergaande arbeidsdeling die voor het vraagstuk van de mobiliteit belangrijk is.

Naar gelang arbeid homogener is, zal de beroepsmobiliteit in mindere mate een probleem vormen. De huidige heterogeniteit aan vraag- en aanbodszijde levert echter wèl problemen op. Deze heterogeniteit betreft niet alleen de voortschrijdende arbeidsdeling, maar ook de technische en organisatorische schaal van bedrijven.

De idee van segmentering van de arbeidsmarkt kan worden gebruikt om dit te verklaren (4).

De technische en organisatorische vernieuwing heeft effecten op de beroepenstructuur en op de structuur van bedrijfstakken. Er vinden processen plaats waarin bepaalde beroepen verdwijnen en andere ontstaan. Ook de structuur van bedrijfstakken ondergaat belangrijke veranderingen. Er treedt aldus een zekere autonomie op van de vraag op de arbeidsmarkt. Zoals uit de voorafgaande paragraaf is gebleken is er echter ook aan de aanbodszijde sprake van het autonomer worden van het aanbod. Deze discrepantie wordt nog versterkt doordat het aantal arbeidstaken waarvoor bedrijfsspecifieke kennis nodig is, bij de toepassing van technologische vernieuwing toeneemt (5).

Bedrijfsspecifieke kennis is echter in het algemeen moeilijk bij andere bedrijven te gebruiken. Dit zal een beperkende invloed hebben op de mobiliteit. De geschetste ontwikkelingen van vraag- en aanbodszijde hebben geleid tot het ontstaan van segmenten op de arbeidsmarkt. Tussen deze segmenten vindt relatief weinig uitwisseling plaats.

De segmentatiegedachte is niet nieuw. Eerder is de theorie ontwikkeld van de zogenaamde dualistische arbeidsmarkt (6). Hierin wordt de arbeidsmarkt gezien als bestaande uit twee lagen: een primaire met relatief hoog loon, een grote mate van stabiliteit, weinig verloop en een relatief grote taakinhoud en een secundaire met relatief lage lonen, veel instabiliteit, een relatief geringe taakinhoud en slechte arbeidsomstandigheden. De eerder genoem-

de segmentering kan worden gezien als een gevolg van een drietal factoren, te weten de arbeidsdeling, de technische en organisatorische vernieuwing en de schaalvergroting. Op grond hiervan kunnen drie segmenten worden onderscheiden. Het tweede segment komt grosso modo overeen met de normale arbeidsmarkt. Het derde segment lijkt in de theorie van de dubbele arbeidsmarkt veel op het secundaire externe segment. Het eerste segment bestaat uit grote kapitaalintensieve bedrijven met stabiele afzetmarkten. De arbeidsverdeling binnen deze bedrijven is zo ver doorgevoerd dat een groot deel van de arbeidstaken bedrijfsspecifiek is. Er kan gemakkelijk een voor het bedrijf interne arbeidsmarkt ontstaan. Ook bij minder kapitaalintensieve bedrijven kan er door een professioneel personeelsbeleid een zich afsluiten van de externe markt voordoen. Dit geldt vooral bij een krappe arbeidsmarkt. Ook de schaalvergroting van de onderneming is hier van belang. Bij de overheid is er sprake van een grote interne markt, omdat er expansie optreedt bij een personeelsbestand waarvan de continuïteit gewaarborgd wordt door een vast dienstverband. De betekenis van deze segmentatie ligt vooral daarin dat gewezen wordt op een aantal van buitenaf komende ontwikkelingen, die in hoge mate de structuur van de vraag naar arbeid en de mobiliteit van arbeid kunnen bepalen. In bijlage IX wordt op de segmentatiegedachte nader ingegaan.

Ook de gedachte aan schaalverkleining wint veld. Maar realisatie in een zodanige omvang dat de structuur van de arbeidsmarkt daardoor verandert, lijkt vooralsnog niet plaats te zullen vinden. Het is voorts te verwachten dat een ontwikkeling in deze richting niet op de eerste plaats afhankelijk is van de (technische) mogelijkheden, maar vooral ook van de prioriteit, die de organisaties van werknemers hieraan zullen geven. Ook de technologische en organisatorische vernieuwing zal vanwege haar autonoom karakter en het belang voor de produktiviteitsontwikkeling vooralsnog een belangrijke factor in de economische ontwikkeling blijven.

Zowel voor het handhaven en scheppen van arbeidsplaatsen als voor het functioneren van de arbeidsmarkt is dit een zorgwekkende ontwikkeling. De mogelijkheden van toetsing en besturing van de technologie zijn nog nauwelijks onderzocht. De complexiteit van het probleem, alsook het feit dat deze ontwikkeling binnen de industriële wereld van de laatste dertig jaar niet eerder tot belangrijke frictieverschijnselen ten aanzien van de werkgelegenheid heeft geleid, zijn stellig mede oorzaak van deze veronachtzaming.

2. Gezien de plausibiliteit van het segmenteringsproces komt het gewenst voor om te wijzen op enkele aspecten, die een gevolg van deze ontwikkeling kunnen zijn.

– Bedrijven in het eerste segment stellen zich sterk in op een stabiele produktie. Cyclische, seizoengevoelige of anderszins instabiele arbeid wordt daarom zoveel mogelijk afgestoten. Dit leidt tot het ontstaan en de verdere groei van een aantal meer op instabiliteit dan op stabiliteit ingestelde bedrijven in de periferie van de grotere bedrijven. Ook hier is dus sprake van arbeidsdeling en wel op het niveau van bedrijven. Het derde segment is hierbij op instabiliteit qua produktie ingesteld en beschikt daarom over instabiele personeelsbestanden. Tot deze bedrijven kunnen worden gerekend allerlei onderaannemingsbedrijven en ook uitzendbureaus, verder schoonmaakbedrijven en sommige transportondernemingen.

In deze bedrijven werken veelal werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt: kleurlingen, buitenlandse werknemers, bepaalde groepen jongeren, oudere werknemers en vrouwen.

– Er zal mogelijk een overheveling gaan plaatsvinden van arbeid van het eerste segment naar het derde. Dit zal doorgaans minder gunstige arbeidsvoorwaarden inhouden voor de werknemers. Voor de gelijkheid op de arbeidsmarkt is dit van betekenis. Ook sociaal en cultureel gezien is een en ander zorgwekkend omdat het instabiele arbeidssegment toch al bestaat uit mensen, die met betrekking tot wonen, opleiding en maatschappelijk verkeer onder aan de ladder staan.

– Werknemers uit het eerste segment zullen niet gemakkelijk overgaan tot het aanvaarden van werk in het instabiele derde segment. Werkgevers in het eerste segment zullen doorgaans geen werknemers aannemen die zij instabiele werkgewoonten toeschrijven. Mede hierdoor kan zich in toenemende mate het verschijnsel voordoen van gelijktijdige hoge openstaande vraag en grote geregistreerde arbeidsreserve.

– Ook bij de stabiele bedrijven van het eerste segment kunnen zich, zoals gebleken is, bedrijfssluitingen en massale ontslagen voordoen. Hierdoor kunnen werknemers met bedrijfsspecifieke vaardigheden werkloos worden. Plaatsing elders is dan meestal moeilijk. Dit kan zowel een gevolg zijn van het gebrek aan arbeidsplaatsen als van de moeilijkheid andere vaardigheden te verwerven om elders geplaatst te kunnen worden.

– Ten slotte zij gewezen op de mogelijke gevolgen voor de loonontwikkeling van het gelijktijdig vóórkomen van een hoog niveau van werkloosheid en een verder gaande segmentatie op de arbeidsmarkt. Segmentatie zal mede bewerkstelligen dat er onvoldoende terugkoppeling plaatsvindt van het (stijgend) niveau van werkloosheid op de loonstijging. Met andere woorden: een matiging van de loonstijging als gevolg van hoge werkloosheid, zal dan niet of slechts in beperkte mate plaatsvinden.

De schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen aldus niet of onvoldoende in de loonontwikkeling tot uitdrukking komen. Overschotten op de arbeidsmarkt zullen immers niet rechtstreeks tot loonmatiging leiden. Ook zullen tekorten niet in loonstijging voor desbetreffende functies uitgedrukt kunnen worden. In het derde segment kan de loonontwikkeling zich nog het gemakkelijkst aanpassen aan de kwantitatieve verhoudingen van vraag en aanbod. Bedrijven in het eerste segment kunnen zich ook anderszins afschermen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en met betrekking tot de loonontwikkeling. Zo is te verwachten dat, indien ten gevolge van overheidsmaatregelen of c.a.o.-afspraken loonsverhogingen niet of slechts in bepaalde doch omschreven mate toe worden gestaan, bedrijven in het eerste segment via de incidentele loonstijging de mogelijkheid hebben tot (selectieve) verbetering van de honorering van hun personeel over te gaan.

IX.4. In- en uitschakelingstendenties

1. Naast de discrepantieverschijnselen en segmentatie doet zich nog een derde belangrijk verschijnsel voor, dat de structuur van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bepaalt en dat kan worden aangeduid als het bestaan van in- en uitschakelingstendenties. In de expansie van de jaren zestig is aan de toenemende vraag naar onaangename arbeid vooral voldaan doordat gehuwde vrouwen en buitenlandse werknemers op onze arbeidsmarkt gingen participeren. De huidige werkloosheid kan met zich meebrengen dat een deel van het arbeidsaanbod zich terugtrekt. Naast deze werking van de markt wordt in sommige landen ook nog een beleid gevoerd dat gericht is op vermindering van de deelname van bijvoorbeeld vrouwen. Zowel door beleid als door de markt kan een volumebeperking van aanbod bereikt worden. In dit rapport is reeds eerder op de sociale gevolgen hiervan ingegaan. Door dit proces kunnen echter prijsaanpassingen aanzienlijk worden belemmerd. Er zijn aanwijzingen dat deze volume-aanpassingen zich, wat betreft de werking van de markt, minder gemakkelijk zullen voordoen. Dit zou belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de functie van de prijsaanpassingen – loonmatiging en loonstijging – alsook voor de verdeling van arbeid. Er zijn tenminste twee tendenties die bewerkstelligen dat het arbeidsaanbod zich in tijden van neergaande conjunctuur niet zo gemakkelijk uit de markt zal terugtrekken. Op de eerste plaats houdt het hogere opleidingsniveau in dat de beroepsmobiliteit kan verminderen. Naar gelang de opleiding hoger is wordt deze meer als een investering gezien en is men meer gehecht aan de loopbaanverwachtingen.

Vervolgens moet rekening gehouden worden met een normverandering voor categorieën die nu een zwakke positie innemen. Zo zou door verder-

gaande wetgeving de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt versterkt kunnen worden. Veranderingen in maatschappelijke opvattingen hebben op deze wijze consequenties voor de mogelijkheden om economische problemen op te lossen.

2. Een belangrijk aspect van het meer star worden van de aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt betreft tekorten welke kunnen optreden. Voor bepaalde banen zijn moeilijk mensen te vinden. Met name betreft dit arbeid met een lage status en inconveniënten. De concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven en de starre loonstructuur zijn hierbij van belang. Zij brengen met zich mee dat de beloning van dit soort arbeid niet zodanig verhoogd kan worden, dat daaruit een belangrijke stimulans zal voortvloeien om dit soort werk wel te aanvaarden (8).

Het probleem van onaangenaam werk dwingt onder ogen te zien of het vraagstuk van werkaanvaarding van grotere invloed zal worden. Sommige banen zijn niet of moeilijk door humanisering te veraangenamen. Deze problemen laten zich waarschijnlijk niet oplossen door kleine correcties in de huidige stelsels. Oplossingen moeten worden gezocht door vooral de grenzen van de bestaande (verdelings)mechanismen te verkennen.

Als er zich tekorten aan aanbod op de arbeidsmarkt voordoen, kan er gestuurd worden door financiële prikkels. Het probleem is dat dit kostprijsverhogend kan werken. Dit geldt eveneens voor de humanisering van arbeid in de vorm van bij voorbeeld korter werken.

In het licht van de in dit hoofdstuk genoemde ontwikkelingen op langere termijn moet het probleem van de discrepantie op de arbeidsmarkt, samenhangend met het toenemende scholingsniveau en de tekorten bij de vervulling van arbeidsplaatsen met relatief veel inconveniënten, als urgent worden beschouwd. Zoals in het voorafgaande is genoemd kan dit vraagstuk in het algemeen niet worden opgelost door loonsverhogingen. Het is een structureel probleem dat, wil men het oplossen, aanzienlijke wijzigingen zal vergen in de loonstructuur, teneinde de prijsverhogende werking van betere honorering voor betreffende functies te vermijden. Wijziging van de loonstructuur betekent betere honorering van die beroepen waarin voortdurende tekorten optreden en verlaging van de beloning voor beroepen en functies waarvoor overvloedig aanbod bestaat. In veel gevallen zal dit een nivellerende werking hebben op de inkomensverdeling.

In sommige gevallen is bij tekorten aan aanbod een herverdeling en hergroepering van taken mogelijk. De doelstelling hiervan is onaangenaam werk over alle werkenden te verdelen. Dit kan een oplossing bieden voor te eenzijdig werk en verder gaande taakuitsplitsingen. Dit laatste is van belang omdat beperkte arbeidsmobiliteit juist veroorzaakt wordt door de vergaande arbeidsdeling in ons industriële bestel. Daarnaast wordt als oplossing voor dit vraagstuk wel gewezen op invoering van 'sociale dienstplicht'. Het verschil met het voorafgaande is dat dit buiten de sfeer van de marktregulaties ligt en in de sfeer van de dwangmiddelen komt. Sociale dienstplicht is daarbij een maatregel die slechts te rechtvaardigen is in een situatie van duidelijke nood.

Met het benadrukken van de betekenis van de schaarsteverhoudingen voor de werking van de arbeidsmarkt en beloning van arbeid wordt beoogd te wijzen op mogelijkheden, om op die plaatsen op de arbeidsmarkt waar dit gewenst is onevenwichtigheden op te heffen. Vooral moet worden gedacht aan situaties die het draagvlak en/of de werkgelegenheid ernstig zouden kunnen aantasten.

Ten aanzien van de mogelijkheden de allocatie van arbeid te bezien in samenhang met de beloning, moet wel worden gewezen op de 'institutionele verhoudingen' op dit terrein. Het gevolg daarvan is dat soms eerder de machtspositie dan de schaarste maatgevend is voor de beloning.

IX.5. Slot

1. In de toekomst zullen zich ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voordoen ten gevolge waarvan het vraagstuk van het tekort aan arbeidsplaatsen

zich op bepaalde wijzen zal manifesteren. Het betreft de kwalitatieve discrepanties, het proces van segmentatie en de volume- en prijsaanpassingen. Deze factoren zullen in hoge mate bepalen hoe de verdeling van arbeidsplaatsen over de beroepsbevolking zal worden. Gezien de aard van deze factoren en de overheersende betekenis van de vraagkant moet gevreesd worden dat de verdeling van actieven en niet-actieven in sociaal opzicht niet aanvaardbaar zal blijken te zijn.

Er dreigt een paradoxale situatie te ontstaan, waarin zich wat het arbeidsaanbod betreft, gelijktijdig zowel een zeer ruim aanbod als een tekort aan aanbod zal voordoen. Het duurzaam bestaan van deze situatie is betrekkelijk nieuw. Dit zou in verschillende opzichten problemen kunnen geven voor de sociaal-politieke situatie, de vorming van de publieke opinie, de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en het institutionele kader voor de sociaal-economische politiek.

Op enkele punten wordt hier de aandacht gevestigd.

In de sfeer van de beleidsvoering is men niet gewend aan een situatie die enigermate aan elkaar tegengestelde maatregelen vereist. In het verleden heeft men veelal òf met situaties van krapte, òf met situaties van een ruim aanbod te maken gehad. Voor de toekomst is waarschijnlijk gelijktijdig vereist: een reguleren van aanbodsoverschotten en het bewerkstelligen van evenwicht in die sectoren van de markt waar vraagoverschotten optreden.

Waar zich aanbodstekorten demonstreren zal dit met name het geval zijn voor onaangenaam werk. Bij deze problematiek lijken ten minste twee benaderingswijzen geboden, te weten a: humanisering van de arbeidsplaats en b: het tot uitdrukking doen komen van de schaarsteverhoudingen in de lonen.

De institutionalisering van de inkomensvorming en -verdeling is echter in ons land van dien aard dat de onder b genoemde benaderingswijze gewoonlijk niet kan worden toegepast zonder dat een opwaartse druk ontstaat op het inkomen van de overige categorieën.

De Raad is van mening dat het inkomensbeleid van de overheid – alsook van de sociale partners – erop gericht zou dienen te zijn deze koppeling te doorbreken. Ook ingrijpende wijzigingen van de loonstratificatie zal men daarbij niet uit de weg moeten gaan.

Een pleidooi voor prijsaanpassing wordt ingegeven zowel door de bestaande institutionele blokkering, als door de ernst van de situatie, die met behulp van een breed pakket aan middelen dient te worden verbeterd. Permanente tekorten van aanbod kunnen het bestaan van bedrijven in gevaar brengen. Behalve dat er dan arbeidsplaatsen verloren gaan wordt ook het draagvlak aangetast. In deze zin zijn de partiële tekorten op de arbeidsmarkt van nationale betekenis.

X.1. Inleiding

In aansluiting aan hetgeen in het vorige hoofdstuk is gesteld over de kwalitatieve aspecten van de arbeidsmarkt, zal in dit hoofdstuk in het kort worden ingegaan op het beleid gericht op mobiliteitsbevordering (1).

Mobiliteitsbevordering kan worden gezien als één van de middelen om te voorkomen dat zich discrepanties voordoen tussen vraag en aanbod van arbeid en wanneer deze zich voordoen, deze tijdig op te heffen.

Voor de verhouding tussen actieven en niet-actieven is mobiliteitsbevordering in de volgende opzichten van belang. Er zijn tussen en binnen sommige regio's en beroepsgroepen grote verschillen in de verhoudingen van vraag en aanbod van arbeid. Wanneer zich – zoals thans – dergelijke situaties voordoen kan door vergroting van mobiliteit over het geheel genomen een betere aansluiting van vraag en aanbod worden bewerkstelligd.

De termijn waarin vacatures openstaan zou voorts door mobiliteitsbevordering kunnen worden bekort. Een snellere vervulling zou door verkorting van de werkloosheidsduur de omvang van de werkloosheid kunnen verminderen.

Gezien de verwachte ontwikkelingen aan aanbods- en vraagzijde lijken de discrepanties op de arbeidsmarkt op langere termijn toe te nemen.

In grote lijnen is mobiliteit te onderscheiden in beroepsmobiliteit en geografische mobiliteit. Van beroepsmobiliteit is sprake als een arbeidskracht binnen hetzelfde beroep een andere functie gaat bekleden, dan wel een ander soort beroep gaat uitoefenen. Geografische mobiliteit is te onderscheiden in woon-werk pendel en migratie.

Voorts kan mobiliteit zowel betrekking hebben op het aanbod van arbeid als op de vraag naar arbeid. Aan beide zijden zijn factoren aan te wijzen die een aanpassing bemoeilijken. Hieronder zal eerst in grote lijnen een schets worden gegeven van de huidige mobiliteit. Vervolgens zal in het kort worden ingegaan op enkele ontwikkelingen in het mobiliteitsbeleid. Voorts wordt het vraagstuk van de passende arbeid behandeld. Ten slotte wijst de Raad op enkele bestuurlijke aspecten.

X.2. Beeld van de mobiliteit

1. Zoals eerder is gesteld bestaat er een negatieve beeldvorming over werklozen. Bijna twee derde van de Nederlanders is van mening dat werklozen over het algemeen een geringe mobiliteitsbereidheid hebben (2). Dit gebrek aan mobiliteitsbereidheid wordt echter niet door onderzoek bevestigd. Gebleken is dat werklozen een grote bereidheid vertonen tot omscholing en het aanvaarden van part-time arbeid en arbeid buiten het eigen vak en pendelen (3). Deze bereidheid neemt in het algemeen vooral toe wanneer financiële tegemoetkomingen worden gegeven en, in geval van omscholing, zekerheid wordt geboden op een nieuwe werkkring. Alleen de bereidheid tot verhuizen is vrij klein. Zij neemt slechts in beperkte mate toe wanneer een financiële vergoeding in het vooruitzicht wordt gesteld (4). Gebleken is, dat vooral de gehechtheid aan de woning, woonomgeving en familie de belangrijkste belemmering voor verhuizen is.

2. De arbeidsmarkt is in voortdurende beweging. Enerzijds verdwijnen er arbeidsplaatsen en worden er nieuwe gecreëerd. Anderzijds treden mensen

toe tot de arbeidsmarkt of verlaten deze. Tevens is er een vrij grote categorie mensen, die spontaan in een bepaalde periode van baan verandert. Zo bleek in 1975 bijvoorbeeld het aantal in een jaar aangeboden banen nog vrij aanzienlijk (5). Ook duidt het gemiddeld aantal inschrijvingen op een grote doorstroming onder de werklozen (6).

De werklozen vormen geen vaste groep. Voorts is recentelijk berekend dat een zeer groot deel van de bij de gewestelijke arbeidsbureaus geregistreerde openstaande vacatures binnen een korte tijd was vervuld (7). Bovendien bleek een groot aantal werklozen van beroep te willen veranderen, zelfs wanneer dit gepaard ging met inkomensdaling (8). Ten slotte doet zich onder werklozen nog een vrij grote mate van beroepsmobiliteit voor (9).

3. Daarnaast moet echter worden opgemerkt dat zich een aantal mobiliteitsproblemen voordoen. Het is algemeen bekend dat er grote verschillen zijn naar regio en beroepsgroep voor wat de vraag- en aanbodverhouding van arbeid betreft. Ook bestaat er thans nog een vrij grote openstaande vraag. Al geruime tijd is de geregistreerde openstaande vraag in percentage van de werkloosheid in het noorden en zuiden van het land veel lager dan in de randstad. Voorts kan worden gewezen op aanzienlijke aanbodsoverschotten bij bepaalde beroepsgroepen tegenover geringe aanbodsoverschotten of zelfs -tekorten bij andere beroepsgroepen. Bovendien blijkt ook de gemiddelde werkloosheidsduur de laatste jaren toe te nemen (10).

Ten slotte lijken recente cijfers te wijzen op een dalende mobiliteit binnen de industriële sector (11). Een oorzaak daarvan zou kunnen zijn de verslechtering van de economische situatie, waardoor minder mogelijkheden ontstaan om van baan te veranderen. In die situatie lijken ook meer werknemers de voorkeur te geven aan de zekerheid van de huidige betrekking boven de ongewisheid van een nieuwe. Het is echter ook mogelijk dat een deel van de dalende mobiliteit meer schijn dan werkelijkheid is. Het is namelijk goed denkbaar dat door de toenemende schaalvergroting van organisaties de mobiliteit van het ene werkverband naar het andere veranderd is in een interne mobiliteit binnen grotere werkverbanden. Deze interne mobiliteit komt niet in de cijfers tot uitdrukking. Gegevens uit onderzoek over een verschuiving van externe naar interne mobiliteit zijn niet voorhanden.

4. Als laatste wordt ingegaan op de zogenaamde frictiewerkloosheid. Dat is werkloosheid, die ontstaat doordat er als gevolg van de ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt en de duur van het sollicitatieproces steeds enige tijd verloopt alvorens een ingeschrevene bij een arbeidsbureau een nieuwe functie verwerft. Gegeven een normaal te achten inschrijvingsduur van vacatures van 1 à 1½ maand zou dit in theorie voor een verondersteld aantal van 800.000 mutaties per jaar circa 85.000 manjaren 'onbenutte werkgelegenheid' betekenen (12).

Zou deze gemiddelde duur met 1 week worden verkort of verlengd dan zou dat – nog steeds in theorie – een stijging c.q. daling van de werkgelegenheid met circa 15.000 manjaren kunnen opleveren. Omtrent de duur waarin arbeidsplaatsen openstaan en de vraag of deze duur recentelijk is toegenomen is echter weinig bekend.

Gezien de mogelijke omvang van de fractiewerkloosheid meent de Raad dat nader zal moeten worden onderzocht hoe lang gemiddeld arbeidsplaatsen openstaan, hoe dit is verdeeld over de verschillende beroepsgroepen en welke mogelijkheden bestaan om deze duur eventueel te verkorten.

5. In het vorige hoofdstuk is gewezen op enkele voor mobiliteit meer structurele ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt op langere termijn, zoals de ontwikkelingen van onderwijs en opleiding, technologische ontwikkelingen en segmentering van de arbeidsmarkt.

Daarnaast kan worden gewezen op plaatsingsbelemmerende factoren aan de kant van de individuele werknemers en aan de kant van de werkgevers. Aan werknemerszijde kunnen worden genoemd: slechte medische conditie,

gebrekkige vakbekwaamheid en meer subjectieve elementen als gehechtheid aan de eigen woonsituatie en -omgeving, gebrekkige arbeidsmotivatie, geringe mate van zoekactiviteit en ongunstig arbeidsverleden.

Aan werkgeverszijde kan het hierbij gaan om: gebrekkige kennis van het aanbod van arbeid, onvoldoende inzicht in de functievereisten en inadequate selectiemethoden. Ten slotte komt uit onderzoek een toenemende selectief gedrag naar voren. De selectiviteit aan werknemerszijde blijkt bijvoorbeeld uit een toenemende afkeer voor ploegendienst, werk aan de lopende band en werk met stank of lawaai. Deze selectiviteit neemt in het algemeen af naarmate men langer werkloos is (13). Ook bleken werkgevers in de huidige ruime arbeidsmarkt de eisen vooral ten aanzien van vóórkomen, ervaring en opleiding verhoogd te hebben in vergelijking met de vereisten voor dezelfde functie in voorgaande jaren. Geconstateerd is voorts dat vooral de kansarme groepen op de arbeidsmarkt daar het slachtoffer van dreigen te worden (14).

X.3. Ontwikkelingen in mobiliteitsbeleid

1. Ten aanzien van de doeleinden van mobiliteitsbeleid zijn in het algemeen de volgende tendenties waarneembaar. Ten eerste richt het beleid zich niet alleen meer op mogelijkheden van herintreding van werklozen (repressief), maar probeert het juist door onderzoek en prognoses onevenwichtigheden op langere termijn op te sporen om daarmee te voorkomen dat er werkloosheid ontstaat, of gedurende lange tijd vacatures onbezet blijven (preventief). In die zin verschuift het accent van een mobiliteitsbevorderend beleid vooral ten behoeve van werklozen naar een beleid dat zich tevens richt op het aanpassingsvermogen onder de werkende bevolking (bevordering van de flexibiliteit door allerlei scholingsprogramma's).

Ten tweede gaat – zij het met moeite – het mobiliteitsbeleid zich verder uitstrekken tot de vraag naar arbeid. Tot voor kort had de mobiliteitsbevordering voornamelijk betrekking op de arbeidskrachten. Thans kan men meer pogingen waarnemen om ook het aanbod van arbeidsplaatsen te beïnvloeden. Te denken valt daarbij aan een intensivering van het regionaal stimuleringsbeleid, de herstructurering van sectoren en bedrijfstakken, de spreiding van rijksdiensten, de selectieve investeringsregeling en de humanisering van arbeid. Met het streven naar humanisering van de arbeid komt ook tot uiting een denken in termen van het aanpassen van de arbeidsplaats aan de werknemer. De invloed van de overheid op de vraag naar arbeid is echter vooral indirect. Bovendien zijn bepaalde voorgenomen maatregelen niet in werking gesteld, zoals de selectieve investeringsregeling, en ontmoeten andere maatregelen in de praktijk veel weerstand, zoals bijvoorbeeld de spreiding van rijksdiensten.

Als derde ontwikkeling kan worden genoemd de toenemende differentiatie in het beleid naar regio en bedrijfstak, en een grotere nadruk op een meer individuele aanpak. De behoefte daartoe is vooral ontstaan door het inzicht in de grote complexiteit van het samenstel van factoren dat van invloed is op mobiliteit. Aan de aanbodzijde betreft het factoren zoals leeftijd, opleiding, ervaring, gezondheidstoestand, aanwezige werkgelegenheid en behoefte aan bevredigende werkomstandigheden en zekerheid. Aan de vraagzijde kan worden gewezen op de functionele bindingen tussen bedrijfssectoren en de geografische vereisten van sommige bedrijven, zoals de noodzaak van aan- en afvoer via het water. Deze factoren kunnen aan aanbod- en vraagzijde een verschillend gewicht hebben al naar gelang de regio of de bedrijfstak.

Een verdere differentiatie treedt op als men in het overheidsbeleid ook rekening wil gaan houden met de specifieke kenmerken van afzonderlijke bedrijven en personen. Bij de arbeidsbemiddeling wordt er thans door middel van het arbeidsbureau nieuwe stijl (ANS) naar gestreefd meer tijd en aandacht te besteden aan die groep werklozen, die persoonlijke hulp nodig heeft. De dienstverlening voor de andere werkzoekenden, die alleen een va-

cature nodig hebben, richt zich vooral op nieuw ontwikkelde informatiesystemen, zoals de vacaturebank en de schriftelijke attendering op vacatures.

Nauw samenhangend met de nadruk op een individuele aanpak ziet men in de vierde plaats dat de overheid in tegenstelling tot de vijftiger en zestiger jaren een grotere aandacht besteedt aan de sociale gevolgen van een toenemende werkloosheid. In die optiek past vooral de aandacht voor kansarme groepen. De grotere werkloosheid alsmede de daarmee samenhangende grotere selectiviteit aan werkgeverszijde lijkt aan deze ontwikkeling niet vreemd.

In de loop der jaren heeft zich een zeer uitgebreid instrumentarium, uitgevoerd door een aantal verschillende overheidsinstanties, ontwikkeld om mobiliteit te bevorderen. In de recente – in dit rapport reeds eerder geciteerde – nota's kan men een uitgebreid overzicht van deze instrumenten aantreffen.

2. De Raad zal niet nader op deze instrumenten ingaan, aangezien deze reeds in het beleid en onderzoek ruime aandacht krijgen. Wel wil de Raad de aandacht vragen voor de bevordering van de functionele mobiliteit door middel van omscholing.

Zoals eerder is vermeld bleek uit onderzoek onder werklozen de bereidheid tot omscholing vrij hoog (15). Wanneer men zich echter op dit moment zou laten omscholen is het geenszins zeker dat dit leidt tot een nieuwe betrekking.

Vooral door het gebrek aan zekerheid dat omscholing leidt tot een nieuwe betrekking is thans de feitelijke deelneming aan de omscholing in de praktijk vrij gering (16).

De Raad meent dan ook dat gezocht moet worden naar regelingen, die de zekerheid verhogen dat omscholing leidt tot een nieuwe betrekking. Te denken valt daarbij aan verdere uitbreiding van de omscholingssubsidies aan bedrijven, als zij bereid zijn daarvoor in aanmerking komende werklozen in dienst te nemen.

In de volgende paragraaf zal nog enige afzonderlijke aandacht worden besteed aan het instrument van de passende arbeid. In het mobiliteitsbeleid en de discussie daaromtrent wordt in de regel aan dit begrip een centrale plaats toegekend. Bovendien betreft passende arbeid enkele meer principiële aspecten van het mobiliteitsbeleid, die een nadere uiteenzetting omtrent dit begrip rechtvaardigen.

X.4. Passende arbeid

1. In de huidige discussie rond het werkloosheidsvraagstuk wordt een deel van de werkloosheid en daarmee tevens van een onjuist gebruik van werkloosheidsuitkeringen geweten aan een te enge interpretatie van het begrip 'passende arbeid'. Binnen en buiten het parlement is daarom aangedrongen op verruiming van dit begrip.

Aan het begrip 'passende arbeid' lijken twee uitgangspunten ten grondslag te liggen.

Ten eerste gaat het begrip uit van de ruilrelatie tussen plicht tot werken en recht op inkomen. Daarbij kan worden aangetekend dat deze plicht tot arbeid alleen geldt voor die personen, die geacht worden deel uit te maken van de arbeidsmarkt en een werkloosheidsuitkering verlangen en dus niet voor huisvrouwen, schoolgaande jeugd, bejaarden en volledig arbeidsongeschikten. Ten tweede duidt het begrip 'passend' erop dat deze plicht tot werken slechts geldt voor arbeid die in billijkheid kan worden opgedragen aan een werkloze. Dat wil zeggen dat een werkloze in principe geen arbeid behoeft te accepteren die sterk afwijkt van datgene waarvoor hij of zij, gezien zijn of haar opleiding, woonplaats, eerder verdiend loon, vroeger verricht werk en bekwaamheden, in redelijkheid geschikt kan worden geacht.

In dit laatste uitgangspunt komt het grote belang dat aan persoonlijke factoren wordt toegekend, duidelijk naar voren.

2. Vooral de grote betekenis die in de toepassing van het begrip 'passende arbeid' moet worden gegeven aan de weging van verschillende individuele factoren afzonderlijk en in al hun mogelijke combinaties, maakt het in principe onmogelijk een algemeen geldende definitie van dit begrip te geven. De wetgever heeft dan ook nagelaten het begrip in de wet te definiëren en de criteria voor het al dan niet passend zijn van arbeid aan te geven.

Hoewel tegen rechtsvorming door de onafhankelijke rechter ook bezwaren zijn aan te voeren – zeker bij een zo politiek geladen onderwerp als passende arbeid – biedt de huidige praktijk, waarin de rechter het begrip toetst aan normen die in het maatschappelijk leven gelden, het voordeel van een zekere mate van flexibiliteit. Wanneer de criteria voor passende arbeid in de wet zouden worden omschreven, zou dit telkens wetswijzigingen vereisen. Het is waarschijnlijk dat in de praktijk deze wetswijzigingen slechts bij uitzondering zullen plaatsvinden. Het zal dan meestal op een moment zijn dat reeds lang duidelijk is dat de criteria afzonderlijk en in combinatie niet meer aansluiten bij nieuwe behoeften. In vergelijking met de huidige situatie zou dit een verstarring in het mobiliteitsbeleid kunnen betekenen.

Ten slotte zouden wettelijk vastgelegde criteria in feite kunnen leiden tot een afnemende mobiliteitsbereidheid (17). Immers in de praktijk zouden de wettelijk vastgelegde criteria werkzoekenden argumenten kunnen bieden om arbeid, die naar de daarin neergelegde maatstaven niet passend wordt geacht, maar die zij vrijwillig zouden hebben aanvaard, te weigeren en wellicht zelfs op te zeggen.

Op grond van bovenstaande redenen verdient het de voorkeur het begrip niet in de wet te definiëren. Wel kan de overheid richtlijnen geven aan de instanties die belast zijn met de controle op het al of niet aanvaarden van passend werk, te weten de (directeuren van de) gewestelijke arbeidsbureaus. Zo beschikken de gewestelijke arbeidsbureaus thans over uit 1969 daterende richtlijnen. Deze richtlijnen zijn afgeleid uit de jurisprudentie en bevatten een nadere aanduiding van de normen voor de beoordeling van de vraag of een aangeboden dienstbetrekking al of niet passend is. In de praktijk bleken deze richtlijnen te algemeen te zijn. Daarom is de minister van Sociale Zaken er recentelijk toe overgegaan ten behoeve van de gewestelijke arbeidsbureaus jurisprudentie-overzichten samen te stellen, die periodiek zullen worden bijgewerkt. Aan de hand van deze overzichten moeten de gewestelijke arbeidsbureaus nagaan of een bepaalde functie voor een bepaalde persoon al of niet passend moet worden geacht. Recentelijk nog heeft de minister van Sociale Zaken verruiming van het begrip 'passende arbeid' echter afgewezen (17).

3. Mede om de hierna te noemen redenen is ook de Raad van mening dat er thans geen aanleiding is tot verruiming van het begrip 'passende arbeid' over te gaan.

Ten eerste geven de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep geen reden te veronderstellen dat het makkelijk zou zijn zich te onttrekken aan passende arbeid (18). Ten tweede is er een vrij grote mate van mobiliteit onder werklozen, zoals reeds hierboven is aangegeven. Ook lijken zeer veel personen, die een eerste of volgende werkkring aanvaarden dat te doen zonder de werkkring te toetsen aan de bestaande criteria van passende arbeid. Voorts kan in dit verband worden verwezen naar het onderzoeksgegeven dat veel werklozen bereid zijn offers te brengen, zeker wanneer zij langdurig werkloos zijn (19).

Betrouwbare gegevens over het aantal mensen dat onnodig gebruik maakt van een werkloosheidsuitkering ontbreken. Wel zijn er enige gegevens over – een overigens vrij gering aantal – meldingen en bezwaarschriften van gewestelijke arbeidsbureaus aan de uitkeringsinstanties, waaruit vermoedens over onnodig lange werkloosheid blijken. Deze gegevens dienen kritisch te worden bezien. Het is in de praktijk namelijk moeilijk om precies vast te stellen waar de grens ligt tussen het zoeken naar passend werk en misbruik van werkloosheidswetten. De gegevens over misbruik van soci-

ale verzekeringen worden verstrekt door de gewestelijke arbeidsbureaus, die naast hun dienstverlenende taak in de arbeidsbemiddeling ook belast zijn met de controle op misbruik van werkloosheidswetten. Door de minister van Sociale Zaken is erop gewezen dat door de toenemende werkloosheid de controletaak in het gedrang komt (20).

Dit wordt nog versterkt door het feit dat de controletaak niet erg aantrekkelijk wordt gevonden, zeker niet wanneer een relatief schaars goed, zoals een vacature, ook kan worden gebruikt om een ander, die wel werkwillig is, aan arbeid te helpen.

4. Het bovenstaande neemt uiteraard niet weg dat het begrip 'passende arbeid' als beleidsinstrument moet worden gehandhaafd. Daarbij kan men denken aan de preventieve werking van mogelijke negatieve sancties voor onnodig lange werkloosheid die te wijten is aan laakbaar gedrag van een individuele werkloze. Ook zou toepassing van het begrip 'passende arbeid' kunnen bijdragen tot de legitimiteit van het werkloos zijn van de werklozen. Ten slotte lijkt ook het meer intensieve arbeidsbemiddelingsbeleid de noodzaak van een uiteindelijke controle op voldoende medewerking van de werkloze te rechtvaardigen, zo niet te versterken.

5. Bij de toepassing van het begrip 'passende arbeid' moet worden voorkomen dat, afhankelijk van de betrokken wet, een groot aantal verschillende controle- en uitkeringsorganen het begrip passende arbeid op verschillende wijze hanteren. Met het oog op de bevordering van de rechtsgelijkheid heeft de minister van Sociale Zaken voorgesteld om regionale commissies in te stellen (21). Deze commissies zouden de nodige coördinatie tot stand moeten brengen en zouden in concrete gevallen op grond van de jurisprudentie de betrokken organen bindend moeten adviseren over toepassing van het begrip. Een ander probleem blijft echter de combinatie van controlerende en dienstverlenende taken bij de arbeidsbureaus. Hierboven is er reeds op gewezen dat bij toenemende druk op de arbeidsbemiddeling de controletaak in gevaar komt. Ook zorgt de controletaak van de arbeidsbureaus ten aanzien van werklozen voor een negatieve beeldvorming omtrent deze instellingen. Hierdoor wordt de primaire taak, te weten de algemene arbeidsbemiddeling, geschaad.

In de praktijk blijken veel werknemers en werkgevers het arbeidsbureau te zien als een instelling voor bemiddeling van werklozen, en er dientengevolge geen gebruik van te maken (22).

De Raad meent daarom dat middelen om de controle- en dienstverlenende taken van de arbeidsbureaus te scheiden, nader moeten worden overwogen.

De Raad is zich ervan bewust dat het effect van toepassing van het begrip 'passende arbeid' ook bij een verbeterde uitvoering voor de omvang van de werkloosheid slechts beperkt kan zijn. Immers, een aanzienlijk deel van de huidige werkloosheid is te wijten aan een groot aantal arbeidskrachten bij een tekort aan arbeidsplaatsen. Voorts is in het voorgaande telkens gewezen op een nog aanzienlijke mobiliteit onder werklozen, die samenhangt met een vrij grote mate van offerbereidheid ten behoeve van het verrichten van arbeid.

6. In het kader van passende arbeid wil de Raad ook aandacht vragen voor een mogelijke uitbreiding van de controlerende taak ten aanzien van de vraagzijde, ook wel aan te duiden als het vraagstuk van de 'passende vraag'.

Hierboven is gewezen op een toenemende selectiviteit aan de vraagzijde bij een toenemende werkloosheid. Geconstateerd is dat vooral de kansarme groepen op de arbeidsmarkt daarvan het slachtoffer dreigen te worden (23).

Daarnaast is de aandacht gevestigd op enkele beleidsontwikkelingen, zoals de toenemende aandacht voor de kansarme groepen, het emancipatiebeleid en het streven om meer dan tot nu toe de vraagzijde van de arbeidsmarkt bij het mobiliteitsbeleid te betrekken. Ook in enkele andere landen

doen zich dergelijke ontwikkelingen voor. Te denken valt daarbij aan de quoteringswetgeving in de Verenigde Staten. Het principe van deze regeling is dat de personeelssamenstelling binnen bedrijven een afspiegeling moet zijn van de opbouw van de beroepsbevolking in het gebied waar het bedrijf is gevestigd. Voor het zonder uitdrukkelijke toestemming van de federale overheid afwijken van deze bepaling, kunnen aan bedrijven zeer hoge boetes worden opgelegd. Een ander voorbeeld is te vinden in Zweden. Daar zijn ook speciale maatregelen getroffen om de positie van de kansarme categorieën van de beroepsbevolking en vooral de oudere werknemers, gehuwde werkende vrouwen en gehandicapten te beschermen. Te denken valt daarbij aan de richtlijnen voor particuliere bedrijven en overheidsdiensten met betrekking tot het aantal oudere werknemers dat men in dienst moet hebben en aan de zogenaamde aanpassings-teams (24). In ons land heeft de minister van Sociale Zaken recentelijk de Stichting van de Arbeid gevraagd hem te adviseren over de wenselijkheid van instelling van soortgelijke aanpassingsteams, zij het dat het hier alleen betrekking heeft op de particuliere bedrijven (25).

In aansluiting hieraan meent de Raad dat in het beleid en het onderzoek meer dan tot nu toe aandacht moet worden geschonken aan de selectieprocessen aan de vraagzijde. Daarbij denkt de Raad vooral aan de volgende mogelijkheid.

Bij de hantering van het begrip 'passende arbeid' worden alleen negatieve sancties verbonden aan een te geringe mobiliteitsbereidheid aan de aanbodzijde. Voor wat de vraagzijde betreft bestaat een dergelijke regeling niet.

De Raad meent dat overeenkomstig het begrip 'passende arbeid' aan de aanbodzijde, ook mogelijke negatieve sancties voor de vraagzijde zouden moeten worden overwogen. Zo zouden door bepaalde daartoe aangewezen organen, indien – bijvoorbeeld op grond van een onderzoek al of niet naar aanleiding van klachten van werknemers of bemiddelingsinstanties – grote nalatigheid zou blijken bij de personeelsselectie door een werkgever (waaronder de overheid), speciale maatregelen tegen hem getroffen moeten kunnen worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren wanneer blijkt dat een bepaalde werkgever herhaaldelijk onjuiste en onzorgvuldige vacaturemeldingen doet, en meer in het algemeen bij een te selectief geacht gedrag aan werkgeverszijde. Het bij voorbaat uitsluiten van bepaalde kansarme en daardoor marginale categorieën werknemers, en vooral het hanteren van vooroordelen ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen, vraagt speciale aandacht. Een mogelijke maatregel in dergelijke situaties zou kunnen zijn het aantrekken van nieuwe medewerkers door een bepaalde werkgever voor een zekere periode te onderwerpen aan goedkeuring door het arbeidsbureau. Een dergelijke maatregel zou pas dan kunnen worden gevoerd, wanneer na overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid, regels zijn opgesteld waaraan de personeelsselectie dient te voldoen. Bovendien zal in zo'n geval een nadere procedure moeten worden vastgesteld, waarin is aangegeven wie vaststelt wanneer een werkgever zich niet aan de regels houdt, hoe eerst een vrijwillige medewerking van een werkgever kan worden bereikt en op welk moment moet worden overgegaan tot het onderwerpen van het aantrekken van nieuw personeel aan goedkeuring door het arbeidsbureau.

Een andere maatregel zou kunnen liggen in het opleggen van straffen, zoals het betalen van een dwangsom of – wanneer het concrete geval zich daartoe leent – de plicht tot het in dienst nemen van (een) bepaalde werknemer(s). Daartegen zou dan een werkgever in beroep kunnen gaan bij de onafhankelijke rechter. Op die manier zouden bovendien niet alleen de in de praktijk gehanteerde normen voor het aanvaarden van arbeid, maar ook die voor het vragen van arbeid door de rechter telkens kunnen worden getoetst aan wat op een bepaald moment maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

X.5. Enige bestuurlijke aspecten

1. In deze nota is reeds meermalen gewezen op het ontbreken van tijdige en preciese registratie van arbeidskrachten en arbeidsplaatsen. Deze statistische informatie is noodzakelijk voor het voeren van een effectief mobiliteitsbeleid. Naar de mogelijkheden tot verbetering van de kennis van het aanbod van arbeidskrachten wordt momenteel onder meer door het ministerie van Sociale Zaken een onderzoek uitgevoerd. Echter ten aanzien van de arbeidsplaatsen bestaat een dergelijk voornemen niet, hoewel de informatie over de arbeidsplaatsen gebrekkiger is dan die over de arbeidskrachten.

Naar de mening van de Raad moet worden gezocht naar wegen om een grotere openheid te bewerkstelligen rond het vacatureverloop en aanwezige vacatures met vermelding van hun specifieke vereisten. De mogelijkheden van een verplichte informatieverschaffing in dezen moeten nader worden onderzocht. Deze vacaturemelding is dan primair bedoeld om sneller beter inzicht te krijgen in ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit betekent niet dat de werkgevers voortaan verplicht zouden zijn om via het arbeidsbureau in hun vacatures te voorzien. Andere bemiddelingsmethoden zijn in sommige gevallen effectiever.

2. Het mobiliteitsbeleid heeft zich de afgelopen jaren sterk uitgebreid. Vooral door de met het oog op een grotere effectiviteit nagestreefde differentiatie en een individuele benadering in het mobiliteitsbeleid zijn het aantal taken en de eigen beslissingsbevoegdheden van de (directeuren van de) gewestelijke arbeidsbureaus sterk toegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beroepsvoorlichting en beroepskeuzeadvisering, de intensievere persoonlijke dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werklozen en de toepassing van nieuw ingevoerde plaatsingsbevorderende maatregelen. Een recent voorbeeld van een uitbreiding van de beslissingsbevoegdheden van de gewestelijke arbeidsbureaus is te vinden in de herziene bevoegdheden van de directeuren van de gewestelijke arbeidsbureaus ten aanzien van ontslagvergunningen (26).

Scheltema merkt daar in een recente W.R.R.-publikatie over op, dat het opvalt dat één ambtenaar zelfstandig de beslissing over een ontslagvergunning neemt waarbij hij alleen aan algemene richtlijnen is gebonden, zodat ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele beslissingen niet bestaat; dat geen beroep tegen de beslissingen openstaat en dat geen procedureregels zijn opgesteld voor het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld over het horen van belanghebbenden. Hij acht deze procedure niet in overeenstemming met de criteria voor democratie (27).

Naast deze functionele verzelfstandiging van de uitvoering ziet men echter ook een behoefte om de vorming van het arbeidsmarktbeleid meer dan tot nu toe af te stemmen op ontwikkelingen binnen andere terreinen van overheidsbeleid die de arbeidsmarkt beïnvloeden, zoals de industriepolitiek, het onderwijsbeleid en de ruimtelijke ordening. Voor een dergelijke gecoördineerde beleidsvorming bieden in de praktijk vooral de meer centrale beleidseenheden binnen het algemeen bestuur (rijk, provincie, gemeente) de geëigende kaders.

3. In dit verband kan worden gewezen op de organisatie van het arbeidsmarktbeleid in Zweden. Een dergelijke organisatie houdt in grote lijnen in een centraal gecoördineerde beleidsvorming met betrekking tot de hoofdlijnen van het beleid en een sterk gedecentraliseerde uitvoering door min of meer zelfstandige arbeidsbureaus met eigen controle-instanties. Binnen het door de (centrale) overheid vastgestelde beleid zijn aan de arbeidsbureaus zelfstandige bevoegdheden gegeven om het beleid uit te voeren. De controle op het dagelijks beleid van het arbeidsbureau is opgedragen aan colleges, waarin naast overheidsvertegenwoordigers ook representatief geachte werkgevers- en werknemersorganisaties zitting hebben. (Deze situatie doet denken aan de besturing van de volksverzekeringen in ons land.) Van zowel

wetenschappelijke zijde alsook van de zijde van sommige werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers wordt recentelijk een dergelijke functionele decentralisatie inzake het arbeidsmarktbeleid ook voor Nederland bepleit (28). In meer algemene zin heeft Scheltema gewezen op de voordelen, die dergelijke zogenaamde zelfstandige bestuursorganen kunnen bieden. Als voordelen noemt hij onder meer een grotere mate van controleerbaarheid en openheid bij de uitvoering van beleid, stimulering van burgers tot deelneming aan het bestuur, en een verbetering van de beleidsvorming op centraal niveau (29).

4. In aansluiting daaraan beveelt de Raad aan een nadere studie te maken van de mogelijkheden van toepassing voor het Nederlandse bestuursstelsel van de organisatie van het arbeidsmarktbeleid, zoals die in Zweden bestaat. In deze studie zal niet voorbij mogen worden gegaan aan het algemeen in Zweden geldende stelsel van zelfstandige bestuursorganen. Tevens zou in de hier bedoelde studie in het bijzonder aandacht moeten worden geschonken aan de verhouding van het arbeidsbureau tot respectievelijk de centrale overheid en de lagere overheden (met name in relatie tot de voorgestelde reorganisatie van het binnenlands bestuur), de mogelijke nadelen van de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -vaststelling op centraal niveau en de gedecentraliseerde uitvoering door de arbeidsbureaus, en de mogelijkheden van vertegenwoordiging van de belanghebbenden (30).

HOOFDSTUK XI. VERDELING VAN ARBEIDSPLAATSEN EN BEPERKING VAN HET ARBEIDSAANBOD

XI.1. Inleiding

1. In het algemeen heerst de opvatting dat voor de stabilisatie c.q. de verbetering van de verhouding tussen actieven en niet-actieven op de eerste plaats gedacht moet worden aan de creatie en het behoud van arbeidsplaatsen. Het overheidsbeleid is tot nu toe sterk op deze doelstelling gericht.

Ook beleidsalternatieven die beogen tot een andere allocatie van arbeidsaanbod te geraken, dienen in beschouwing te worden genomen.

Als belangrijkste beleidsalternatieven kunnen worden genoemd de leerplichtverlenging en de (al dan niet vrijwillige) vervroegde pensionering. Van beide maatregelen mag worden verwacht dat de primaire effecten positief zijn. Het aantal niet-actieven wordt echter door genoemde maatregelen niet beïnvloed. Men vergroot immers niet het aantal actieven, maar herbenoemt slechts de niet-actieven. Op zichzelf kan dit positief beoordeeld worden. Mensen die in een leeftijdsfase zijn dat werken voor hun ontplooiing en inkomensverwerving essentieel is, kunnen dan arbeidsplaatsen innemen van ouderen.

Werkloze jongeren zouden eerder een baan vinden. Leerplichtverlenging en vervroegde pensionering houden echter een beroep op het draagvlak in. Wanneer men beoogt zowel de werkgelegenheid te bevorderen c.q. beter te verdelen, als het draagvlak in stand te houden en zo mogelijk te vergroten, dan zijn genoemde maatregelen niet toereikend vanwege hun eenzijdigheid. Daarom dienen maatregelen te worden ontwikkeld die zo mogelijk in beide opzichten positieve effecten sorteren.

De laatste tijd zijn er diverse denkbeelden gelanceerd die op enigerlei wijze de rantsoenering van arbeid beogen. Daarbij kan gedacht worden aan arbeidstijdverkorting, al dan niet vrijwillig, verbod op overwerk, verbod van dubbelfuncties, 'wisselspelers', maximaal één baan per gezin. Voorts pleegt men mogelijke maatregelen in de sfeer van de permanente educatie te bezien op hun effecten voor de arbeidsmarkt (educatief verlof).

2. Er zijn verschillende signalen die wijzen op de noodzaak om in de toekomst de verdeling van arbeid rechtstreeks tot onderwerp van overheidsbeleid te maken. Naast de huidige werkloosheid, die een structureel karakter heeft, moet men rekening houden men een aanzienlijke verborgen werkloosheid.

Hoffman en anderen (1) hebben aangetoond dat de duur van de werkloosheid zodanig is toegenomen, dat ook daardoor de omvang en ernst van het probleem aanmerkelijk vergroot is. Verder is de laatste jaren gebleken, dat het stimuleren van de werkgelegenheid een zeer grote inspanning van de overheid vergt, zowel in financieel opzicht als voor wat betreft de verfijning van het instrumentarium van het arbeidsmarktbeleid. Gezien de aard en de omvang van de in dit rapport besproken problemen, is het gewenst een breed scala van beleidsinstrumenten ter beschikking te hebben.

Het is daarom alleszins gerechtvaardigd om de noodzaak én de mogelijkheden van verdeling van arbeid in de zin van rantsoenering serieus onder ogen te zien. Een rantsoenering kan worden bereikt door verdeling van het aantal arbeidsplaatsen en beperking van het arbeidsaanbod.

Tot de aanbodsbeperking kunnen worden gerekend: verlenging van de leerplicht, vervroegde pensionering, beperking van het aantal banen per gezin, maatregelen die de vrijwillige nonparticipatie bevorderen, educatief verlof en beperking in de toestroom van buitenlandse werknemers.

Bij verdeling van het aantal arbeidsplaatsen kan vooral gedacht worden aan arbeidstijdverkorting.

Ook lichtere vormen als beperking van overwerk (of een verbod daarvan) kunnen de werkgelegenheid over meer personen verdelen.

Over de aard van deze maatregelen kan worden opgemerkt dat aanbodsbeperking een bepaalde categorie tijdelijk of voorgoed uitsluit van een arbeidsplaats.

Maatregelen die de werkgelegenheid anders verdelen, sluiten aan bij een historische ontwikkeling. De verbetering van de arbeidsproduktiviteit werd in het verleden aangewend tot vergroting van de particuliere en/of collectieve bestedingen én tot verkorting van de arbeidstijd. Arbeidstijdverkorting kan worden beschouwd als een immateriële welvaartsuitkering.

Men zou dit in zekere zin een verdeling van de 'lusten' kunnen noemen. Indien de huidige problemen overheidsinterventies om de werkgelegenheid anders te verdelen rechtvaardigen, houdt dit een verdeling van de lasten in. Meer dan in het verleden wordt in dat geval een groter beroep op de solidariteit gedaan.

3. Het aantal mogelijkheden voor herverdeling van arbeidsplaatsen en aanbodsbeperking is nagenoeg onbeperkt. Vooral in de sfeer van de arbeidstijdverkorting is een groot aantal vormen denkbaar. Varianten kunnen bij voorbeeld betrekking hebben op het aantal uren per dag, het aantal dagen per week, het aantal werkweken of werkmaanden per jaar. Ook zijn er combinaties mogelijk van deze varianten. Verder is het van belang of men enige vorm van arbeidstijdverkorting zou willen combineren met nieuwere ontwikkelingen in het onderwijs zoals wederkerend onderwijs en vormen van educatief verlof. De effecten van deze varianten strekken zich, zowel voor het individu als voor de samenleving, over een lange periode uit. De economische en sociale aspecten hiervan zijn moeilijk te overzien. Al experimenterend zal men hiermee ervaring moeten opdoen.

Hieronder zullen enkele algemene maar tevens actuele modaliteiten als leerplichtverlenging, vervroegde pensionering, arbeidstijdverkorting en aanbod van buitenlandse werknemers aan een nadere beschouwing worden onderworpen. Deze beschouwingen dragen een globaal karakter en zijn slechts verkenningen. Waar mogelijk wordt een kwantificering gegeven.

XI.2. De leerplichtverlenging

1. Een leerplichtverlenging, in die zin dat de verlenging tot stand wordt gebracht aan de 'top' van de leerplichtperiode, zal het aanbod van arbeidskrachten beperken.

Ook in de *Nota inzake de werkgelegenheid* wordt leerplichtverlenging als mogelijkheid genoemd. In deze nota wordt geconcludeerd dat leerplichtverlenging bijdraagt tot een vermindering van het arbeidsaanbod en tot grotere kansen op arbeid voor de reeds aanwezige beroepsbevolking. Een kwantificering van die kansen wordt echter niet gegeven.

De orde van grootte van een dergelijke beleidsmaatregel kan als volgt worden geïllustreerd.

Indien we het jaar 1980 als uitgangspunt nemen dan zal uitgaande van een volledige leerplicht voor 16-jarigen in 1980 en geen rekening houdend met een partiële leerplicht voor 17-jarigen, een verlenging van de leerplicht tot 18 jaar in 1980 een extra beperking van het arbeidsaanbod met zich meebrengen van ± 68.000 personen, te weten 26.100 jongens en 41.720 meisjes (2).

De belangrijkste vraag in dit kader is echter wat het effect van een dergelijke maatregel op de werkloosheid zal zijn. Hoewel met een groot aantal onzekerheden omgeven zal toch worden getracht tot een schatting te komen van het effect van een vermindering van het arbeidsaanbod met 68.000 personen in 1980 op de werkloosheid in 1980.

In de eerste plaats zal de werkloosheid in ieder geval dalen met het aantal 17-jarigen dat in 1980 werkloos zal zijn indien genoemde leerplichtverlenging niet tot stand zou komen. Indien verondersteld wordt dat de werkloosheid onder 17-jarigen als percentage van de beroepsbevolking van die leeftijdscategorie in 1980 gelijk zal zijn aan de werkloosheid onder 17-jarigen nu, resulteert dit in de volgende berekening.

Begin 1977 was de werkloosheid onder jongens beneden 19 jaar 12,3% van de leeftijdsgroep.

Onder meisjes beneden 19 jaar bedroeg de werkloosheid 9,9 % van de leeftijdsgroep (3).

Dit betekent dat 12,3% van 26.100 mannen = 3.210 en 9,9% van 41.720 vrouwen = 4.130 zonder leerplichtverlenging in 1980 werkloos zou zijn. De daling van de werkloosheid zou derhalve 7.340 bedragen.

In de tweede plaats moet worden bezien in hoeverre de werkloosheid extra zal dalen, aangezien 68.000 – 7.340 17-jarigen in 1980 geen arbeidsplaats bezetten die zij zonder leerplichtverlenging wel zouden hebben bezet. Het macro-effect van een gegeven aantal vacante arbeidsplaatsen op de werkloosheid bedraagt ca. 110:65, dit wil zeggen dat 110 eenheden nieuwe arbeidsplaatsen de werkloosheid met 65 eenheden doen verminderen (4). Als gevolg van terugkoppelingen, bij een gegeven aantal vacante arbeidsplaatsen bijvoorbeeld op het aanbod van arbeid, zal het effect op de werkloosheid immers geringer zijn. Het onderhavig probleem vertoont hiermee overeenkomsten. Het gaat immers om arbeidsplaatsen die bij leerplichtverlenging in eerste instantie vacant blijven.

Macro gezien resulteert dit in de volgende berekening: daling werkloosheid in 1980 vanwege leerplichtverlenging tot 18 jaar:

$\frac{65}{110} \times (68.000 - 7.340) =$ ruwweg 35.000 personen.

Indien we daar de te verwachten werkloze 17-jarigen bij optellen, als geen leerplichtverlenging zou hebben plaatsgevonden, komen we op een totale daling van de werkloosheid in 1980 van ruwweg 42.000. Hiermede is op tentatieve wijze een orde van grootte van het effect aangegeven. Dit is een macro-cijfer, maar bij leerplichtverlenging gaat het om een vrij specifiek substitutieprobleem: arbeidsplaatsen die in principe bemand zouden moeten worden door 17-jarigen kunnen nu alleen bezet worden door niet-17-jarigen. Zonder hier al te diep op in te gaan lijkt het aannemelijk dat de problemen van substitutie groter zullen zijn dan uit de macro-indicatie blijkt. Bijvoorbeeld: de arbeidskosten van 17-jarigen zijn lager dan van andere leeftijdsgroepen, er zijn banen die bijna uitsluitend door jeugdigen bezet (kunnen) worden, etc.. De te verwachten daling van de werkloosheid in 1980 vereist derhalve enige correctie. Een zeer voorzichtige schatting is dat de werkloosheid in 1980 niet met ca. 42.000 personen zal dalen, maar met 25.000 à 30.000 personen. Daarnaast zal vanwege de verhoogde onderwijsdeelneming de werkgelegenheid in het onderwijs toenemen en de werkloosheid dalen. Dit effect kan op ca. 3.000 personen geschat worden.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat een verlenging van de leerplicht over een aantal leeftijdsklassen gevolgen zal hebben. Nieuwe vormen van onderwijs zullen immers niet precies na één jaar worden afgebroken. Het is erg moeilijk voor dit 'naijleffect' een orde van grootte aan te geven. Al met al is een vermindering van de werkloosheid met ca. 30.000 personen beslist niet denkbeeldig.

2. Bovengenoemde uitweiding is vanzelfsprekend aan een aantal beperkingen onderhevig. Er wordt geabstraheerd van andere ontwikkelingen die vanwege de leerplichtverlenging kunnen optreden. Zonder volledig te zijn, kan een mogelijke stijging van de arbeidskosten worden genoemd vanwege de stijging van de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking en de, mede vanwege de leerplichtverlenging toegenomen, scholingsgraad van de arbeidsmarktpopulatie. Daarnaast zal de toename van de deelneming aan het

onderwijs gevolgen hebben voor het onderwijsbudget en daarmee voor de collectieve uitgaven.

Een ander effect is dat de discrepanties op de arbeidsmarkt kunnen toenemen, gezien de met de maatregel gepaard gaande stijging van het gemiddelde opleidingsniveau. Hierop is reeds eerder in dit rapport ingegaan. Zonder deze ontwikkelingen hier verder aan een beoordeling en waardering te onderwerpen, moet er rekening mee worden gehouden dat deze het positieve effect op de daling van de werkloosheid enigszins kunnen verminderen.

3. Een principieel punt bij dit vraagstuk is, of leerplichtverlenging als instrument in het kader van een beleid ter bestrijding van de werkloosheid wenselijk is. Van betekenis is daarbij het gewicht dat aan de te onderscheiden beleidssectoren moet worden toegekend. Het is denkbaar dat de ernst van de jeugdwerkloosheid, alsmede de nadelige effecten die daaruit voortvloeien voor zowel de jongeren zelf als voor de samenleving, hantering van een instrument als leerplichtverlenging rechtvaardigen. Dit betekent dat aan de doelstelling – bestrijding van de jeugdwerkloosheid – relatief meer gewicht wordt toegekend dan aan de doelstellingen die vanuit het onderwijs worden gesteld. Overigens wil dit niet zeggen dat leerplichtverlenging vanuit onderwijsdoelstellingen gezien geen geschikt instrument zou zijn.

Het hanteren van leerplichtverlenging als arbeidsmarktinstrument heeft verder nog als nadelige kanten dat de maatregel moeilijk omkeerbaar is. Een verlaging van de leerplicht in tijden van grote schaarste aan arbeid is moeilijk voor te stellen. Tevens werkt de maatregel maar één keer, tenzij men binnen zekere grenzen periodiek de leerplicht wil blijven verlengen. Dit laatste druist echter in tegen het denkbeeld dat in de toekomst het beleid zich meer zal moeten richten op maatregelen als permanente educatie, wederkerend onderwijs, 'tweede kans' onderwijs. Ook de Raad heeft zich eerder uitgesproken voor ontwikkelingen in die richting (5).

4. Vervolgens kan nog gewezen worden op de betekenis die een leerplichtverlenging heeft voor de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven.

Zoals reeds in de inleiding bij dit hoofdstuk is gesteld, zal een leerplichtverlenging niet leiden tot een vermindering van het aantal niet-actieven.

Waarschijnlijk zal het aantal niet-actieven juist toenemen. De stijging van het aantal jeugdigen dat onderwijs blijft volgen is immers groter dan de daling van het aantal werklozen. Dit wil niet zeggen dat hierom zo'n maatregel niet wenselijk is. Reeds eerder is gewezen op de betekenis van de samenstelling van de categorie niet-actieven.

De maatschappelijke legitimiteit om niet-actief te zijn en aan het onderwijs deel te nemen, is momenteel groter dan als jeugdig werkloze geboekt te staan. Voor het draagvlak is daarbij nog relevant dat de overdracht van inkomen naar jeugdigen die vanwege de leerplichtverlenging onderwijs blijven volgen, grotendeels verloopt via het gezinscircuit, in tegenstelling tot een situatie bij werkloosheid.

Slot

Hierboven heeft de Raad een aantal aspecten die bij een leerplichtverlenging aan de orde komen ter discussie gesteld.

Hoewel het effect op de daling van de werkloosheid waarschijnlijk niet onaanzienlijk is, is de Raad van mening dat leerplichtverlenging door middel van een wettelijke maatregel niet primair vanuit arbeidsmarktoverwegingen zou moeten worden ingevoerd.

Onderwijskundige aspecten, zoals de motivatie van de betrokken leerlingen, de aanwezigheid van een geschikt onderwijsaanbod en de te ontwikkelen beleidsopties als permanente educatie, dienen in de besluitvorming een centrale plaats in te nemen.

Wel meent de Raad dat een stimulerend beleid gericht op een vrijwillige verhoging van de onderwijsdeelneming het voordeel in zich heeft dat mogelijke onderwijskundige bezwaren minder zwaar wegen. Ook dit heeft een vermindering van de werkloosheid tot gevolg.

XI.3. Vervroegde pensionering

1. Analoog aan ontwikkelingen rond de leerplichtverlenging moet worden gesteld, dat het bezien van vervroegde pensionering uit een oogpunt van aanbodsbeperking slechts één invalshoek op het pensioneringsvraagstuk is.

Reeds geruime tijd wordt de gedwongen en abrupte beëindiging van de beroepsloopbaan op een vastgestelde leeftijd, doorgaans 65 jaar, als een arbitrair en voor verbetering vatbaar systeem aangemerkt. De problemen rond de oudere werknemer (toename van klachten over vermoeidheid, stress en onbehagen, alsmede een steeds verdere vroegtijdige uittreding ten gevolge van ziekte en invaliditeit), spelen hierbij uiteraard een grote rol.

Het effect op de vermindering van het arbeidsaanbod bij een vervroegde pensionering hangt in de eerste plaats af van de vraag of deze vervroegde pensionering een verplicht of een vrijwillig karakter draagt. Bij een verplichte pensionering is het verder nog de vraag welk gedeelte van de betrokken categorie zich na de pensionering toch op de arbeidsmarkt gaat melden. Dit wordt nu ook door een gedeelte van de categorie 65+ gedaan.

Bij een vrijwillige pensionering zal de beperking van het aanbod afhangen van het gebruik dat van de regeling wordt gemaakt.

Volgens voorlopige uitkomsten van de Arbeidskrachtentelling 1975 werken in de leeftijdsgroep 60–65 jaar ongeveer 172.000 mannen, hetgeen neerkomt op een deelnemingspercentage van 62%. Dit cijfer geeft een eerste aanwijzing hoe groot de beperking van het aanbod zou zijn bij een verplichte pensionering. De effecten op de vermindering van de werkloosheid zijn echter moeilijk te schatten. Immers, een deel van de 60–64-jarigen heeft reeds een of andere vorm van arbeidsverkorting (meer vakantie, minder uren per dag). Verder is het waarschijnlijk dat een deel van de categorie 60–64-jarigen arbeidsplaatsen innemen die om meer sociale redenen worden aangehouden. Tevens kan een dergelijke maatregel aanzienlijke gevolgen voor het draagvlak hebben. Een verplichte vervroegde pensionering brengt immers hoge kosten met zich mee, zeker als dit tevens een algemene verlaging van de leeftijd waarop men pensioengerechtigd wordt, zal inhouden.

Deze onzekerheden zijn zo groot dat het niet verantwoord is het effect op de werkloosheid in enigszins betrouwbare cijfers uit te drukken. Waarschijnlijk is wel dat een integrale verplichte vervroegde pensionering, bij voorbeeld door een verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd, op kortere termijn geen interessante beleidsoptie is.

In grote lijnen komt de hierboven gegeven stellingname overeen met de bevindingen van een Commissie van Externe Adviseurs, die in opdracht van de minister van Sociale Zaken heeft onderzocht in hoeverre vervroegde pensionering een doelmatig middel kan zijn ter bestrijding van de werkloosheid (6).

De commissie concludeert dat een algemene vervroegde pensionering gekoppeld aan een qua effect overeenkomstige (her)plaatsing van werkloze werknemers in het arbeidsproces onvoldoende perspectief biedt. Enerzijds omdat het aantal 'uittreders' geen overeenkomstig aantal 'intreders' zal opleveren. Anderzijds omdat meer principiële bezwaren zijn aan te voeren tegen een systematiek gebaseerd op 'mannetjes ruilen', die de betrokken oudere werknemer afhankelijk maakt van beslissingen te nemen door derden (dat wil zeggen de werkgever).

De commissie merkt hierover op 'dat zij zeer wel onderkent het sociale probleem van oudere werknemers, voor wie een regeling van vervroegde pensionering uitkomst zou kunnen bieden'.

2. Een op vrijwilligheid gebaseerde variant lijkt vele bezwaren te ondervangen.
Bovendien zou deze beperkte variant nog een gunstig effect op de werkgelegenheid kunnen hebben. Dit neemt niet weg dat voorspellingen van de effecten uiterst moeilijk zullen zijn.
Mede op grond van de bevindingen van de Commissie van Externe Adviseurs, heeft de regering besloten experimenten gericht op het vervroegd uittreden voor oudere werknemers te bevorderen, met name in het onderwijs en in de bouw. Deze experimentele regelingen, die op initiatief van de overheid in overleg met de betreffende sociale partners tot stand kwamen, gingen van start op resp. 1 december 1976 en 1 april 1977. Daarnaast worden op initiatief van het bedrijfsleven experimenten in de metaalindustrie (w.o. Hoogovens) en de havenbedrijven voorbereid. Deze experimenten hebben uitdrukkelijk een tijdelijk karakter (behalve de metaal, waar op een meer definitieve regeling wordt aangestuurd), en beperken zich tot specifieke groepen 63- en 64-jarigen. Momenteel zijn omtrent het verloop van de experimenten nog weinig harde gegevens bekend. Het al dan niet tot stand komen van meer definitieve regelingen, zal mede afhankelijk zijn van de uitkomsten die evaluatieonderzoek zal gaan opleveren.

3. Evenals bij een leerplichtverlenging het geval is, zal vrijwillig vervroegde pensionering niet leiden tot een vermindering van het aantal niet-actieven, maar per saldo eerder leiden tot een vermeerdering.
Toch zijn soortgelijke argumenten als genoemd bij de paragraaf over leerplichtverlenging aan te voeren, met name welke betrekking hebben op de legitimiteit van het niet-werken: 'beter meer gepensioneerden en minder werklozen'.
Tevens geldt daarbij, dat een belangrijk gedeelte van de 60–64-jarigen reeds is afgevloeid via de W.A.O. (7).
Reeds eerder is in dit rapport opgemerkt dat de werking van de W.A.O. de problematiek van de oudere werknemers in ons arbeidsbestel heeft blootgelegd. Het arbeidsbestel houdt te weinig rekening met de fysieke en psychische condities van de werknemers. Het bestel is overwegend zo rigide, dat het zich niet gemakkelijk aanpast aan de veelal verminderde prestatiemogelijkheden van de ouderen. Met individuele verschillen wordt nog te weinig rekening gehouden. Men zou het arbeidsbestel veel sterker dienen af te stemmen op het uittreden. Voorzover dit een vervroeging van de leeftijd waarop dit plaatsvindt inhoudt, moet pensionering acceptabeler worden geacht dan vertrek via de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

4. Vrijwillige vervroegde pensionering is niet de enige maatregel die in aanmerking komt. De meest verstrekkende variant is flexibele pensionering. Daarbij zou dan – binnen bepaalde grenzen – de keuze tot eerdere dan wel latere pensionering aan de individuele werknemer overgelaten worden.
Het spreekt vanzelf dat deze opzet de herverdeling van arbeidsplaatsen door mogelijk langer blijven werken van de 65-jarigen nadelig kan beïnvloeden.
In een dergelijk systeem kan aan individuele wensen veel meer worden tegemoetgekomen. De vraag is of dit opweegt tegen de gecompliceerdheid van de benodigde ingrepen in de sociale verzekeringswetgeving en tegen de mogelijk hoge kosten.
Geleidelijke pensionering ten slotte is een systeem waarbij het gaat om een fasengewijze verkorting van de arbeidstijd met behoud van de vaste eindgrens. Dit zou gepaard kunnen gaan met een vervanging van inkomen uit arbeid door een uitkering. Deze uitkering zou evenredig kunnen zijn. De realiseerbaarheid uit het oogpunt van kosten zou echter belangrijk kunnen worden vergroot als de uitkering minder dan evenredig is.

Waar het de bereidheid van de mensen zelf betreft, moet rekening worden gehouden met verschillende belangen. In het algemeen is de bereidheid tot korter werken zowel met als zonder inkomensvermindering, bij ouderen minder dan bij jongeren. De redenen daarvoor moeten worden gezocht bij de verminderde mogelijkheden tot het opbouwen van pensioenrechten (8). Hiermee is een aanwijzing gegeven van de complexiteit van het probleem. Het is evenzeer een indicatie dat er vanuit de beleidssfeer veel aandacht zal moeten worden besteed aan een juiste beeldvorming van deze zaken bij de direct betrokkenen.

Een dergelijk systeem van geleidelijke pensionering betekent niet alleen een verlichting van de dagelijkse arbeid, maar biedt tegelijkertijd de oudere werknemer de mogelijkheid zich geleidelijk op de pensionering (meer vrije tijd) voor te bereiden.

Deze variant sluit aan bij de aanzetten tot een dergelijke wijze van pensioneren, die in sommige bedrijven c.q. bedrijfstakken is gegeven (9).

Geleidelijke pensionering vraagt om extra arbeidstijdverkorting in de arbeidsvoorwaardensfeer, maar bovendien om educatieve voorzieningen die de voorbereiding op de nieuwe levensfase centraal stellen.

De extra vrije tijd voor de oudere werknemer (en zijn partner!) zou idealiter een bestemming moeten krijgen in de sfeer van de permanente educatie. Als zodanig, zou geleidelijke pensionering een eerste bescheiden aanzet zijn tot de concretisering van betaald educatief verlof.

In een interim-rapport heeft de Stichting van de Arbeid over deze problematiek advies uitgebracht (10). Hierin worden de bij een C.A.O. betrokken partijen aanbevolen tijdens de onderhandelingen zulke voorzieningen overeen te komen, dat het bezoek aan cursussen gericht op de voorbereiding op de pensionering mogelijk wordt gemaakt.

Er wordt geen uniforme regeling aangeraden, bedrijfstakgewijs zouden de sociale partners omtrent de aard en de omvang van het extra verlof tot een vergelijk moeten komen.

Slot

Zonder vooruit te willen lopen op de resultaten van de gestarte experimenten met vervroegde pensionering is de Raad van mening dat het arbeidsbestel onvoldoende is ingericht op de overgang van de oudere werknemers van de actieve naar de post-actieve periode.

Het grote aantal werknemers van de 60–64-jarigen dat arbeidsongeschikt wordt, wijst op starheid van het arbeidsbestel. De Raad is van mening dat vervroegde pensionering dit probleem kan voorkómen.

De Raad beveelt daarom aan de studie omtrent de mogelijke varianten met betrekking tot het vraagstuk van pensionering te intensiveren. Dit vooral, omdat het wel eens noodzakelijk zou kunnen zijn, dat in het kader van een rechtvaardiger verdeling van arbeid, een breder scala van pensioneringsalternatieven voorhanden is.

De Raad beveelt tevens aan op grotere schaal experimenten te starten, met name in die sectoren waar min of meer vaste (formatie)plaatsen bestaan, zodat vrijkomende plaatsen weer zullen worden bezet.

XI.4. Arbeidstijdverkorting (11)

1. Historisch bezien valt een voortdurende daling van de arbeidstijd waar te nemen. In de beginjaren van de twintigste eeuw werkte de arbeider in de industrie gemiddeld ruim 60 uur per week, verdeeld over zes volle dagen. In de landbouw waren de werktijden in die tijd vaak nog langer.

Gedurende latere decennia nam de arbeidstijd voortdurend af met als meest ingrijpende naoorlogse verandering de invoering van de 45-urige vijfdaagse werkweek in 1961. Ook in de jaren zestig ging de verkorting van de werktijd geleidelijk door, soms ook in de vorm van vakantieverlenging. In de beginjaren zeventig is enige stagnatie in het tempo van de verkorting van de

arbeidstijd te signaleren. Daarnaast wordt bij velen de roepstem om verdere verkorting van de arbeidstijd, met het oog op de arbeidsmarktsituatie, gehoord.

Er moet op worden gewezen dat het zonder meer propageren van arbeidstijdverkorting gevaren kan inhouden. Niet alleen zouden de tegenkrachten die worden opgeroepen, het primaire werkgelegenheidsverruimende effect, kunnen neutraliseren. Ook moet de in het verleden waargenomen toeneming in de vrije tijd duidelijk worden gezien als een immateriële uitkeringsvorm van economische groei. De produktiviteitsverbetering liet een toeneming toe van particuliere en collectieve bestedingen én van vrije tijd. Arbeidstijdverkorting was daarom een zoete vrucht van een op groei georiënteerde economie.

Inmiddels is het economisch decor gewijzigd. Feitelijkheden en voortekenen wijzen in de richting van verminderde groei. Redeneringen analoog aan die van vorige decennia worden daarom gevaarlijk en zijn ook cijfermatig moeilijk te onderbouwen. Zoals reeds gesteld, komt de wens tot arbeidstijdverkorting nu voort uit een ander motief, te weten een voorbereiding van de consequenties van een zich steeds minder op arbeid oriënterende economie.

Hierbij kan solidariteit in het geding zijn. Arbeidstijdverkorting heeft in deze context veel meer het karakter van een regelmechanisme voor rantsoenering van arbeid dan dat van een uitkering in vrije tijd, voortkomend uit een welvaartstoeneming. Het lijdt daarom geen twijfel dat arbeidstijdverkorting een verdergaand beroep doet op de bereidheid van de actieven. Vanwege het sturingskarakter is het in principe denkbaar dat de arbeidstijdverkorting flexibel is en gericht is op sectoren of regio's. In elk geval is duidelijk dat bij de prognoses uit de jaren vijftig en zestig omtrent de toekomstige arbeidsduur, die duidelijk geënt waren op de vooronderstelling van een doorgaande economische groei de nodige vraagtekens moeten worden geplaatst.

Overigens moet de in de laatste twintig jaar waargenomen daling in de arbeidstijd enigszins worden gerelativeerd.

Arbeidstijd en vrije tijd zijn in verband met reistijd niet volledig complementair. Ondanks aanmerkelijke verbeteringen van de infrastructuur gedurende de laatste decennia, nam de verkeerscongestie toe. Als tweede factor, die mede oorzaak van de eerste is kan de suburbanisatie, de groei van periferie- en plattelandsgemeenten worden genoemd, hetgeen ten koste ging van de grotere steden. Het forensisme is hierdoor toegenomen. Dientengevolge ook de gemiddelde reistijd voor woon- en werkverkeer.

2. De gemiddelde arbeidstijd per lid van de beroepsbevolking kan in de eerste plaats worden verkort door integrale maatregelen. Daarbij kan worden gedacht aan verkorting van de werktijd per dag, aan vermindering van het aantal werkdagen per week en aan verruiming van het aantal vakantiedagen. In de tweede plaats kan men de arbeidstijdverkorting differentiëren naar bijvoorbeeld type werk of sector. Denkbaar is dat arbeidstijdverkorting zich meer richt op werknemers in 'zware' beroepen dan op werknemers in 'lichte' beroepen. Bij beschouwingen over de effectiviteit van de verkorting van de arbeidstijd moet een zeer uitdrukkelijke vooronderstelling worden gemaakt. Deze betreft de loonkosten per eenheid per produkt. Het lijkt weinig zinvol een verdere verkorting van de arbeidstijd te introduceren, zonder daarbij een overeenkomende matiging in de loonontwikkeling in acht te nemen. In dat geval zou arbeidstijdverkorting een verdere uitholling van de winstmarges inhouden, waarbij de loonkosten per eenheid evenredig zouden toenemen met het produktieverlies. De consequenties voor het bestand aan arbeidsplaatsen zouden in dat geval wel eens opvallend sterk kunnen zijn (12). Het is daarom beter de arbeidstijdverkorting als alternatief te bieden voor loonsverhoging (13).

Bij gedeeltelijk of volledig behoud van de prijscompensatie zou bijvoorbeeld de aanwending van de arbeidsproduktiviteitstoeneming hiervoor een mogelijkheid bieden. Echter ook deze variant is aan belangrijke beperkingen onderworpen. Op dit moment kan immers reeds worden gesteld dat de voor de komende jaren nagestreefde matiging van de lonen, gegeven de aanhou-

dende inflatie, slechts met grote moeite kan worden gerealiseerd. Bovendien zullen de te verwachten produktiviteitsaccressen niet al te groot zijn. Een extra temporisering in verband met arbeidstijdverkorting lijkt daarom moeilijk haalbaar. Een tweede beperkende factor is het produktieverlies dat ontstaan zal als gevolg van de verkorting in de arbeidstijd. De produktiefactor arbeid is immers in zekere mate complementair met de produktiefactor kapitaal, zeker in de nijverheidssector.

Een verhoging van de kapitaalproduktiviteit is niet direct haalbaar. Er ontstaat als gevolg van arbeidstijdverkorting produktieverlies waarvan het nog maar de vraag is of dit kan worden opgevangen door het aantrekken van extra arbeid. De mate van produktieverlies laat zich moeilijk schatten. In het verleden is in een S.E.R.-rapport (14) gerekend met een produktievermindering voor de totale bedrijvensector met ca. 0,5% als gevolg van 1% arbeidstijdverkorting. Het is de vraag of nu op deze kwantificering kan worden teruggevallen. Bij continue processen bijvoorbeeld zal het inzetten van meer arbeid ter compensatie van produktieverlies meer kansen hebben, dan bij voorbeeld in de bouwnijverheid of de dienstensector. De produktiestructuur is bovendien sinds het tijdstip van verschijnen van het geciteerde rapport veranderd.

Een andere complicatie is, dat daar waar produktietechnisch wellicht meer werknemers ingezet kunnen worden, de aanbodszijde van de markt wel eens weinig flexibel kan zijn. De huidige werkloosheid is immers scheef verdeeld over de sectoren. Voor sommige hoog gekwalificeerde beroepen bestaat nog steeds een aanbodstekort. Een generieke arbeidstijdverkorting kan daarom voor strategische bedrijfstakken het knelpunt van onvoldoende gekwalificeerd arbeidsaanbod oproepen. Indien hieruit produktieverlies volgt, kan dit op grond van doorwerking naar andere sectoren, ook elders produktievermindering oproepen. Vervolgens kan dit weer worden versterkt als gevolg van de inkomens-bestedingen multiplier.

Een eventuele produktievermindering kan voor het beleid in hoge mate relevant zijn. Tot 1980 is immers van een groei van gemiddeld 3,75% per jaar uitgegaan. Dit percentage is zeker niet laag gegrepen.

Een lagere groeivoet kan voor het beleid van grote betekenis zijn.

3. Hiervoor was reeds sprake van een elasticiteit van de produktie ten opzichte van de arbeidsverkorting die kleiner was dan één. Ook voor de relatie arbeidstijdverkorting en werkgelegenheid geldt dat een verkorting van de arbeidstijd met 1% niet behoeft te leiden tot een werkgelegenheidsverruiming van 1%. In het verleden bracht bijvoorbeeld de introductie van de vrije zaterdag, een verkorting van de arbeidstijd met globaal 6%, een produktieverlies van ruwweg 3% en een werkgelegenheidsverruiming van globaal 1%. De resterende 2% kan worden verklaard uit interne reorganisties. Men kan daarbij denken aan verbetering van de routing van de produktie, een meer gerationaliseerde produktiestructuur, etc.

Van belang is derhalve het tempo van niet in kapitaalgoederen besloten technische vooruitgang (disembodied technical progress). Op langere termijn kan door het binnenhalen van modernere kapitaalgoederen de produktie per manuur worden verhoogd. De consequentie is dat de mate van werkgelegenheidsverruiming geringer zal zijn dan de mate van arbeidstijdverkorting. Daarnaast zal de verkorting van de arbeidstijd zich veelal richten op de 'grensuren', die toch reeds een relatief lage produktiviteit vertonen. Het gevolg is wel dat nieuwe grensuren ontstaan.

Vanzelfsprekend is de orde van grootte van bovengenoemde effecten afhankelijk van de vorm waarin de arbeidstijdverkorting wordt gegeven. Een neiging tot een afgedwongen interne reorganisatie is wellicht het grootst bij een verkorting van het aantal werkuren per dag en wellicht het geringst bij een uitbreiding van het aantal vakantiedagen.

Een bijzondere vorm van de bovenvermelde interne reorganisatie is een groter beroep op overwerk. De eerder genoemde noodzakelijk geachte loonmatiging zou de prikkel tot het verrichten van overwerk kunnen doen

toenemen. Het arbeidsbestel biedt weinig mogelijkheden om het overwerk adequaat te reguleren. Bovendien richt de loonmatiging zich vooral op de contractlonen. Het relatief dure overwerk kan forse opwaartse impulsen geven aan de incidentele looncomponent, zodat in het saldo-effect voor de totale loonkosten de in acht genomen matiging sterk afgezwakt kan worden.

4. Een arbeidstijdverkorting zou niet alleen wat groeiomstandigheden betreft de economie nu anders beïnvloeden dan in de jaren zestig, ook is de verhouding tussen de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod duidelijk veranderd. Anders dan toen kan nu in sommige gevallen gesproken worden van interne arbeidsreserves die door het bedrijfsleven worden aangehouden.

De redenen waarom men in feite reeds overtollige arbeid aanhoudt kunnen velerlei zijn. Te denken valt aan humanitaire overwegingen, rust onder het personeel, behouden van de goede naam, etc. Een arbeidstijdverkorting kan een overweging vormen om deze arbeid 'in mottenballen' weer te activeren, zodat geen extra arbeidsvraag wordt uitgeoefend.

Een arbeidstijdverkorting kan, zeker indien deze van enige omvang is, vanuit de bevolking extra aanbod van deeltijdarbeid oproepen. Dit effect kan nog worden versterkt als hoofdkostwinners een loonmatiging moeten betrachten. Dit lijkt op het eerste oog nastrevenswaardig. De impuls tot het realiseren van deeltijdarbeid ligt dan uitsluitend bij de aanbodszijde en niet bij de vraagzijde, d.i. creatie van arbeidsplaatsen voor deeltijdarbeid.

5. In het voorafgaande is een aantal effecten genoemd die het primair positieve effect van arbeidstijdverkorting op de werkgelegenheid aanzienlijk kunnen mitigeren of zelfs overcompenseren. Bovendien is gewezen op de consequentie van produktieverlies en op de noodzakelijke voorwaarde van loonmatiging.

Enige illustratie kan bovendien worden ontleend aan de in dit rapport reeds vaker geciteerde studie van Den Hartog, Van der Klundert en Tjan.

Met het zgn. Vintaf-model (15) zijn de effecten van een arbeidstijdverkorting met 1% per jaar, gedurende drie achtereenvolgende jaren berekend. Deze variant, waarin niet verondersteld is dat arbeidstijdverkorting wordt geïntroduceerd als alternatief voor loonsverhoging, blijkt niet tot meer, maar tot minder arbeidsplaatsen te leiden. Dit op grond van de eerder geparafraseerde relaties dat het aantal arbeidsplaatsen wel positief beïnvloed wordt door de verkorting in de arbeidstijd, maar dat dit effect wordt gecompenseerd door het verlies van arbeidsplaatsen als gevolg van capaciteitsverlies. Het negatieve effect op het aantal arbeidsplaatsen ontstaat vervolgens door de verjonging van de outillage, onder invloed van de gestegen loonkosten. De hier uitgesproken gedachte dat een zekere mate van arbeidstijdverkorting gepaard moet gaan met een navenante loonmatiging wordt in dit onderzoek bevestigd. Een andere variant is die waarbij de kapitaalgoederenvoorraad meer wordt geactiveerd. Hierbij kan gedacht worden aan een uitbreiding van het ploegenstelsel waardoor de 'werktijd' van de outillage wordt verlengd. Gedurende de eerste twee jaren is in deze variant een sterke opleving van de werkgelegenheid te bespeuren. Deze effecten zijn zelfs zo groot dat in het derde jaar een omslagpunt wordt bereikt, waarbij het aanbod van arbeid knelpunt gaat worden. In dit verband moet nog worden opgemerkt dat het tijdpad van de variabelen in de genoemde varianten tamelijk grillig is. De maatregelen zijn in de regel niet snel uitgewerkt. Ook hierom moeten de consequenties voor de langere termijn met de nodige reserve worden bezien.

6. Niet alleen vanuit macro-economisch oogpunt kunnen er zich problemen voordoen. Indien er ten gevolge van arbeidstijdverkorting meer arbeidsplaatsen beschikbaar zouden komen, dan is het de vraag of de werklozen wonen op de plaats waar deze banen worden aangeboden en of zij de vereiste opleiding en vaardigheden hebben. De arbeidsmobiliteit, zowel geografisch als functioneel zou te gering kunnen zijn, waardoor de beoogde effecten van arbeidstijdverkorting niet gerealiseerd worden.

Een dergelijke situatie zou ook in een eventueel experimenteel stadium fnuikend kunnen zijn voor verdere ontwikkeling. Een eventueel noodzakelijke toepassing van arbeidstijdverkorting op grote schaal in de toekomst zou hierdoor belemmerd kunnen worden. Bij een voorshands beperkte toepassing van arbeidstijdverkorting zou het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt voor de desbetreffende regio, sector of bedrijfstak de gelegenheid krijgen om zich speciaal op het mobiliteitsprobleem te richten.

De voorwaarde dat arbeidstijdverkorting niet mag leiden tot verhoging van de produktiekosten per eenheid produkt, houdt in dat kosten van arbeidstijdverkorting in de inkomenssfeer zullen moeten worden verdeeld en dus in mindering gebracht worden op de mogelijkheden tot koopkrachtontwikkeling.

Dit roept de vraag op hoe het gesteld is met de bereidheid van de actieve bevolking om koopkracht of stijging van koopkracht 'in te leveren' in ruil voor meer vrije tijd, ten behoeve van meer arbeidsplaatsen voor de niet-actieven. Voor de beleidsvoering is in toenemende mate van belang om bij nieuwe maatregelen na te gaan in welke mate een beroep op solidariteit wordt gedaan en hoe dit door de mensen zelf beleefd wordt. Eerder is reeds gewezen op de grenzen van de solidariteit en is de betekenis van dit 'verwaarloosd gezichtspunt' aangetoond.

In een onderzoek van het C.B.S. werd gevraagd hoe men een reële verbetering van de algemene economische situatie van 5% 'vertaald' zou willen zien: uitsluitend als inkomenstoename, uitsluitend als meer vrije tijd of een combinatie van beide (16).

De resultaten wijzen uit dat het verkrijgen van extra inkomsten door meer werken, meer in trek is dan het op eigen kosten verkrijgen van meer vrije tijd. Laat men echter het kostenaspect van meer vrije tijd los, dan blijkt dat velen korter willen werken.

Ongeveer de helft van de werkenden wil een reële verbetering van de economie uitsluitend besteden om er financieel beter van te worden, de andere helft neemt genoegen met een minder grote inkomenstoename, maar wil deze aangevuld zien met een toeneming van de hoeveelheid vrije tijd. Naarmate het inkomen en de opleiding hoger is, is men minder geneigd tot extra werken en meer geneigd tot het 'kopen' van vrije tijd.

Boven de 40 jaar houdt men meer vast aan zijn feitelijke werktijd: zowel het langer werken als het korter werken zijn wat minder in trek. Hoewel conclusies hier slechts tentatief getrokken kunnen worden, bestaat er een algemene tendens, dat mensen minder willen werken. De helft van deze mensen is bereid inkomen in te ruilen en meer dan evenredig in koopkracht achteruit te gaan. Wellicht kan gesteld worden dat het klimaat gunstig is om ten koste van koopkrachtstijging tot arbeidstijdverkorting over te gaan. Van belang zou kunnen zijn nader te onderzoeken of dit wel als een zaak van solidariteit wordt beleefd of dat er in het algemeen sprake is van een hoge waardering voor vrije tijd.

7. De maatregel arbeidstijdverkorting heeft de functie een rantsoenering van arbeidsplaatsen te bewerkstelligen. Deze maatregel raakt in zijn uiterste vorm alle actieven. Deze moeten zowel arbeidstijd als inkomen inleveren, ten einde een groter aantal arbeidsplaatsen te doen ontstaan. Voor de andere maatregelen geldt dat niet. Het betreft hier slechts een bepaalde categorie van de werkenden of de niet-werkenden. Bij de behandeling van de arbeidstijdverkorting zijn vooral economische consequenties alsook de gevolgen voor de arbeidsmarkt aan de orde gesteld.

Het spreekt vanzelf dat een eventuele doorvoering in de beleidssfeer van arbeidsverkorting ook nog andere belangrijke effecten van sociale en culturele aard zal opleveren. Voorts moet worden bedacht dat deze maatregelen leiden tot een vermindering van inkomsten. Dit brengt met zich mee dat er ook in consumptief opzicht veranderingen kunnen optreden, die niet alleen individueel maar ook maatschappelijk van betekenis zijn.

Een zelfde opmerking moet worden gemaakt ten aanzien van een wijziging van de loonstratificatie, zoals elders in dit rapport bepleit is. Er kunnen immers veranderingen optreden in de consumptieve bestedingen tussen sociale groepen, waardoor ook wijzigingen in het maatschappelijk aanzien kunnen ontstaan.

Vermindering van inkomens is in onze consumptieve samenleving een situatie waar de meeste mensen minder mee vertrouwd zijn. Eerder geldt dat men verwacht in inkomen gelijk te blijven of vooruit te gaan. Wanneer vermindering van inkomen niet meer een zaak zou zijn van individuele gevallen, maar van bepaalde sociale groepen, is dit maatschappelijk van grote betekenis. Onze samenleving is immers sterk op consumptie ingesteld. Het ligt daarom voor de hand dat velen naar compensaties zullen zoeken voor een inkomstenvermindering. De participatie van de gehuwde vrouw, die toch al zal toenemen kan daardoor een extra impuls krijgen.

Overige compensatiemogelijkheden liggen in de sfeer van bijbanen en overwerk. De compensatiemogelijkheden zijn echter ongelijk verdeeld. Dit zou kunnen inhouden dat onder deze omstandigheden het ontduiken en afwentelen van belasting en sociale premies aan betekenis toeneemt.

De vermindering van de arbeidstijd heeft ook positieve gevolgen. Hierbij moet worden gedacht aan de arbeidssituatie. Deze is voor velen nog steeds vrij zwaar belastend. Het tijdsbeslag op werkdagen laat weinig vrije tijd toe. Daar komt bij dat het functioneren in het maatschappelijk leven voor een belangrijk deel in de vrije tijd moet plaatsvinden. Deze participatie in het maatschappelijk leven moet positief gewaardeerd worden. Het vormgeven aan de eigen samenleving is gediend met de deelneming van velen.

Wel zal de vermindering van de werktijd leiden tot een grotere vraag naar voorzieningen voor recreatie en transport. De infrastructuur is echter veelal niet berekend op een frequenter of intensiever gebruik.

Uit dit oogpunt zou een toeneming van vrije tijd eerder in de vorm van een vermindering van werktijd per dag dan in de vorm van verlenging van het weekeinde moeten plaatsvinden.

Ten slotte zal de gelijktijdige vermindering van de arbeidstijd en inkomen ook andere sociale gevolgen hebben (17). Naast de ongelijkheid in compensatiemogelijkheden voor gederfde inkomens, bestaan er ook ongelijkheden in de mate waarin aan bepaalde sociale normen en waarden wordt gehecht. Voorbeelden hiervan zijn: de aspiraties tot sociale stijging, de waardering van onderwijs en de waarde die gehecht wordt aan het volgen van hoger onderwijs door de eigen kinderen. Ook het waarderen van uiterlijke materiële welstand loopt niet alleen uiteen tussen individuen, maar ten dele ook tussen sociale groeperingen. Dit kan verschillend uitwerken op uiteenlopende groeperingen. Dit is niet alleen van betekenis voor het welbevinden van de betreffende mensen, maar het is ook maatschappelijk relevant. Eventuele ontevredenheid kan zich op verschillende wijzen uiten, bij voorbeeld in de vorm van veranderingen in het ledenbestand van vakverenigingen, de kiezersaanhang van politieke partijen en het ontstaan van nieuwe pressiegroepen.

In die zin is arbeidstijdverkorting niet alleen van betekenis voor de verdeling van arbeid en inkomen, maar ook kunnen de bestaande institutionele en machtsverhoudingen zich hierdoor wijzigen.

Slot

De Raad heeft in zijn beschouwingen een aantal mogelijke negatieve effecten van de arbeidstijdverkorting genoemd. Niettemin meent de Raad dat, gelet op de toekomstige problemen, het instrument van arbeidstijdverkorting voor de toekomst alle aandacht verdient. Gezien de genoemde negatieve effecten is een grondige bestudering wenselijk. De Raad is in zijn beschouwing uitgegaan van de veronderstelling dat introductie van arbeidstijdverkorting niet gepaard mag gaan met stijging van de arbeidskosten. Bij een algemeen verbindend verklaring kan dit inkomensherverdelende maatregelen vragen.

De Raad is van mening dat experimenten met arbeidstijdverkorting moeten worden gestart (18).

Deze zouden selectief kunnen worden opgezet, bij voorbeeld gericht op bepaalde categorieën werknemers, beroepen, regio's en bedrijfstakken. In het algemeen zullen sectoren en regio's met een duidelijk aanbodsoverschot het meest voor de hand liggen. In de experimentele fase zullen de nadelige effecten voor de koopkracht van de laagst betaalden door middel van loonsuppleties moeten worden opgevangen.

De Raad is van mening dat een evaluatie van experimenten met arbeidstijdverkorting gewenst is, ten einde een verantwoorde startpositie te vinden voor een algemene arbeidstijdverkorting.

De Raad dringt aan op het, in nauwe samenwerking met de sociale partners, starten van nieuwe selectief gerichte experimenten.

XI.5. De positie van de buitenlandse werknemers

1. In het kader van de beperking van het arbeidsaanbod moet ook gekeken worden naar het beleid dat met betrekking tot de buitenlandse werknemer gevoerd wordt i.c. naar de mogelijkheden een verdere toestroom van buitenlandse werknemers naar ons land te beperken (19).

Daarbij is de vrije mobiliteit van arbeid binnen de E.E.G. een belangrijk gegeven voor het voeren van een restrictief beleid. E.E.G.-onderdanen behoeven voor toelating geen machtiging tot voorlopig verblijf en geen arbeidsvergunning.

Verder is vooral het van kracht worden van een associatieverdrag met Turkije van belang, omdat dit de effectiviteit van een dergelijk beleid aanzienlijk kan beperken (20).

Het aantal buitenlandse werknemers uit de officiële wervingslanden is als volgt verdeeld over de nationaliteiten van de landen:

Tabel XI.1. Aantallen buitenlandse werknemers uit de officiële wervingslanden naar land van herkomst (x 1000)

	1972*)	1975*)
Portugezen	4,1	4,9
Spanjaarden	21,0	17,6
Joegoslaven	9,6	9,9
Grieken	2,3	2,2
Turken	31,0	37,6
Marokkanen	24,1	28,2
Tunesiërs	0,5	0,9
Totaal	92,6	101,3

*) Per 31 december
Bron: C.B.S. (21)

Afgezien van de 101.300 werknemers uit de wervingslanden, waren er per 31 december 1975 bovendien nog 23.100 overige werknemers uit de niet-E.E.G.-landen, derhalve een totaal van 124.400 buitenlandse werknemers. Veel werknemers zijn hier gekomen met hun gezin of hebben hun gezin later laten overkomen. Het totaal aantal personen (inclusief de werknemers) uit de wervingslanden en de niet-E.E.G.-landen bedraagt respectievelijk 167.400 en 86.900 hetgeen neerkomt op een totaal van 254.300 buitenlanders. Over de instroom en uitstroom van buitenlandse werknemers sinds 1 januari 1976 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Als gevolg van het gevoerde restrictieve beleid en de verslechterde economische situatie, zal de instroom van buitenlandse werknemers niet omvangrijk geweest zijn. Wel heeft de regularisatie van illegale werknemers in 1976 als resultaat gehad dat bij het bestand per 31 december 1975 van 101.300 personen 11.200 werknemers kunnen worden bijgeteld.

Per 31 december 1975 waren van de 101.300 buitenlandse werknemers ongeveer 7600 werknemers werkloos. Het werkloosheidspercentage van 7,5% ligt boven dat van de autochtone beroepsbevolking.

2. Het voeren van een restrictief beleid als een instrument om het aanbod van arbeid te beperken heeft als voordeel dat het niet leidt tot een verandering in de samenstelling van de groep niet-actieven, maar daadwerkelijk kan leiden tot een absolute verkleining van de groep niet-actieven. Dit is een voordeel in vergelijking met andere reeds behandelde instrumenten. Voor de relevantie van de analyse van dit beleidsinstrument is van belang dat er in Nederland reeds een restrictief beleid is ontwikkeld. Hierdoor kan aangesloten worden bij een reeds in gang gezette ontwikkeling.

Opgemerkt moet worden dat het voeren van een restrictief beleid niet alleen voortvloeit uit arbeidsmarktoverwegingen.

De ontwikkelingen die in de jaren '50 en '60 vooraf zijn gegaan aan het formuleren van een beperkend beleid zijn in bijlage XI-A. uiteengezet.

Op de overwegingen die geleid hebben tot het formuleren van de doelstelling van restrictief beleid wordt hier niet ingegaan (22). Hier wordt volstaan met op te merken dat het gaat om:

a. macro-economische overwegingen (bijdrage tot het bruto nationaal produkt in vergelijking met de vooral sociale kosten met name als gezinshereniging plaatsvindt);

b. sociale overwegingen (spanningen tussen de allochtone en autochtone beroepsbevolking);

c. overwegingen van ontwikkelingssamenwerking (migratie leidt tot vertraging van een betere internationale arbeidsverdeling en vertraging van de noodzakelijk geachte industriële herstructurering op nationaal niveau).

Het wetsvoorstel 'Arbeid buitenlandse werknemers' werd ingediend om de vraag naar buitenlandse werknemers aan een kritische beoordeling te onderwerpen. Tevens zou moeten worden bevorderd dat door het bedrijfsleven alternatieven voor de inschakeling van buitenlanders worden ontwikkeld. De volgende concrete punten moeten tegen deze achtergrond bekeken worden.

a. Het verbod voor werkgevers om buitenlanders te laten werken zonder vergunning van de minister van Sociale Zaken;

b. Het bestaande systeem waarbij een werknemer een arbeidsvergunning nodig heeft wordt vervangen door een systeem waarin de werkgever een tewerkstellingsvergunning moet hebben;

c. Onder de voorgestelde regeling kan een vergunning onder meer worden geweigerd:

– wanneer een door de minister te stellen limiet zou worden overschreden;

– wanneer er voor het verrichten van de arbeid waarop de gevraagde vergunning betrekking heeft, aanbod op de arbeidsmarkt aanwezig is of redelijkerwijs te verwachten is;

– wanneer de vreemdeling geen onderdaan is van één der wervingslanden;

– wanneer er geen passende huisvesting aanwezig is;

– wanneer de buitenlandse werknemer niet binnen nog te stellen leeftijdsgrenzen valt;

d. Na drie jaar werken en wonen in ons land is de buitenlander vrij te gaan en te staan waar hij wil, met andere woorden hij heeft dan dezelfde rechten als de Nederlandse werknemer.

Bij deze beleidsinstrumenten (23) kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

i. de maatregelen hebben een te algemeen karakter; er wordt onvoldoende gedifferentieerd naar economische sectoren en regio's met een uiteenlopende vraag naar buitenlandse werknemers. In dit verband moet erop gewezen worden dat aansluiting bij het door de regering te volgen structuurbeleid waarvan de uitgangspunten zijn neergelegd in de selectieve groeinota, onduidelijk is;

ii. de maatregelen kunnen op grond van sociale overwegingen, vooral verband houden met de mobiliteit van de reeds hier aanwezige buitenlandse werknemers, bekritiseerd worden;

iii. de maatregelen zijn te weinig preventief voor wat betreft de vraag naar buitenlandse werknemers van de zijde van het bedrijfsleven. Migratie kan niet worden teruggedrongen door middel van administratieve maatregelen alleen, structurele maatregelen zijn nodig om te voorkomen dat er een additionele vraag naar buitenlandse werknemers wordt gegenereerd.

3. Er bestaat een drietal mogelijkheden om een restrictief beleid te voeren in de zin dat de vraag naar buitenlandse werknemers wordt verminderd in plaats van dat een vraag niet gehonoreerd wordt.

Deze zijn:

a. substitutie van de allochtone beroepsbevolking door de autochtone beroepsbevolking: loon- en inkomensbeleid, secundaire arbeidsvoorwaarden, werkherstructurering;

b. substitutie van arbeid door kapitaal: diepte-investeringen;

c. verplaatsing van produktieprocessen en arbeidsplaatsen naar andere landen (vooral emigratielanden) of de eliminering van arbeidsplaatsen.

De drie mogelijkheden, die veelal in combinatie zullen optreden, worden weliswaar door de regering in de diverse nota's en in de Memorie van Toelichting op de wet genoemd, toch worden ze onvoldoende concreet gemaakt. Dit laatste is van het allergrootste belang omdat het nalaten van het formuleren van een dergelijk langetermijnbeleid zou kunnen leiden tot een extra verlies van arbeidsplaatsen voor de autochtone beroepsbevolking. De continuering van bedrijven of afdelingen van bedrijven zal veelal samenhangen met de aanwezigheid van buitenlandse werknemers. Uiteraard zal een beleid niet alleen door de overheid gerealiseerd kunnen worden, een ondersteuning door een samenspel van de sociale partners is van groot belang. De uiteindelijke vormgeving van de maatregelen zal afhankelijk zijn van elementen zoals kapitaalintensiteit, internationale concurrentiepositie, mogelijkheden tot arbeidstijdverkorting, aanwezigheid van binnenlands arbeidsaanbod.

4. Vanuit de doelstelling van deze studie over actieven en niet-actieven zijn de mogelijkheden (b) en (c) minder interessant omdat de daling van het arbeidsaanbod gepaard kan gaan met een daling van het aantal arbeidsplaatsen. Daarom zal in dit kader hier niet verder op worden ingegaan. De onzekerheden over werkgelegenheidseffecten zijn in deze gevallen te groot.

Ten aanzien van de eerste mogelijkheid kan het volgende worden opgemerkt. Bij de substitutie van allochtone door autochtone beroepsbevolking kan gedacht worden aan:

- loon- en inkomensbeleid dat wil zeggen een relatieve verbetering van de beloning voor onaantrekkelijk werk;
- verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden;
- werkherstructurering.

5. Ervan uitgaande dat er voor onaantrekkelijke banen buitenlandse werknemers worden aangetrokken omdat Nederlanders zich in toenemende mate uit deze banen zijn gaan terugtrekken, zal één van de mogelijkheden om bij het voeren van een restrictief beleid deze functies toch te vervullen de toeneming van de beloning zijn. Op deze wijze denkt men de aantrekkelijkheid van de functies in kwestie te verhogen en het arbeidsaanbod te beïnvloeden. Een relatieve verhoging van de beloning van onaantrekkelijke functies ten opzichte van de beloning van aantrekkelijke functies is aanvaardbaar omdat het een betere weerspiegeling is van de bestaande schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt.

Er moet wel een aantal vraagtekens geplaatst worden bij de mogelijkheid en effectiviteit van beïnvloeding der relatieve beloning. Ten eerste zal toeneming van de beloning voor deze functies niet zonder meer de oplossing van

het probleem vormen, omdat het beloningsniveau slechts één van de factoren is die bepalend zijn voor de keuze van een baan. Ten tweede kan het relatief duurder worden van onaantrekkelijke functies de vraagzijde van de arbeidsmarkt beïnvloeden door inschakeling van arbeidsbesparende machines of verplaatsing van produktieprocessen naar landen waar arbeid relatief goedkoop is. Ten derde bestaat er een kans dat bij een betere beloning van ongeschoolde functies de gehele loonstructuur opschuift.

Het cruciale punt is dat het scholingsniveau belangrijker is voor de loonstructuur dan de relatieve schaarste aan bepaalde functies. Beïnvloeding van het arbeidsaanbod via de beloning zoals in het voorgaande bedoeld, vraagt dan ook om een loskoppeling van opleidingsniveau en loonniveau. Dit probleem is aan de orde gesteld in hoofdstuk IX. Daar wordt de noodzaak besproken om op langere termijn de loonstratificatie te wijzigen, ten einde de beloningen van onder andere onaantrekkelijk werk te verhogen. In dit verband kan vooral worden gedacht aan sectoren zoals land- en tuinbouw, bouwnijverheid, horeca en schoonmaakbedrijven, waar substitutie van arbeid door kapitaal technisch en economisch moeilijk is en waar niet of nauwelijks gedacht kan worden aan de verplaatsing van de economische activiteit naar emigratielanden.

6. Een aantal van de genoemde problemen dat kan optreden bij verandering van de beloningsstructuur, treedt niet op als men met hetzelfde doel voor ogen de niet-beloningsfactoren aantrekkelijk probeert te.maken. Hierbij kan gedacht worden aan een herstructurering van onaantrekkelijke functies. Twee mogelijkheden doen zich hierbij voor:

a. horizontale herstructurering door een grotere afwisseling van werkzaamheden ofwel middels taakroulatie of door middel van de toevoeging van anderssoortige taken aan een functie;

b. verticale herstructurering door verantwoordelijkheid en meer initiatief aan een bepaalde functie te koppelen. Ook kan gedacht worden aan een verbetering van de arbeidsomstandigheden en andere arbeidsvoorwaarden. Dit zal veelal een kwestie van overleg tussen sociale partners zijn. In concreto wordt gedacht aan verkorting van de werkweek, langere vakanties, flexibele werktijden, extra premies en een wijziging van de werkclassificatie.

Onderzoek op weliswaar beperkte schaal (zie bijlage XI-B), wijst er voorts op, dat het aanbeveling verdient dat de overheid bij een restrictief beleid verder richting zou geven aan processen die betrekking hebben op jobenrichment, herziening van het beloningsstelsel en de aantrekking van part-timers, gehuwde vrouwen en uitzendkrachten.

Slot

De Raad is van mening dat op korte termijn een restrictief beleid, zoals door de regering uitgewerkt is, in de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers, effectief kan zijn. Hier is vooral aandacht besteed aan de substitutie van allochtone door autochtone beroepsbevolking. Dit kan worden bereikt door middel van:

- verbetering van de beloning voor onaantrekkelijk werk;
- verbetering van de secundaire arbeidsvoorwaarden;
- werkherstructurering.

De Raad is van mening dat het aantrekkelijk maken van de niet-beloningsfactoren, al of niet in combinatie met een verbetering van de beloning voor onaantrekkelijke functies, middelen zijn om voor de toekomst de noodzaak tot het aantrekken van buitenlandse werknemers te verminderen. Tevens beveelt de Raad aan op beperkte schaal experimenten hierop gericht te stimuleren.

HOOFDSTUK XII. CREATIE VAN ARBEIDSPLAATSEN IN DE QUARTAIRE SECTOR

XII.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden verkend om in de quartaire sector arbeidsplaatsen te scheppen. Daarbij is het uitgangspunt dat voor het zich aandienende arbeidsaanbod onvoldoende arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden in de primaire, secundaire en tertiaire sector. Dit geldt ook bij een actief optreden van de overheid, gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid.

De creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector is niet alleen wenselijk vanuit een werkgelegenheidsoptiek. Er wordt tevens van uitgegaan dat er onvervulde behoeften in de samenleving bestaan, die door middel van arbeidsintensieve voorzieningen kunnen worden vervuld.

Hieronder wordt eerst een nadere beschouwing over de quartaire sector gegeven. Daarna wordt een viertal financieringsmogelijkheden gegeven. Voor een tweetal sectoren, te weten de bejaardenzorg en het onderwijs, is bij wijze van voorbeeld een studie verricht. Een korte beschrijving van de nog onvervulde behoefte in deze sectoren wordt gegeven. Tevens is getracht een indicatie te geven van het belang dat ontwikkelingen in deze sectoren hebben voor de werkgelegenheid. In bijlage XII wordt een tweetal buitenlandse initiatieven in het kort beschreven. Het hoofdstuk wordt beëindigd met enige conclusies.

XII.2. De quartaire sector nader omschreven

1. Onder de quartaire sector wordt hier verstaan de niet-commerciële, dienstverlenende sector. Kenmerkend is dat de inrichting van die sector vanuit de collectieve sector wordt gestuurd. Als instrument daartoe dient mede een al dan niet volledige bijdrage in de financiering vanuit de collectieve middelen. Met andere woorden: de quartaire sector wordt niet gekenmerkt door het feit dat de overheid zelf de voorziening van diensten ter hand zou moeten nemen. Integendeel, zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke organisaties kunnen zich bezighouden met deze voorziening. De quartaire of niet-commerciële, dienstverlenende sector omvat zowel collectieve als semi-collectieve diensten (i.e. 'merit goods').

Ook wanneer er sprake is van betaling van retributies door de gebruikers van deze diensten, doet dit niets af aan het wezen van de quartaire sector, namelijk dat de inrichting vanuit de collectieve sector wordt gestuurd.

Centraal in deze beschouwing staat niet alleen het creëren van arbeidsplaatsen, maar ook dat er in sectoren zoals de gezondheidszorg en de bejaardenzorg onvervulde behoeften bestaan, waarin voorzien kan worden door arbeidsintensief aanbod. Een vraag die zich hierbij voordoet is hoe deze behoeften geïdentificeerd en tegen elkaar afgewogen worden.

Ten aanzien van niet-collectieve goederen vindt de allocatie van produktiefactoren over alternatieve aanwendingsmogelijkheden vooral via het marktmechanisme plaats. Het marktmechanisme dwingt de consument tot het kenbaar maken van zijn voorkeuren. Hij wordt immers geconfronteerd met de prijzen die hij voor de goederen heeft te betalen en tegelijkertijd met de beperktheid van zijn financiële middelen.

Een aantal factoren, zoals het niet splitsbaar zijn van goederen en diensten in eenheden welke op een markt kunnen worden verkocht en het optreden

van externe effecten, hebben ertoe geleid dat bepaalde goederen en diensten als collectief en semi-collectief beschouwd worden en gealloceerd worden via het budgetmechanisme in plaats van via het marktmechanisme. Verschillende redenen hebben geleid tot een toenemende allocatie via het budgetmechanisme, dat wil zeggen tot een toename van het overheidsingrijpen. Hoewel het hier niet aan de orde is op deze redenen in te gaan, kan gewezen worden op het complexer worden van maatschappelijke verhoudingen, de gewijzigde maatschappelijke opvattingen over solidariteit en de gegroeide welvaart die bepaalde overheidsvoorzieningen, zoals onderwijs, met zich mee brengen naast meer objectieve factoren zoals de veranderende omvang en samenstelling van de bevolking.

2. Het budgetmechanisme moet derhalve zorg dragen voor de identificatie en onderlinge afweging van behoeften in de quartaire sector. De vraag die zich in dit verband voordoet, is: hoe adequaat is het budgetmechanisme in het op systematische wijze signaleren van de aard en omvang van behoeften? Hier kan niet volstaan worden met te wijzen op het formele punt dat betrekking heeft op de marginale afweging tussen overheidsuitgaven en particuliere uitgaven. Velerlei krachten zoals de inzet van pressiegroepen, verkiezingen, het optreden van regering en parlement, ambtelijke en niet-ambtelijke advisering spelen bij deze signalering een rol en zijn ook als zodanig in de literatuur (1) beschreven.

Ter illustratie kan gewezen worden op de opleiding voor volwassenen. De laatste jaren is er nationaal en internationaal veel gesproken en geschreven over het belang van permanente educatie, 'recurrent education', of volwassenenonderwijs. In hoeverre er ook sprake was van een daadwerkelijke vraag naar deze vorm van onderwijs bleef verborgen. Nu de overheid bij wijze van experiment een beperkt aanbod heeft gecreëerd in de vorm van enkele moedermavo's, heeft deze vraag zich kunnen manifesteren.

3. Het bevredigen van behoeften in de quartaire sector creëert arbeidsplaatsen en werkt derhalve arbeidsmarktverruimend. Vooral nu ook de regering ervan uitgaat (2) dat de mogelijkheden tot werkgelegenheidscreatie in de primaire, secundaire en tertiaire sector aan beperkingen zijn gebonden, is volgens de Raad een onderzoek naar de werkgelegenheidsaspecten van projecten in de quartaire sector aanbevelenswaardig (3).

Met enige nadruk moet worden gesteld dat de quartaire sector hier niet beschouwd wordt als een mogelijkheid om arbeidsplaatsen speciaal bestemd voor niet-actieven te scheppen. Het gaat om een algemene verruiming van de arbeidsmarkt die zowel ten goede kan komen aan de actieven als aan de mensen die thans niet-actief zijn. Uiteraard kan de sturing van de overheid er toe bijdragen dat de arbeidsplaatsen in de quartaire sector vooral ten goede komen aan de niet-actieven. Met betrekking tot de arbeidsongeschikten kan extra aandacht geschonken worden aan de mogelijkheden tot het scheppen van aangepast werk in de non-profit sector. Met betrekking tot de werklozen kunnen projecten in de quartaire sector vooral geëntameerd worden in regio's waar een omvangrijke werkloosheid bestaat. Sturing is ook mogelijk door bij de keuze van de concrete activiteiten zoveel mogelijk rekening te houden met de kwalificaties van werklozen. In het algemeen kan gezegd worden dat de activiteiten in de quartaire sector via het budgetmechanisme naar aard en omvang gestuurd kunnen worden.

Alvorens in te gaan op een aantal aspecten die samenhangen met tewerkstelling in de quartaire sector, wordt eerst bij wijze van voorbeeld omschreven om welke maatschappelijke behoeften het gaat. De Raad heeft een studie geëntameerd in een tweetal sectoren van overheidsbeleid, en meer in het bijzonder gekeken naar de ontwikkelingen met betrekking tot het bejaardenbeleid en het onderwijsbeleid. Verderop in dit hoofdstuk wordt hierop teruggekomen. De heroriëntatie van het bejaardenbeleid, te zamen met het feit dat bejaarden in de toekomst een steeds groter aandeel van de bevol-

king gaan uitmaken, impliceert meer overheidsinspanning en heeft positieve effecten voor de werkgelegenheid. Ook in de onderwijssector zijn er onvervulde behoeften die voor beleidsversnelling in aanmerking komen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de ontwikkelingen met betrekking tot de open school waarvan getracht wordt de werkgelegenheidseffecten te kwantificeren.

De quartaire sector is niet nieuw: veel maatschappelijke behoeften met een collectief en semi-collectief karakter worden reeds door de overheid gestuurd en gefinancierd. De jaarlijkse begroting biedt een veelheid aan voorbeelden. Wat echter inherent is áán en essentieel is vóór de quartaire sector, is dat de voorziening in de nog niet vervulde behoeften een arbeidsintensief karakter heeft en in verband gebracht wordt met de toeneming van het aantal niet-actieven, zonder dat de gerelateerde activiteiten speciaal bestemd zijn voor niet-actieven.

Zoals duidelijk blijkt uit het voorgaande, gaan bij het identificeren van de behoeften in de quartaire sector de gedachten uit naar arbeidsintensieve projecten. In voorgaande hoofdstukken is reeds gewezen op het onderscheid tussen de doelstelling met betrekking tot het handhaven van het vereiste draagvlak en de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Juist omdat het gezien wordt als een taak van de industriepolitiek om de draagvlakdoelstelling te realiseren, waarbij de werkgelegenheidsdoelstelling van secundair belang is, kan men zich bij het identificeren van reële behoeften in de quartaire sector primair laten leiden door de werkgelegenheidsdoelstelling. Het ontwikkelen van arbeidsintensieve vormen van activiteit zoals in het onderwijs en de bejaardenzorg moet bovendien gezien worden in relatie tot twee andere elementen.

In de eerste plaats zal de creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector met minder investeringen gepaard gaan dan de creatie in bijvoorbeeld de nijverheidssector en zal bijgevolg leiden tot een geringer beslag op financiele middelen. Dit laatste is van belang in verband met de invloed van de verbetering van de structurele werkgelegenheidssituatie op het structureel toelaatbare financieringstekort van de overheid. Voor het creëren van arbeidsplaatsen in de particuliere sector zijn zeer hoge investeringen nodig; gesproken wordt over een gemiddeld bedrag van f 200.000,– à f 250.000,– per arbeidsplaats (4). Als gevolg van het kapitaalextensieve karakter van de quartaire sector zal het beslag op financiële middelen ten behoeve van investeringen aanzienlijk geringer zijn. Hoeveel geringer zal afhankelijk zijn van de in concreto te kiezen projecten. In sommige gevallen (zoals in het volwassenenonderwijs) zal men zelfs gebruik kunnen maken van bestaande infrastructurele voorzieningen (schoolgebouwen, bepaalde leermiddelen).

In de tweede plaats betekent het kapitaalextensieve karakter van de projecten in de quartaire sector, dat minder aandacht geschonken behoeft te worden aan de mogelijke uitstoot van arbeid als gevolg van de ontwikkeling van de relatieve kosten van de produktiefactoren arbeid en kapitaal en de immanentie van het technologische vernieuwingsproces. De vervanging van arbeid door de inzet van steeds meer geavanceerde kapitaalgoederen zal zich hier niet voordoen. Zowel de creatie van arbeidsplaatsen, als het behoud van arbeidsplaatsen in deze sector is daarom een beter beheersbaar proces.

4. Het vervullen van arbeid in de quartaire sector kan niet worden beschouwd als een dwangmatige contraprestatie voor het ontvangen van een sociale verzekeringsuitkering, of als arbeid die speciaal gecreëerd wordt ten behoeve van de niet-actieven waarbij de overheid optreedt als 'employer of last resort'.

Het gaat om volwaardige banen voor hen die willen werken. Dit uitgangspunt moet voor één categorie niet-actieven, namelijk de arbeidsongeschikten, zo worden geïnterpreteerd dat de quartaire sector voor hen die willen werken over goede mogelijkheden beschikt om aangepast werk te verschaffen. Voor de W.A.O.'er is het als gevolg van de economische omstandighe-

den en meer in het bijzonder van de onvoldoende vraag op de arbeidsmarkt in veel gevallen niet mogelijk om de eventueel resterende arbeidscapaciteit te benutten. Het probleem om voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten werk te vinden, verklaart de tendentie deze mensen volledig arbeidsongeschikt te verklaren en derhalve een maximumuitkering te verstrekken (5). De sturingsmogelijkheid die de overheid door middel van de quartaire sector heeft, kan worden aangewend om ten behoeve van de arbeidsongeschikten aangepast werk te creëren. De overheid zou hiermee een belangrijke bijdrage tot de werkgelegenheidsdoelstelling kunnen leveren. Voor een andere categorie niet-actieven, de werklozen, moet onverkort gelden dat de schepping van arbeidsplaatsen niet speciaal op hen is gericht en dat het om een algemene verruiming van de arbeidsmarkt gaat. Het creëren van speciale banen voor werklozen wordt hier als instrument voor een structureel werkgelegenheidsbeleid verworpen. Een belangrijke overweging hierbij is dat de speciale werklozenbanen aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van een nieuw soort 'dubbele arbeidsmarkt', met alle sociale spanningen en problemen van oneigenlijke concurrentie die zich te dien aanzien kunnen voordoen. Wanneer, zoals hier bepleit, reële maatschappelijke behoeften als vertrekpunt genomen worden, kan worden voorkomen dat een stempel van 'onvolwaardigheid' drukt op de quartaire sector als segment van de arbeidsmarkt.

5. De werkgelegenheidscreatie in de quartaire sector kan alleen gerealiseerd worden dankzij het realiseren van de draagvlakdoelstelling in andere sectoren. Met andere woorden: de marktsector versterkt het draagvlak voor de collectieve sector. De vraag kan worden gesteld, welke grenzen voor de omvang van de quartaire sector kunnen worden aangegeven.

Volgens de gangbare opvattingen is de niet-commerciële dienstverlening economisch niet direct produktief, omdat geen via de markt meetbare waarde wordt toegevoegd. De 'overheidsproduktie' in geld gemeten wordt dan verondersteld gelijk te zijn aan de beloning van de produktiefactor arbeid en dus aan de loonsom. Het probleem van de begrenzing doet zich vooral voor, omdat de volwaardigheid van de te creëren banen tevens inhoudt, dat ook de beloning een volwaardig karakter zal hebben en naar alle waarschijnlijkheid dan ook zal liggen boven de sociale verzekeringsuitkering die niet-actieven genieten. Indien deze arbeidsplaatsen alleen bezet zouden worden door personen die nu een sociale verzekeringsuitkering genieten, zou de daling van de sociale verzekeringsuitkeringen waarschijnlijk overgecompenseerd worden door de stijging van de overheidsuitgaven ten behoeve van deze activiteiten, nog afgezien van de kapitaalkosten die hiermee gepaard gaan. Het is duidelijk dat voor de quartaire sector waarmee een algemene verruiming van de arbeidsmarkt beoogd is, de elders in dit rapport bepleitte wijziging van de loonstratificatie op grond van de schaarsteverhoudingen ook van toepassing is. Dit houdt in dat de beloningen in de quartaire sector voor bepaalde beroepscategorieën mede afhankelijk dienen te zijn van de relatieve schaarste van die beroepscategorieën op de arbeidsmarkt.

Uiteraard is het mogelijk dat de gebruikers van de diensten die in de quartaire sector worden aangeboden, bereid zijn hiervoor als contraprestatie een retributie te betalen. Dit is bijvoorbeeld goed denkbaar bij deelneming aan de moedermavo en bij gebruikmaking van kinderdagverblijven. Niettemin zal er waarschijnlijk toch een opwaartse druk plaatsvinden op de overheidsuitgaven. Om de problemen die hiermee samenhangen op verantwoorde wijze te benaderen, is het nodig een sociale kosten-baten analyse van de werkgelegenheidsbevordering en met name van de creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector te entameren. Immers, een additioneel beslag op de overheidsuitgaven kan acceptabel zijn gezien de bezwaren die verbonden zijn aan de economische, sociale en politieke gevolgen van een blijvend bestand niet-actieven van grote omvang. In Zweden worden reeds pogingen ondernomen (6) om een dergelijke kosten-baten analyse uit te voeren. De Raad heeft kennis genomen van dit en soortgelijk onderzoek (7) en zou pogingen om te komen tot een kosten-baten analyse in Nederland willen stimuleren.

De volgende elementen zouden hierbij betrokken moeten worden:

a. Vanuit een bredere maatschappelijke optiek kan er in de quartaire sector wel degelijk sprake zijn van een belangrijke output, die het welzijn (dat wil zeggen de niet-economische groei) bevordert en tevens volwaardige werkgelegenheid creëert. Van belang is of men bereid is voor het voldoen aan reële maatschappelijke behoeften, waarin niet of onvoldoende wordt voorzien, hetzij als individu via retributies, hetzij als samenleving via belastingen een prijs te betalen.

b. Werkgelegenheidscreatie in de quartaire sector kan belangrijke herverdelingsaspecten met zich meebrengen. De voorzieningen in de quartaire sector zullen waarschijnlijk vooral ten goede kunnen komen aan individuen/groepen, die in een achterstandspositie verkeren. Dit beïnvloedt de verdeling van de overheidsbestedingen over individuele inkomenstrekkers in positieve zin. Met andere woorden: het entameren van activiteiten in de quartaire sector kan resulteren in een meer gelijke tertiaire inkomensverdeling.

c. De entamering van activiteiten in de quartaire sector kan met zich meebrengen dat er afgezien van de directe werkgelegenheidseffecten, indirecte werkgelegenheidseffecten kunnen zijn in andere sectoren.

d. De quartaire sector als instrument tot het verruimen van de arbeidsmarkt verhoogt de kans op tewerkstelling van niet-actieven. Dit moet positief gewaardeerd worden, niet alleen vanwege de bestaande waarden en normen ten aanzien van arbeid, maar ook vanwege de poging de negatieve sociale aspecten die samenhangen met langdurige werkloosheid te pareren en een revalidatie voor de arbeid te bevorderen.

e. De verruiming van de arbeidsmarkt via de quartaire sector kan ook een aantal onbedoelde effecten oproepen. In de eerste plaats kan het bestaan van de quartaire sector nieuw arbeidsaanbod uitlokken, bijvoorbeeld vrouwen en deeltijdwerkers. In de tweede plaats kan de quartaire sector arbeidskrachten aanzuigen uit de nijverheidssector, bijvoorbeeld op kwaliteitsgronden, hetgeen produktieverlies kan inhouden.

f. Een efficiënt beheer van de in de quartaire sector geëntameerde projecten is van groot belang. Daarbij moet aandacht worden besteed aan een doeltreffende controle op de uitvoering van deze projecten, teneinde onnodige druk op de overheidsuitgaven te vermijden. Ook moet gewezen worden op de problemen van de institutionele vormgeving.

XII.3. De financiering van de quartaire sector

1. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze van financiering van de activiteiten in de quartaire sector. Daarbij zullen vier alternatieve modellen worden onderscheiden. De presentatie van deze modaliteiten is hier slechts beknopt. Indien de regering besluit meer aandacht te schenken aan de quartaire sector als segment van de arbeidsmarkt, dan zal naar de mening van de Raad ook onderzoek naar de financieringsmogelijkheden moeten worden gestimuleerd.

2. In de eerste plaats kan financiering plaatsvinden uit de overheidsmiddelen, hetgeen betekent dat er een opwaartse druk op de overheidsbestedingen ontstaat. Een negatief aspect van dit alternatief is dat als gevolg van afwentelingsmechanismen de stijging van de reële arbeidskosten kan toenemen. De hiermee samenhangende druk op het niet-looninkomen kan negatieve gevolgen hebben op de investeringsactiviteiten en daarmee op de werkgelegenheid. De positieve werkgelegenheidseffecten als gevolg van de creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector kunnen hierdoor teniet worden gedaan. Desondanks ligt hier een reële mogelijkheid op tafel omdat de te entameren sociale kosten-baten analyse er toe kan leiden dat een bepaalde stijging van de overheidsuitgaven de voorkeur verdient boven een omvangrijke arbeidsongeschiktheid en werkloosheid van blijvende aard. In dit verband dient tevens aandacht besteed te worden aan het inverdieneffect dat gepaard gaat met de werkgelegenheidscreatie in de quartaire sector.

3. In de tweede plaats kan er, al of niet in combinatie met de eerste mogelijkheid, een zodanige verandering plaatsvinden in de samenstelling van de overheidsbestedingen dat de werkgelegenheid in de quartaire sector hiermee is gediend. Als men bijvoorbeeld binnen het kader van het structurele begrotingsbeleid extra financiële middelen kan besteden aan de onderwijssector, kan het mogelijk zijn dit te besteden in de richting van audio-visuele hulpmiddelen of in de richting van meer leerkrachten voor groepen in achterstandssituaties. Naast onderwijskundige aspecten zou in het laatste geval gelet moeten worden op de arbeidsmarkteffecten. In principe gaat het hier dus niet om een verhoging van de bestedingen, maar om een verschuiving van de bestedingen.

In dit verband kan ook gedacht worden aan een alternatieve besteding van de bedragen die momenteel voor de werkgelegenheidsbevordering in de nijverheid worden uitgegeven, vooral wanneer de effectiviteit in twijfel wordt getrokken. Men dient echter hierbij wel te bedenken dat het bij de aanwending van deze gelden voor de quartaire sector om relevante uitgaven gaat die ingepast moeten worden in het structurele begrotingskader, terwijl deze uitgaven met het oog op hun huidige bestemming veelal als niet-relevant worden aangemerkt (8).

4. In de derde plaats kan gedacht worden aan de aanwending van sociale verzekeringsfondsen voor de financiering van de activiteiten in de quartaire sector.

Het gaat hierbij niet om de belegging van bepaalde fondsen (kapitaaldekkingsstelsel), maar om een alternatieve besteding van sommige fondsen, waarbij een minder sterk verband bestaat tussen de omvang van de premieplicht en de omvang van het recht op uitkering (omslagstelsel). Dat wil zeggen dat het gaat om een besteding voor projecten in de quartaire sector in plaats van voor uitkeringen. Met name het gelijktijdig voorkomen van het verstrekken van sociale verzekeringsuitkeringen aan niet-actieven en het bestaan van niet vervulde reële maatschappelijke behoeften stimuleert tot een dergelijke beschouwing. Aan deze mogelijkheid zijn bezwaren verbonden. Zolang de sociale verzekeringsfondsen een min of meer afzonderlijke collectieve sector vormen naast de overheidshuishouding, zou het gebruik maken van deze fondsen ten behoeve van de quartaire sector met zich meebrengen, dat het parlementaire afwegingsmechanisme van overheidsuitgaven zou veranderen. Er bestaat nu een kader voor prioriteitenafweging, waarbij er ieder jaar over de besteding van de overheidsmiddelen een discussie plaatsvindt. Het beleid ten aanzien van sociale verzekeringsfondsen is niet geïntegreerd met het overige overheidsbeleid en derhalve vindt een algemene belangenafweging bij de besteding van sociale verzekeringsgelden niet plaats. Men zou met recht kunnen vragen waarom – als het inderdaad gaat om reële maatschappelijke behoeften – afweging van deze behoeften niet plaatsvindt via het normale budgetmechanisme. Dit probleem zou zich natuurlijk niet voordoen bij fiscalisering, dat wil zeggen bij opheffing van de aparte fondsvorming zoals die nu nog bestaat. Een fiscalisering zou, zeker op korte termijn, grote administratieve en politieke weerstanden oproepen. Vooral het feit dat de verzekeringsgedachte doorbroken zou worden en het accent nog meer dan thans gelegd zou worden op het solidariteitsprincipe is hierbij van belang.

5. Een vierde mogelijkheid gaat uit van de bijdragen die vanuit de algemene middelen worden geleverd aan de sociale verzekeringsfondsen (9). In concreto gaat het hierbij om de bijdragen aan sociale verzekeringsfondsen zoals de W.W.V., W.A.O., A.W.W. en A.W.B.Z. Door de bijdragen uit de algemene middelen te verlagen zou men de als gevolg hiervan vrijkomende gelden kunnen aanwenden voor de financiering van projecten in de quartaire sector. De veronderstelling is dat de werkgelegenheidscreatie in de quartaire sector de herintreding van niet-actieven, of dit nu in de quartaire sector is of niet, zal bevorderen en derhalve de aanspraken op sociale verzekerings-

uitkeringen zal verminderen. Financiering zou in dat geval plaatsvinden vanuit de overheidsuitgaven, echter met gelijktijdige verlaging van de inkomensoverdrachten aan de sociale verzekeringsfondsen. Een belangrijk voordeel van deze constructie is dat de bestedingen ten behoeve van deze projecten in de quartaire sector niet in de luwte staan van de algemene belangenafweging maar afgewogen kunnen worden tegenover andere collectieve bestedingen en derhalve beïnvloed kunnen worden voor wat betreft hun aard, omvang en timing.

Als financiering plaatsvindt vanuit de overheidsuitgaven met gelijktijdige verlaging van de inkomensoverdrachten aan de sociale verzekeringsfondsen, is de vraag gerechtvaardigd of de overheid bij het te voeren structurele begrotingsbeleid rekening zou kunnen houden met de problemen ten aanzien van de werkgelegenheid. Overheidsbestedingen moeten gezien worden in relatie tot de jaarlijks ter beschikking komende trendmatige begrotingsruimte. Binnen deze structurele ruimte kan een scheiding worden aangebracht tussen twee soorten relevante uitgaven, namelijk uitgavencategorieën met een hoog en een laag werkgelegenheidseffect.

De verdeling van de begrotingsruimte zou, gezien de in het voorgaande geschetste problemen, zo kunnen zijn dat meer accent gegeven wordt aan de uitgavencategorieën met een hoog werkgelegenheidseffect.

XII.4. Het voorbeeld van de bejaardensector (10)

1. Het bejaardenbeleid wordt niet alleen bekeken uit oogpunt van een heroriëntatie maar ook omdat de bejaarden als doelgroep een steeds groter aandeel van de bevolking gaan uitmaken. Dit op zich houdt meer overheidsinspanning in en geeft een extra rechtvaardiging voor de heroriëntatie van dit beleid.

Het aandeel van de personen van 65 jaar en ouder in de totale bevolking neemt toe van 10,7% in 1975 tot 13,7% in 2000 (11), zie onderstaande tabel XII.1.

Tabel XII.1. Vooruitberekening van de ontwikkeling van enige leeftijdsgroepen (12)

	1–1–1975	1–1–1980	1–1–1990	1–1–2000
		x 1000		
tot. bevolking	13.600	13.844	14.178	14.283
0–19	4.646	4.306	3.512	3.211
20–34	3.220	3.454	3.555	3.048
35–64	4.274	4.495	5.308	6.075
65+	1.469	1.589	1.803	1.949
	verhoudingscijfers 1975 = 100			
tot. bevolking	100	101,8	104,3	105,0
0–19	100	92,7	75,6	69,1
20–34	100	107,3	110,4	94,7
35–64	100	105,2	124,2	142,2
65+	100	108,9	123,5	133,6

Deze toename is uiteraard van belang voor de overheidsinspanning met betrekking tot het bejaardenwerk. Er zijn echter ook ontwikkelingen in het bejaardenbeleid zelf die deze inspanning beïnvloeden en een grotere personeelsinzet met zich meebrengen.

2. De Nota Bejaardenbeleid 1975 benadrukt als doel, dat het beleid een zo volledig mogelijke integratie van de bejaarden in het maatschappelijk leven moet bevorderen, zowel voor de zelfstandig wonenden, als voor hen die in verzorgings- dan wel verpleegtehuizen zijn opgenomen (13). Op basis van deze meest algemene doelomschrijving zijn een aantal taken te formuleren

die zich lenen voor beleidsversnelling. Gedacht kan worden aan de uitbouw en ondersteuning van de algemene welzijnsbevordering van bejaarden en aan de taken die het gehele terrein van de bejaardenzorg bestrijken. Met betrekking tot dit laatste punt laten zich drie essentiële deeltaken formuleren:

– een veel grotere aandacht voor het extramurale veld (14), met name voor de wijze waarop gezinsverzorging, maatschappelijke dienstverlening en kruiswerk zijn geëquipeerd. Als onontbeerlijk sluitstuk voor het bejaardenwerk op plaatselijk niveau moet een verdere uitgroei van het open bejaardenwerk gestalte gaan krijgen;

– een zodanige beleidslijn ten aanzien van omvang en capaciteit van intramurale voorzieningen, dat uitsluitend opname mogelijk gaat worden, wanneer een zelfstandige woonwijze niet langer verantwoord is te achten;

– het tegengaan van een al te strikte scheiding tussen intra- en extramurale voorzieningen; de onderlinge verwevenheid in één hulpverleningsketen komt centraal te staan.

Er kunnen twee hoofdkenmerken die het bejaardenbeleid op plaatselijk niveau een ander gezicht zullen geven, worden onderscheiden.

In de eerste plaats zijn er veranderingen met betrekking tot het bestuurlijk kader. Het bejaardenbeleid zal, evenals andere vormen van welzijnsbevorderende activiteiten, veel directer vanuit het plaatselijk en/of regionaal bestuurlijk kader beïnvloed gaan worden. De rijksoverheid zal het gemeenten door middel van rijksbijdrageregelingen mogelijk maken een adequaat bejaardenbeleid te instrumenteren. Dit houdt mede in, dat de formele verantwoordelijkheid op het gemeentelijk niveau wordt gelegd.

In de tweede plaats zijn er veranderingen met betrekking tot de uitvoering. Het uitvoerend apparaat op plaatselijk niveau wordt uitgebreid met in te stellen indicatiecommissies (15). Deze commissies, die autonoom zullen opereren, geven voortaan een totaal indicering; dat wil zeggen, los van de vraag of opname in de intramurale sector noodzakelijk is, zal voor de betreffende bejaarde altijd worden aangegeven, op welke wijze zo goed mogelijk aan zijn hulpvraag kan worden voldaan. Op deze wijze wordt de druk op de bestaande hulpverleningsketen sterk vergroot.

3. Het is vrijwel onmogelijk alle gestelde taken voor beleidsversnelling qua mankracht te kwantificeren. Enerzijds laat de gedecentraliseerde opzet van het bejaardenbeleid zich nauwelijks rijmen met uniform te bepalen aanbodscriteria. Anderzijds kan bejaardenbeleid geen geïsoleerde activiteit zijn, maar moet deel uitmaken van een totale welzijnsplanning.

De kwantificering wordt daarom beperkt en globaal gehouden, en toegespitst op één beleidsterrein; het extramurale bejaardenwerk.

De projecten, bemand met een projectleider en een of meerdere medewerkers, beogen primair een optimale coördinatie op plaatselijk en/of regionaal niveau te bewerkstelligen van de activiteiten die ten behoeve van bejaarden worden uitgevoerd. Het geheel van zelfstandig opererende instellingen en voorzieningen loopt uiteen van specifieke 'zorg'instanties tot algemene welzijnsbevorderende activiteiten die geboden worden vanuit club- en buurthuiswerk, bibliotheken, etc. Deze instellingen en voorzieningen zijn veelal onvoldoende in staat een aanbod, aangepast aan de ouder wordende mens, te garanderen.

Het ideaalbeeld van het bejaardenwerk houdt lang niet altijd in dat er aparte activiteiten en diensten worden opgezet voor bejaarden, maar vooral dat het bestaande aanbod zodanig wordt ingericht, dat de bejaarden zelf in voldoende mate kunnen deelnemen.

De projecten gecoördineerd bejaardenwerk die juist deze ontwikkeling moeten bevorderen en uitbouwen, stuiten nog te vaak op ontbrekende schakels in de uitvoeringsketen om de uiteindelijke taak, beleidscoördinatie, zo goed mogelijk tot ontwikkeling te kunnen brengen.

4. Een uitbreiding van mankracht voor zelfstandig opererende instellingen en voorzieningen kan vooral worden gezocht bij:

– de uitbouw en ondersteuning van de algemene welzijnsbevordering van bejaarden: sociaal-culturele activiteiten (16), recreatie, vormingswerk (o.a. toeleiding naar de pensionering);
– de uitbouw van de specifieke 'zorg'instanties: gezinsverzorging, kruiswerk, maatschappelijke dienstverlening.

Een kwantificering is uiterst moeilijk omdat aard en omvang van het bestaande voorzieningenpatroon per regio, per stad en zelfs per wijk sterk kan fluctueren. Bovendien impliceert de gedecentraliseerde beleidsstructuur dat op gemeentelijk niveau bestaande lacunes in beeld moeten worden gebracht, op basis van een goede samenspraak tussen alle betrokken partijen. Het lijkt echter niet onaannemelijk de extra mankracht voorlopig te stellen op ca. 4000, waarbij tevens wordt uitgegaan van de inzet van deeltijd vakkrachten en tijdelijke medewerkers. Deze krachten zouden direct uitvoerende werkzaamheden op zich moeten nemen, en tevens het kader moeten versterken voor meer continue vrijwilligersbijdragen zowel vanuit de bejaarden zelf, als vanuit andere groepen.

Bij de uitbreiding van mankracht voor de projecten gecoördineerd bejaardenwerk moet worden gewezen op het feit dat de provinciale en gemeentelijke ondersteuning voor deze projecten als onvoldoende wordt gezien. In dat verband kan zowel worden aangestuurd op het bepalen van een takenpakket op provinciaal niveau als op het uitbreiden van het aantal gemeenteambtenaren belast met welzijnsplanning. Verder kan de uitbreiding van mankracht die specifiek bestemd is voor de projecten gecoördineerd bejaardenwerk zich richten op twee activiteiten:
– het verbeteren van de coördinerende functie op plaatselijk en/of regionaal niveau;
– het onderbrengen van direct uitvoerende werkzaamheden onder de vleugels van de projecten gecoördineerd bejaardenwerk (de rijksbijdrageregeling maakt dit mogelijk). Het initiatief hiertoe zal genomen worden wanneer het duidelijk is dat een aantal schakels in de uitvoeringsketen ontbreken, bijvoorbeeld warme maaltijdvoorziening, sociaal-cultureel werk en vervoer voor bejaarden. Veelal is het de bedoeling dat deze werkzaamheden op den duur worden overgedragen aan het geheel van zelfstandig opererende instellingen en voorzieningen. Toch lijkt hier voor de projecten een perspectief aanwezig om een 'voorbeeldfunctie' te vervullen. Het inzetten van een aantal part-time krachten en tijdelijke medewerkers binnen de projecten fungeert dan als proeftuin voor de noodzakelijke uitbreidingen bij andere werksoorten.

Momenteel bestaan er 383 projecten met een gemiddelde bezetting van 1,5 arbeidskracht per project. In de nabije toekomst is een toename tot ± 500 projecten te verwachten. Een goede stafbezetting per project is te stellen op ca. vijf volledige arbeidskrachten (waaronder de projectleider, twee staffunctionarissen, en voor twee plaatsen de opvulling met verscheidene part-timers en/of tijdelijke medewerkers).

De totale uitbreiding gebaseerd op ± 500 projecten zou dan globaal geschat 2000 tot 2500 arbeidsplaatsen kunnen omvatten.

XII.5. Het voorbeeld van de onderwijssector

1. Op bescheiden schaal is een begin gemaakt met de start van activiteiten gericht op permanente educatie. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de te verwachten sterke toename van de vraag naar onderwijs van de zijde der schoolverlaters alsmede het besef omtrent de latente behoefte aan educatieve ontplooiingsmogelijkheden bij vele volwassenen. Ten aanzien van dit laatste punt is het enorme succes van de zogenaamde moedermavo illustratief.

De beleidsvoorbereiding vanuit de overheid heeft geleid tot de afbakening van drie probleemvelden. Op basis hiervan zijn drie commissies van deskundigen ingesteld, die in samenwerking met de overheid (17) en het particulier

initiatief, als wegbereiders fungeren voor de uiteindelijke beleidsconcretisering.

- de Commissie Open School (C.O.S.) (18).
- de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken (C.B.P.E.N.) (19).
- Commissie Betaald Educatief Verlof (C.B.E.V.).

2. Het 'open karakter' van open school activiteiten moet vooral gestalte gaan krijgen door het inhoudelijke programma-aanbod zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de wensen en behoeften van de deelnemers. Dit impliceert o.a. een grotere verscheidenheid aan leerstof, een grotere keuzevrijheid van leerstofpakketten, alsook het openen van mogelijkheden voor het behalen van zgn. deelcertificaten. Het ontwikkelen van deze 'open curricula', alsmede het bepalen, samenstellen en coördineren van de meest optimale multimediale uitvoering daarvan, zijn voor de C.O.S. essentiële taakvelden.

Er zijn tot nu toe drie adviezen uitgebracht. De eerste twee zijn voornamelijk gericht op de noodzakelijk geachte proefprojecten. De proefprojecten zijn vooral verricht om te komen tot een prioriteitsstelling qua doelgroepen (vooral de kansarmen). Het derde advies is een eerste 'voorlopige' schets, van de wijze waarop de open school daadwerkelijk gestructureerd kan worden.

In dit derde advies wordt het einddoel omlijnd: multimediale volwassenen-educatie. De C.O.S. heeft ernaar gestreefd, om alle organisaties en instellingen die op landelijk niveau educatieve taken vervullen, bij de op te zetten structurering te betrekken. Uiteindelijk moet op centraal niveau een ontwikkelingsorganisatie worden belast met de verwezenlijking van open curricula, variërend per doelgroep. De uitvoering vereist zowel een landelijke structuur waar de massamedia, het schriftelijk onderwijs en de uitgeverijen deel van uitmaken als een goed werkende plaatselijke educatieve voorzieningenstructuur voor groeps- en individuele begeleiding.

Het educatief netwerk sluit bestuurlijk aan bij de reorganisatie die het gehele welzijnsbeleid in de komende jaren zal ondergaan.

Decentralisering is één van de sleutelbegrippen van deze herordening van beleid, waarbij de verantwoordelijkheid voor welzijnsplanning c.q. educatieve planning op gemeentelijk niveau wordt gelegd, en waarbij aan de lagere overheden hieromtrent formele bevoegdheden worden toegekend. Uiteindelijk wordt gemikt op het bereiken van een veel flexibeler systeem van toewijzing van financiële middelen ten behoeve van welzijn c.q. onderwijs.

De C.B.P.E.N. heeft inmiddels twee adviezen gepubliceerd, waarin als doelstelling staat geformuleerd: het realiseren van een patroon van met elkaar samenwerkende organisaties/instellingen, die op grond van een educatief plan, gezamenlijk een gevarieerd en gedifferentieerd pakket van activiteiten verzorgen, gericht op scholing, onderwijs en vorming van volwassenen.

De begeleiding van open-schoolprojecten op lokaal niveau, alsmede alle reeds bestaande en nieuwe educatieve activiteiten moeten één coherent aanbod gaan vormen. En wel zodanig, dat de potentiële deelnemer maximale duidelijkheid krijgt over alle mogelijkheden ter plaatse.

Er moeten adequate mogelijkheden geschapen worden om van het te verbeteren en uit te breiden aanbod gebruik te maken. Hiertoe wordt onder andere het idee van betaald educatief verlof genoemd.

Analoog aan ontwikkelingen rond educatief netwerk en open school wordt de spoedige installatie verwacht van een onafhankelijke Commissie Betaald Educatief Verlof.

Het beleid tot nu toe heeft zich beperkt tot het formuleren van uitgangspunten. Een consequentie daarvan is dat nog onvoldoende de aard, de omvang en de tijdsfasering van de activiteiten gericht op permanente educatie duidelijk zijn. Enerzijds is het wachten op nadere adviezen van de C.O.S. en de C.B.P.E.N., alsmede op de definitieve installatie van de C.B.E.V.

Anderzijds dient de centrale overheid zich nog uit te spreken over een aantal voorwaarden, die voor een realisatie van de permanente educatie van

doorslaggevend belang zullen zijn. Dit betreft met name de departementale supervisie en de onderlinge afstemming van de financieringssystemen voor de uiteenlopende educatieve voorzieningen. Momenteel zijn er grote verschillen in de financiering van enerzijds dag/avondonderwijs (O. en W.), en anderzijds scholings- en vormingsactiviteiten (respectievelijk SoZa en CRM).

3. Bij de schattingen van de noodzakelijk te achten uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen met betrekking tot de activiteiten gericht op permanente educatie, moet onderscheid worden gemaakt in:
- het bestuurlijke apparaat
- het inbouwen van een ondersteunings- en activeringsfunctie
- de uitvoering van educatieve activiteiten.

Decentralisatie van de planning – zowel voor onderwijs als voor het gehele welzijnsbeleid – betekent voor de lagere overheden, en met name voor de gemeenten, een uitbreiding van bestaande taken.

De gemeente, die als partij een actieve rol moet gaan spelen in het planningsproces, moet over voldoende mankracht beschikken om, beleidstechnisch, welzijnsplanning als additionele activiteit te kunnen verrichten. Momenteel is niet goed in te schatten in hoeverre, door herverdeling binnen het gemeentelijk apparaat, hiervoor voldoende mankracht vrijgemaakt kan worden. Het is aannemelijk dat voor een goed geïnstrumenteerd gemeentelijk welzijnsbeleid op den duur voor het gehele land een uitbreiding met enige honderden gekwalificeerde krachten vereist is.

Het educatief centrum, waarin zowel de gemeente als het particuliere initiatief bestuurlijk zouden gaan participeren moet gezien worden in relatie tot de ondersteunings- en activeringsfunctie op plaatselijk niveau. Twee duidelijke taken van het centrum zijn:
- ondersteuning en deskundigheidsbevordering naar alle uitvoerende instellingen
- direct contact met vragers en latente vraagcategorieën om te komen tot advisering c.q. gerichte activering en werving.

'Activeringsfunctionarissen' zouden deze centra moeten gaan bemannen, waarbij als minimale bezetting één goed gekwalificeerde kracht vereist zou zijn. Ook hier bestaat onzekerheid of voldoende mankracht kan worden vrijgemaakt. Uitgaande van een normstelling van 1 : 30.000 inwoners zouden echter minimaal 450 activeringsfunctionarissen nodig zijn.

Op dit moment is het ontwikkelingsproces rond permanente educatie nog in een beginstadium. Zou het echter inderdaad lukken om grote groepen 'kansarmen' over de drempel te krijgen, alsmede om aantrekkingskracht uit te oefenen op andere groepen met educatieve behoeften, dan zal de nu aanwezige mankracht in de uitvoerende sfeer ontoereikend zijn.

Er zijn op dit moment uitsluitend globale schattingen te geven omtrent noodzakelijke uitbreidingen qua mankracht voor uitvoerende educatieve activiteiten.

Deze bedragen ca. 600 beroepskrachten (20).

Deze voorlopige schatting pretendeert niet meer te zijn dan een 'rekenmodel'. Bovendien ontbreken nog schattingen met betrekking tot de vereiste toename van vrijwillige en semiprofessionele bijdragen.

XII.6. Slot

Ter afsluiting moet worden gesteld dat de quartaire sector niet mag worden beschouwd als een panacee voor de werkgelegenheidsproblemen. Echter, naast de creatie van arbeidsplaatsen in de landbouw, nijverheid en commerciële dienstverlening verdient de werkgelegenheidscreatie in de nonprofit sector zeker nadere bestudering.

Een belangrijk voordeel van werkgelegenheidsschepping in de quartaire sector is dat de overheid zelf richting kan geven aan deze werkgelegenheid, dat wil zeggen: sturing naar regio, sector en kwalificaties van beschikbare arbeidskrachten is mogelijk.

Tevens geldt dat de creatie van arbeidsplaatsen via de quartaire sector direct effect sorteert. In het voorgaande is bij wijze van voorbeeld aangegeven aan welke behoeften en daarop afgestemde activiteiten wordt gedacht als gesproken wordt over de quartaire sector. Op vrij beknopte wijze is een beschrijving gegeven van een aantal onvervulde behoeften in de bejaarden- en onderwijssector. Andere mogelijkheden in de sfeer van ambulante geestelijke gezondheidszorg, recreatie en milieubescherming zijn denkbaar; de sociaal-culturele rapporten van het SCPB leveren wat dit betreft voldoende indicaties. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat niet alleen gedacht moet worden aan de creatie van arbeidsplaatsen ten behoeve van geschoolde arbeidskrachten. Eveneens zijn projecten denkbaar, bijvoorbeeld in de sfeer van bevolkingsdiensten en openbaar vervoer, waarbij vooral een beroep op ongeschoolde krachten zal worden gedaan. Het vereiste dat het niet zomaar gaat om activiteiten teneinde niet-actieven bezig te houden, maar dat aansluiting wordt gezocht bij reële maatschappelijke behoeften, waarin nog niet of in onvoldoende mate wordt voorzien, betekent dat de identificatie van deze behoeften en mogelijke daarop afgestemde projecten van groot belang is.

De Raad dringt bij de Regering aan op een nadere en meer systematische bestudering en identificatie van reële maatschappelijke behoeften.

Uiteraard zal hierbij aandacht geschonken moeten worden aan de concurrentieverhouding met de private sector. Het is van belang hierbij op te merken dat het ontstaan van nieuwe maatschappelijke behoeften een continu proces is dat mede wordt bepaald door de economische en sociale dynamiek van de maatschappij.

Zoals gezegd gaat het in de quartaire sector om volwaardige banen, die ook volwaardig moeten worden beloond. Derhalve is de financiering van deze projecten van cruciaal belang. De initiëring van projecten kan, zoals betoogd, een stijging van de overheidsuitgaven tot gevolg hebben. Een dergelijke stijging kan negatieve werkgelegenheidseffecten met zich brengen. Een eventuele stijging van de overheidsuitgaven moet dan ook niet lichtvaardig geaccepteerd worden.

De Raad dringt aan op het opzetten van een kosten-baten analyse teneinde vast te stellen binnen welke grenzen een uitbreiding van de quartaire sector mogelijk is. Daarbij dient naar het oordeel van de Raad te worden overwogen dat een stijging van de overheidsuitgaven, verband houdend met het entameren van projecten in de quartaire sector, afgewogen moet worden tegen de maatschappelijke kosten van de langdurige aanwezigheid van een aanzienlijk bestand niet-actieven.

Tenslotte wordt nogmaals benadrukt dat de quartaire sector alleen bestaat bij de gratie van een sterk draagvlak en dat aftapping van dit draagvlak ten behoeve van onder andere de quartaire sector niet zover mag gaan dat het draagvlak zelf hierdoor zou worden aangetast.

HOOFDSTUK XIII. AANBEVELINGEN

In dit rapport is ingegaan op de ontwikkeling van de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven in onze samenleving. Er is stilgestaan bij de maatschappelijke gevolgen die uit deze ontwikkeling in de toekomst kunnen voortvloeien. De Raad acht die ontwikkeling zo problematisch dat hij meent dat op een breed front initiatieven genomen moeten worden, die kunnen leiden tot een ombuiging van genoemde ontwikkeling. De Raad heeft onderzocht welke beleidsconcepties ontwikkeld kunnen worden die ook op de lange termijn de mate van onvrijwillige non-activiteit kunnen beperken.

In de eerste plaats heeft de Raad daartoe de gevolgen voor de werkgelegenheid van de werking van het sociale-zekerheidsstelsel aan de orde gesteld. In het bijzonder is ingegaan op het *financieringssysteem van de sociale verzekeringen* en de effecten die dit systeem op de ontwikkeling van de werkgelegenheid heeft.

1. De Raad is van mening dat een wijziging van het financieringsstelsel van de sociale verzekeringen mogelijk perspectieven kan bieden voor de werkgelegenheid. Welk stelsel daarvoor in aanmerking dient te komen is een vraag die hier niet beantwoord kan worden. Daarvoor is de optiek hier te beperkt geweest. Alternatieven die uit het oogpunt van werkgelegenheid perspectieven bieden, zouden mogelijk tot een verzwakking van het draagvlak kunnen leiden. Naar de mening van de Raad is een verdere studie op dit punt gewenst. De in dit rapport gestelde uitgangspunten van draagvlak en werkgelegenheid zouden in zo'n studie de centrale criteria moeten vormen, op basis waarvan mogelijke alternatieven worden uitgewerkt.

2. De Raad beveelt aan om tot een betere registratie van de gegevens over de sociale verzekeringen te komen, met name waar het gaat om de afstemming van de gegevens van bedrijfsverenigingen op de C.B.S.-definities. Een betere registratie is onder meer nodig voor de onder 1. aanbevolen studie en ligt bovendien meer in het algemeen in de rede, nu de onderlinge afhankelijkheid van de sector van de sociale verzekeringen met de overige sectoren van de economie algemeen wordt erkend.

3. Verder is de *ontwikkeling van het ziekteverzuim* aan de orde gesteld. Naar aanleiding van de perspectieven voor de ziektefrequentie meent de Raad dat het beleid op de volgende punten zou moeten worden aangescherpt:
- Ook indien de betekenis die aan de functie van arbeid in het leven van de individuele mens wordt toegekend, zou afnemen, blijft het van groot belang, dat de arbeidsverhoudingen doorzichtig zijn en dat de eigen verantwoordelijkheid in het werk beter tot uiting kan komen. Het beleid dient er naar het oordeel van de Raad op gericht te zijn het tot stand komen van organisatievormen van de arbeid, die dat mogelijk maken, te bevorderen;
- aan het omgaan met de eigen gezondheid dient meer aandacht te worden besteed. Een systematische inpassing van gezondheidsleer en milieuhygiëne in de ruimste zin dient in het onderwijs prioriteit te krijgen.

4. Verder acht de Raad het wenselijk om, ter verheldering van zowel de verzuim- als de WAO-problematiek, tot verfijning van de registratie te komen van het ziekteverzuim naar duur.

5. De Raad is van mening dat bij de uitvoering van de WAO het aanbeveling verdient de uitkeringspraktijk minder ambtelijk en meer individu-gericht op te zetten. Een dergelijke aanpak zou het adequaat functioneren van veel arbeidsongeschikten in hoge mate bevorderen.

6. De Raad meent dat slechts indien de registrerende instanties zouden worden verplicht voldoend gedetailleerde statistieken op te zetten, een goede beleidsontwikkeling op het terrein van het ziekteverzuim tot stand kan komen.

7. Omdat het ziekteverzuim een symptoom is van dieperliggende problemen leent het zich slecht voor een directe benadering. De Raad acht het van groot belang dat het beleid maatregelen blijft steunen, die gericht zijn op terugdringing van 'vermijdbaar' ziekteverzuim door te komen tot een onderkenning en objectieve beschrijving van de oorzaken ervan en tot een beleid dat gericht is op het wegnemen van de oorzaken. De oprichting van de Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot Onderzoek inzake Ziekteverzuim acht de Raad in dit opzicht hoopvol, maar onvoldoende.
De Raad is van mening dat de in dit rapport genoemde velden van actie (Hoofdstuk V.5.) reeds nu voldoende aanknopingspunten bieden voor nieuwe en verdergaande beleidsmaatregelen. Hij adviseert de Regering nieuwe initiatieven ter zake te ondernemen.

8. Zo is de Raad ook van oordeel dat om 'vermijdbaar' ziekteverzuim terug te dringen experimenten met de volgende maatregelen overweging verdienen:
– het uitbreiden van het gewone verlof met ongeveer vijf dagen, maar tegelijkertijd het afboeken van elke eerste ziektedag als verlofdag met een maximum van vijf dagen;
– het ruimer toekennen van buitengewoon verlof bij een sociale indicatie van overbelasting, ten einde onnodig gebruik van het medisch kanaal te voorkomen.

Bij de beschouwingen over de *toekomstige werkgelegenheidsproblemen* is geconcludeerd dat de geprojecteerde ontwikkeling van het aanbod van arbeidskrachten en van de vraag naar arbeidskrachten gedurende een reeks van jaren aanleiding zal geven tot een hoge mate van non-activiteit.
Naar het oordeel van de Raad mag hierin niet worden berust. Er zal derhalve moeten worden gestreefd naar uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen. Als belangrijke mogelijkheid hiervoor wordt de quartaire sector geïntroduceerd. Dit vraagt echter tevens om een beleid gericht op draagvlakversterking. In principe komt dezelfde betekenis toe aan verruiming van de werkgelegenheid door herverdelingsmaatregelen, zoals deze in dit rapport zijn verkend.

9. Ten aanzien van de *relatie tussen draagvlak en werkgelegenheid* beveelt de Raad de regering aan het investeringsstimuleringsbeleid minder streng te binden aan het werkgelegenheidsbeleid. Beter lijkt het te streven naar een sterk draagvlak dat mede aangewend kan worden ten behoeve van de werkgelegenheid. In onderdelen van de industriële sector en de dienstensector zou een produktiviteitspolitiek gericht op versterking van het draagvlak centraal moeten staan. Investeringsstimulering kan daartoe als middel dienen zonder dat daarbij onverkort het arbeidsplaatsencriterium wordt gehanteerd. Versterking van het draagvlak geeft mogelijkheden om daarnaast een actieve werkgelegenheidspolitiek te voeren, gericht op minder draagvlak creërende, maar wel sterk werkgelegenheid creërende sectoren. Voor de Raad is de centrale gedachte hierbij dat bij een sterk draagvlak meer en meer duurzame keuzemogelijkheden worden opengehouden dan bij een streven naar industriële activiteiten met een hoge arbeidsintensiteit.

10. Ten aanzien van de *allocatieproblemen* op de arbeidsmarkt meent de Raad dat waar zich aanbodstekorten voor onaangenaam werk voordoen ten minste twee benaderingswijzen zijn geboden, te weten a. humanisering van de arbeidsplaats en b. het tot uitdrukking doen komen van de schaarsteverhoudingen in de lonen. De institutionalisering van de inkomensvorming en -verdeling is echter in ons land van dien aard dat de onder b. genoemde benaderingswijze gewoonlijk niet kan worden toegepast zonder dat een opwaartse druk ontstaat op het inkomen van de overige categorieën.
De Raad is van mening dat het inkomensbeleid van de overheid, alsook van de sociale partners, erop gericht zou dienen te zijn dit te doorbreken. Ook ingrijpende wijzigingen van de loonstratificatie zal men daarbij niet uit de weg moeten gaan.

11. Ten aanzien van het *mobiliteitsbeleid* meent de Raad dat, gezien de mogelijke omvang van de frictiewerkloosheid, nader zal moeten worden onderzocht hoe lang gemiddeld arbeidsplaatsen openstaan, hoe dit is verdeeld over de verschillende beroepsgroepen en welke mogelijkheden bestaan om deze duur eventueel te verkorten.

12. Vooral door gebrek aan zekerheid dat omscholing leidt tot een nieuwe betrekking is thans de feitelijke deelneming aan de omscholing in de praktijk vrij gering. De Raad meent dan ook dat gezocht moet worden naar regelingen die de zekerheid verhogen dat omscholing leidt tot een nieuwe betrekking. Te denken valt daarbij aan een verdere uitbreiding van de omscholingssubsidies aan bedrijven, als zij bereid zijn daarvoor in aanmerking komende werklozen in dienst te nemen.

13. Omdat in de praktijk de combinatie van controle- en dienstverlenende taken bij de gewestelijke arbeidsbureaus een optimale vervulling van beide afzonderlijke taken in de weg lijkt te staan, meent de Raad dat middelen om een scheiding van beide taken te bewerkstelligen nader moeten worden overwogen.

14. Thans ontbreekt een tijdige en precieze registratie van vacatureverloop. Naar de mening van de Raad moet worden gezocht naar wegen om een grotere openheid te bewerkstelligen rond vacatureverloop en aanwezige vacatures, met vermelding van hun specifieke vereisten. De mogelijkheden van een verplichte informatieverschaffing in dezen moeten nader worden onderzocht.

15. De Raad heeft bezien of tot verruiming van het begrip passende arbeid moet worden overgegaan. De Raad meent dat er thans geen aanleiding is, verruiming van genoemd begrip aan te bevelen.

16. Bij een toenemende werkloosheid lijkt de positie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt nog verder te worden verzwakt. De Raad beveelt dan ook aan om, zoals dat het geval is bij het begrip passende arbeid aan de aanbodzijde, ook mogelijke negatieve sancties voor de vraagzijde te overwegen. In het rapport worden daartoe enkele suggesties gedaan.

17. In de organisatie van het arbeidsmarktbeleid doet zich een verzelfstandiging voor van de plaats van de gewestelijke arbeidsbureaus. Daarnaast bestaat er behoefte aan beleidscoördinatie op een meer centraal niveau. Daardoor lijken zich in deze organisatie problemen te gaan voordoen. Daarom wordt aanbevolen een nadere studie te maken van de mogelijkheden van toepassing voor het Nederlands bestuursstelsel van de organisatie van het Zweedse arbeidsmarktbeleid.

Bij het vraagstuk van de verdeling van arbeid en de beperking van het arbeidsaanbod zijn de volgende mogelijkheden onderzocht: leerplichtverlenging, vervroegde pensionering, arbeidstijdverkorting en beperking van het aanbod van buitenlandse werknemers.

18. Ten aanzien van de *verlenging van de leerplicht* meent de Raad dat leerplichtverlenging door middel van een wettelijke maatregel niet primair vanuit arbeidsmarktoverwegingen zou moeten worden ingevoerd. Een stimulerend beleid gericht op een vrijwillige verhoging van de onderwijsdeelneming heeft het voordeel dat mogelijke onderwijskundige bezwaren minder zwaar wegen. Ook dit heeft een vermindering van de werkloosheid tot gevolg.

19. De Raad meent dat het arbeidsbestel onvoldoende is ingericht op de overgang van oudere werknemers van de actieve naar de post-actieve periode. De Raad beveelt aan, de studie omtrent de mogelijke varianten met betrekking tot het vraagstuk van *pensionering* te intensiveren. Dit vooral, omdat het wel eens noodzakelijk zou kunnen zijn, dat in het kader van een rechtvaardiger verdeling van arbeid een breder scala van pensioneringsalternatieven voorhanden is.

De Raad beveelt tevens aan, op grotere schaal experimenten te starten, met name in die sectoren waar min of meer vaste (formatie)plaatsen bestaan, zodat vrijkomende plaatsen weer zullen worden bezet.

20. Ten aanzien van de *arbeidstijdverkorting* meent de Raad dat dit instrument voor de toekomst alle aandacht verdient. De Raad is uitgegaan van de veronderstelling dat introductie van arbeidstijdverkorting niet gepaard mag gaan met stijging van de arbeidskosten. Dit houdt in dat arbeidstijdverkorting zou moeten worden ingevoerd als alternatief voor loonstijging.

De Raad meent dat evaluatie van experimenten met arbeidstijdverkorting gewenst is ten einde een verantwoorde startpositie te vinden voor een algemene arbeidstijdverkorting. De Raad dringt aan op het, in nauwe samenwerking met de sociale partners, starten van nieuwe selectief gerichte experimenten.

21. Ten aanzien van de *positie van de buitenlandse werknemers* meent de Raad dat het aantrekkelijk maken van de niet-beloningsfactoren, al dan niet in combinatie met een verbetering van de beloning voor onaantrekkelijke functies, middelen zijn om voor de toekomst de noodzaak tot het aantrekken van buitenlandse werknemers te verminderen. (Dit sluit aan bij hetgeen in aanbeveling 10 is gesteld.)

Tevens beveelt de Raad aan op beperkte schaal experimenten hierop gericht te stimuleren.

22. Bij de beschouwing over de *quartaire sector* meent de Raad te hebben aangetoond dat het entameren van projecten in deze sector zowel uit een oogpunt van maatschappelijke behoeften als uit werkgelegenheidsoptiek gewenst is.

De Raad dringt aan op een nadere en meer systematische bestudering en identificatie van reële maatschappelijke behoeften.

23. De Raad dringt aan op het opzetten van een kosten-baten analyse ten einde vast te stellen binnen welke grenzen een uitbreiding van de quartaire sector mogelijk is. Daarbij dient naar het oordeel van de Raad te worden overwogen dat een stijging van de overheidsuitgaven, verband houdend met het entameren van projecten in de quartaire sector, afgewogen moet worden tegen de maatschappelijke kosten van de langdurige aanwezigheid van een aanzienlijk bestand niet-actieven.

24. De Raad is er zich van bewust dat de bovengenoemde aanbevelingen betrekking hebben op zaken van uiteenlopende termijn. Voorts zijn de problemen inhoudelijk interdisciplinair terwijl zij qua beleidsvoorbereiding vra-

gen om een nauwe samenwerking tussen de verschillende departementen onderling en andere betrokkenen. Zulks impliceert dat een breed overleg voor de uitwerking gewenst is. Dit overwegende is de Raad gaarne bereid, voorzover dat op zijn weg ligt, behulpzaam te zijn bij de organisatorische uitwerking van zijn aanbevelingen.

's-Gravenhage, 30 augustus 1977.

De Waarnemend Voorzitter, Ir. W. F. Schut.

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr.

NOTEN

Hoofdstuk I

(1) De bronvermelding 'C.P.B.' heeft betrekking op de gegevens die ontleend zijn aan het *Centraal Economisch Plan* van diverse jaren.

(2) Zie op dit punt o.a. het *Sociaal en Cultureel Rapport;* uitg. van het S.C.P.B., 's-Gravenhage: 1976, p. 60 e.v..

(3) Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk VII.

(4) Er wordt op gewezen dat dit rapport werd afgerond vóór het verschijnen van de 'C.E.C.-nota' en de memoranda ten behoeve van de kabinetsformatie.

Hoofdstuk II

(1) Feitelijk was de loonexplosie eerder. In 1964 ging men voornamelijk in de bouwsector de zwarte lonen 'witten'.

(2) Het stabilisatiebeleid kan worden opgevat als een hoofdthema van de macro-economische politiek. Hieronder kan worden verstaan het afzwakken van de conjuncturele fluctuaties in de ontwikkeling van de volumina van economische grootheden.

(3) Uitgevoerd door Bureau Berenschot, zie bijlage I.D..

Hoofdstuk III

(1) Deze hypothese is theoretisch geformuleerd door J. C. Siebrand; zie o.a. zijn 'Potential demand and external trade', *The Economist, 120,* 3 (1972), p. 250–295.

Empirische verificatie voor de arbeidsmarkt is geleverd door R. S. G. Lenderink en J. C. Siebrand: *A Disequilibrium Analysis of the Labour Market* (The Dutch Case), Rotterdam, 1976.

(2) H. den Hartog, Th. C. M. van de Klundert en H. S. Tjan: 'De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in macro-economisch perspectief', *Werkloosheid, Preadviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde,* 's-Gravenhage, 1975, p. 49–110.

(3) Zie o.a. H. den Hartog en H. S. Tjan: *Investeringen, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen,* C.P.B. Occasional Paper no. 2, 's-Gravenhage, 1974; A. S. W. de Vries: 'Een fixed coëfficient vintage model voor Nederland', *Maandschrift Economie, 38,* 8 (april/mei 1974), p. 391–412.

(4) Uitgevoerd door Bureau Berenschot, zie bijlage I.D.

(5) Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk VI.

(6) H. den Hartog en H. S. Tjan: *a.w.*.

(7) De bouwjarentheorie kan ook op de factor arbeid worden toegepast. Zie J. Kooyman en A. H. Q. M. Merkies: *Possible Growth in the Netherlands up to 1985,* C.P.B. Occasional Paper No. 1, 's-Gravenhage, 1972.

(8) Vermeld dient te worden dat in sommige onderzoekingen van alternatieve condities voor buitengebruikstelling uitgegaan wordt. Zie o.a. F. A. G. den Butter: 'De economische levensduur van kapitaalgoederen in een clay-clay jaargangenmodel, *Maandschrift Economie,* 41, 5 (februari 1977) p. 205–231.

(9) Exclusief delfstoffenwinning, openbare nutsbedrijven en exploitatie van woningen, zie C.E.R., 1977.

(10) N. H. Douben: 'Sociale premiedruk; een gevarieerde last', *Sociaal Maandblad Arbeid, 31, 7/8* (juli/augustus) 1976, p. 424–434.

(11) J. S. Duesenberry: *Income, Savings and the Theory of Consumers Behaviour,* Cambridge, 1949.

(12) Ter illustratie mogen de volgende gegevens uit het *Centraal Economisch Plan 1977* van het C.P.B. dienen. In de jaren 1974/1976 bedroeg de gemiddelde loonstijging in de Bondsrepubliek Duitsland ca. 9.5%. De afneming van de werkgelegenheid was in die jaren gemiddeld bijna 4%. Voor Nederland zijn deze percentages resp. 13% en 1%.

(13) A. van der Zwan: 'Dalend rendement op geïnvesteerd vermogen', *E.S.B., 60,* 3009 (9 juli 1975), en *E.S. B., 60,* 3010 (16 juli 1975).

(14) Zie o.a. *Nota inzake de werkgelegenheid,* 2e K., 1974–1975, 13 318; *Interimnota inzake de bestrijding van de werkloosheid,* 2e K., 1974–1975, 13 110; *Jeugdwerkloosheid,* nota van de Ministers van Sociale Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen, d.d. 19 maart 1976, 2e K., 1975–1976, 13 858, nrs. 1–3.

(15) Dit betreft niet de totale beroepsbevolking in die leeftijdscategorie. O.a. ambtenaren en zelfstandigen ressorteren niet onder de W.A.O..

(16) Zie ondermeer de hoofdstukken IX en X.

Hoofdstuk IV

(1) De bewering wordt o.a. aangetoond in de *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, Hoofdstuk XV (Sociale Zaken),* 2e K., 13 600 XV, nr. 2 (M.v.T.), p. 26 e.v..

(2) Zie o.a. Th. Stevers: 'Beleid oorzaak van werkloosheid', *De Volkskrant* d.d. 17 september 1975; id.: 'De stijging van de collectieve lasten in relatie tot de werkgelegenheid, extern evenwicht en budgetruimte' (samenvatting van zijn inleiding voor de vergadering van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën), *Openbare Uitgaven, 7,* 3 (september 1975), p. 141–143.

(3) Zie o.a. P. B. de Ridder: 'Het verband tussen inflatie, afwenteling en arbeidsinkomensquote', *Maandschrift Economie, 41,* 3 (december 1976), p. 126–139.

(4) Zo steeg de belastingdruk in procenten van het Nationaal Inkomen van 26.2 in 1965 naar 31.6 in 1975; voor de sociale premiedruk zijn deze percentages resp. 12.4 en 20.9.

(5) Macro-eonomisch geldt immers dat de arbeidsinkomensquote (en dus de complementaire winstmarge) constant blijft als de loonmutatie gelijk is aan de som van de prijsmutatie en arbeidsproduktiviteitstoeneming.

(6) Zie o.a. H. den Hartog, Th. C. M. van de Klundert en H. S. Tjan: *a.w.;* A. F. Bakhoven en Y. B. Ypma: Kwantitatieve en instrumentele betekenis van de sociale zekerheid', *Sociale Zekerheid; Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde,* 's-Gravenhage, 1974, p. 35 – 50; *Het jaarmodel 1969-C* van het C.P.B., o.a. gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan 1971, p. 192.

(7) Ontleend aan P. B. de Ridder: *a.w.,* p. 127.

(8) C.P.B.: *De Nederlandse economie in 1980,* 's-Gravenhage, 1976, p. 152 – 155.

(9) Het is jammer dat op dit gebied weinig empirisch onderzoek is verricht. Het voorhanden zijnde statistisch materiaal laat empirisch onderzoek bovendien moeilijk toe: de werkgeversbijdragen zijn wel per bedrijfstak geregistreerd, de werknemersbijdragen niet.

(10) Indicatie over de loonstructuur kan worden ontleend aan de verzekerde loonsommen bij de bedrijfsverenigingen. Indicatie over de arbeidsintensiteit kan worden ontleend aan de input-output tabellen. Een gevolg van deze meervoudigheid van bronnen is evenwel dat de gegevens niet nauwkeurig op elkaar aansluiten, waardoor de exactheid van de gecombineerde informatie duidelijk vermindert. Desondanks is getracht in tabel IV.3 voor enkele sectoren zodanige informatie op te nemen, dat daaruit op zijn minst enkele belangrijke tendenties kunnen worden afgeleid.

(11) De term 'bij benadering' duidt erop dat ook andere produktiefactoren zoals bijv. grond, beloond moeten worden.

(12) De onderlaag van de loonsom, die thans wordt belast, past zich immers moeilijk aan in de neergaande fase van de conjunctuurgolf.

Hoofdstuk V

(1) Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een door Prof. Dr. H. Philipsen verrichte studie in opdracht van de W.R.R.

(2) Het NIPG-TNO houdt sinds 1947 op vrijwillige en uitwisselingsbasis het ziekteverzuim bij van een groot aantal, merendeel middelgrote en grote bedrijven, die tezamen ca. 300.000 mannen en 50.000 vrouwen in dienst hebben. De bedrijven krijgen steeds per periode van vier weken (en later per jaar) een circulaire toegezonden waarin zij het eigen ziekteverzuim kunnen vergelijken met dat van andere bedrijven en gehele bedrijfstakken. De globale cijfers per jaar worden gepubliceerd in het tijdschrift *Mens en Onderneming.*

(3) Bronnen: H. Philipsen en A. K. de Vries – van der Zee: *Generatie en ziekteverzuim I: Statistische analyse,* Leiden, 1970; H. Philipsen: *Levensfase, generatie en ziekteverzuim. De invloed van belastende levensomstandigheden, mentaliteit en riskante gewoonten op het aantal ziekmeldingen,* Maastricht/Leiden, 1977.

Bij de vermelde gegevens moet het volgende worden aangetekend:

– De steekproef is 3726 mannelijke werknemers groot.

– Er bestaat geen landelijke statistiek waaruit op betrouwbare en representatieve wijze gedetailleerde gegevens zijn te verkrijgen. Zodra men meer wil weten dan zeer simpele parameters, is men aangewezen op eigen onderzoek.

– Van deze groep industriële werknemers is hetzij voor de gehele populatie, hetzij voor een steekproef het gehele ziekteverzuim over de periode 1958–1970 bekend, zodat ook enkele longitudinale vergelijkingen kunnen worden gemaakt.

– De onderzochte personen waren in 1971 nog werkzaam bij dezelfde bedrijven. De te presenteren gegevens hebben betrekking op een betrekkelijk 'gezonde' populatie. Niemand is op dat moment op weg naar beëindiging van zijn arbeidsleven op medische gronden. Hierdoor treedt geen W.A.O.-effect op (d.i. een sterk beïnvloeden van de cijfers van een bepaald jaar door zeer lange, gefixeerde ziekteduren).

(4) Voorbeelden zijn: infectieziekten, nieuwvormingen, stofwisselingsziekten, bloedziekten, aandoeningen van het centrale zenuwstelsel en de zintuigen, hart- en vaatziekten, ernstige aandoeningen van de luchtwegen, het maag- en darmstelsel en het bewegingsapparaat.

(5) Voorbeelden zijn: neurosen, overspannenheid, hoofdpijn e.d. de meeste aandoeningen van het maag- en darmstelsel, de meeste aandoeningen van het bewegingsapparaat (rugpijn), de meeste ongevallen en kiespijn.

(6) Zie noot (3).

(7) Zie noot (3).

(8) Belleman heeft berekend dat tussen 1960 en 1974 het aantal specialistische verwijzigingen met 37% is toegenomen. Hiervan is slechts 2% ontstaan als gevolg van wijzigingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Het aantal ziekenhuisopnamen is in diezelfde tijd met 32% gestegen, waarvan slechts 0,5% voor rekening van de demografische ontwikkeling komt. Zie S. J. M. Belleman: *Ontwikkelingen in de vraag naar specialistische hulp: Beschrijving en analyse;* uitg. Nationaal Ziekenhuisinstituut, Utrecht, 1977.

(9) Voor uitgebreider behandeling, zie H. Philipsen: *Afwezigheid wegens ziekte,* Groningen, 1969, Zie ook A. Dijkstra: *Determinanten van ziekteverzuim in produktie-organisaties voor gehandicapten,* Leiden, 1977.

(10) Zie H. Philipsen, (1977): *a.w.*.

Hoofdstuk VI

(1) Tenzij anders vermeld zijn de ramingen voor het jaar 1980 ontleend aan C.P.B.: *De Nederlandse Economie in 1980,* 's-Gravenhage: 1976.

(2) Deze vooruitberekening is gemaakt in het kader van het project Algemene Toekomstverkenning (A.T.V.) van de W.R.R. Deze bijdrage (G. R. Mus-

tert: *Arbeid van nu tot 2000)* zal na publikatie van het rapport *Algemene Toekomstverkenning* op aanvraag beschikbaar zijn.

– De geraamde bevolkingsontwikkeling is ontleend aan variant B.1. van de meest recente bevolkingsvooruitberekening van het C.B.S.

– Rekening is gehouden met de mate waarin bepaalde categorieën deelnemen aan beroepsarbeid (bijvoorbeeld gehuwde vrouwen van 30–34 jaar).

– Op basis van deze projecties van de beroepsbevolking is vervolgens het arbeidsaanbod in manjaren berekend. Daarvoor is een aanname voor de omvang van her-, om- en bijscholing nodig, waarvoor de volumes zijn gesteld op respectievelijk 1%, 2% en 4% van de actieve beroepsbevolking van 25–60 jaar met een volledige dagtaak. Tevens is rekening gehouden met de mate van deeltijdarbeid in de verschillende categorieën. Voor deeltijdarbeid bestaan samenhangen met leeftijd, gezinsfase en opleidingsniveau.

– Verder is met een zekere mate van onvermijdelijke frictiewerkloosheid rekening gehouden.

– Anders dan in het A.T.V.-project zijn de gegevens hier exclusief emigratie en immigratie.

(3) Deze projecties vertonen verschillen met de cijfers die worden gepresenteerd in de *Nota inzake de selectieve groei* (2e K., 1975–1976, 13 955). Het A.T.V.-project voorspelt voor 1990 een totaal aantal manjaren dat circa 290.000 hoger ligt dan in de *Nota inzake de selectieve groei.* Dit verschil vloeit voort uit een lagere vooruitberekening in de *Nota inzake de selectieve groei* van het arbeidsaanbod van vrouwen (366.000 lager) en een hogere prognose van het aanbod van mannen (76.000 hoger).

In dit rapport wordt geen voorkeur uitgesproken voor één van beide prognoses. Beide vooruitberekeningen leiden echter tot een aanzienlijke toeneming van het arbeidsaanbod tussen 1980 en 1990. Overigens blijkt uit de *C.E.C.-nota* dat de ramingen voor het arbeidsaanbod voor 1980 reeds aanzienlijk moeten worden bijgesteld, vooral als gevolg van de toegenomen deelneming van gehuwde vrouwen. Hieraan kan een zekere bevestiging worden ontleend voor de in de A.T.V.-studie gehanteerde cijfers van het toekomstige arbeidsaanbod.

(4) In dit verband kunnen de volgende gegevens worden vermeld:

De bruto produktie van bedrijven steeg in de jaren zestig met 75%; de werkgelegenheid in de bedrijven steeg in diezelfde periode met 11%. Dit komt overeen met 437.000 manjaren. Hieruit resulteert een verbetering van de arbeidsproduktiviteit van ca. 58%, of op jaarbasis bijna 5,0%. Voor de periode 1970–1976 bedraagt de produktiegroei 21%. De werkgelegenheid vertoonde in diezelfde periode een daling van bijna 4%. Hieruit resulteert een arbeidsproduktiviteitsverbetering van ca. 26% (op jaarbasis rond 3,5%) (bron: C.P.B.).

(5) De Raad heeft gemeend afzonderlijk aandacht te moeten besteden aan de industriële structuur op lange termijn en de rol van de technische innovatie. Dit onderwerp wordt in een ander project van de W.R.R. behandeld (Industriële Structuur Op Lange Termijn - I.S.O.L.T.). Het is de bedoeling dat dit onderzoek leidt tot een beeld van de mogelijkheden die de vooruitgang in de natuurwetenschappen en techniek in de komende 10 tot 20 jaar zullen geven. Bovendien is het de bedoeling meer inzicht te geven in het innovatieproces en na te gaan in hoeverre de overheid daarop invloed kan uitoefenen. Voor het slagen van mogelijke technische vernieuwing in ons land is het belangrijk of deze aansluit bij bestaande gegevenheden zoals onze geografische ligging, de industriële structuur, onze handelsrelaties, het scholingsniveau e.d.. Het onderzoek zal ook de beperkingen en begrenzingen van technische vernieuwing omvatten.

(6) Freeman, hierbij steunend op Schumpeter, heeft gepoogd een schema te ontwerpen waarin de Kondratiev cycli nader geanalyseerd worden. Daarbij wordt gedacht aan het op grote schaal invoeren van spoorwegen, aan de opkomende automobielindustrie, aan elektrificatie, etcetera. Deze cumulatieve activiteit, volgens Freeman kenmerkend voor de fase van opleving, gaat later over in een op kostenverlaging gerichte schaalvergroting en rati-

onalisatie. Dit leidt tot vermindering van de groei van de werkgelegenheid. Zie: C. Freeman: *Economics of industrial innovation,* London, 1974.

(7) Zie o.a. C. Freeman: *a.w.;* J. J. van Duijn: *Eb en Vloed: De lange golf in het economisch leven,* Delft: 1977.

(8) Het betreft het onderzoek *Schaalaspecten van doelorganisaties.* Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de vakgroep Industriële Bedrijfskunde van de Landbouwhogeschool te Wageningen. De vraagstelling luidt: 'Mag het uit economisch en maatschappelijk oogpunt gewenst worden geacht de teruggang van de kleinschaligheid af te remmen, respectievelijk om te buigen in een toename van de kleinschaligheid?'

(9) – De *landbouwsector* behoeft geen verdere omschrijving.

– Onder de *nijverheidssector* wordt in de regel verstaan de industriële sector, de delfstoffenwinning, de openbare nutsbedrijven en de bouwnijverheid. Gezien de specifieke problemen van de bouwnijverheid wordt hierop apart ingegaan.

– Onder de *dienstensector* worden alle sectoren verstaan die niet bij de landbouw- of de nijverheidssector zijn ondergebracht. Hieronder vallen dientengevolge de klein- en groothandel, vervoers- en communicatiebedrijven, het bank- en verzekeringswezen, de medische en gezondheidsdiensten, alle vrije beroepen, vermakelijkheidsinstellingen, horeca en overige diensten, zowel sociaal-cultureel als zakelijk georiënteerd. Het 'restpostkarakter' brengt een grote heterogeniteit met zich mee, zowel wat betreft de aard van de dienstverlening als in relatie tot de economische situatie. Veel van bovenstaande vormen van dienstverlening worden niet gerekend tot de overheid, maar worden wel collectief gefinancierd op grond van een sociale of culturele functie.

(10) De dienstensector van de bedrijven tezamen met de overheid pleegt men aan te duiden als de 'tertiaire sector'; de landbouw is in deze terminologie de 'primaire sector', de nijverheid de 'secundaire sector'.

(11) Zie o.a. V. Fuchs: *The Service Economy,* New York: 1968; R. Lewis: *The New Service Society,* London: 1973.

(12) In *De Nederlandse Economie in 1980* wordt voor de periode 1975–1980 een groei van het produktievolume geraamd van 17,5%; in die zelfde periode neemt het arbeidsvolume af met 13%. Ook in de recente *Nota Landbouwverkenningen* wordt gesproken over een forse daling van het aantal arbeidsplaatsen in de agrarische sector (zie ook bijlage VI., tabel 3, met commentaar).

(13) P. Valens, E. Arts en A. Schuringa: *Kleinschalige biologische landbouw,* uitg. De Kleine Aarde, Boxtel, 1976. Zie ook: *Alternatieve landbouwmethoden* door de Commissie Onderzoek Biologische Landbouwmethoden, uitg. Centrum voor Landbouwpublikaties en landbouwdocumentatie, Wageningen, 1977.

(14) Niettemin verwacht het C.P.B. dat tot 1980 de chemie de hoogste produktiegroei van alle sectoren zal bereiken, te weten 13,3%.

(15) Het C.P.B. raamt de groeipercentages tot 1980 op:

8,5% voor de elektro-technische industrie;

7,6% voor de olie-industrie;

6,4% voor de metaalnijverheid.

(16) Hieronder wordt verstaan de metaalproduktenindustrie, de machinebouw, de elektrotechniek en de transportmiddelenindustrie.

(17) Zie *De Nederlandse Economie in 1980,* p. 168–178.

(18) Het C.P.B. raamt de groei van de arbeidsproduktiviteit in de dienstensector tot 1980 op 2,8% per jaar. Hiertegenover staat een groeivoet in de industrie van 7,5% per jaar.

(19) Zie o.a. Hoofdbedrijfschap Detailhandel: *Verslag over het jaar 1975,* 's-Gravenhage: 1976, p. 37.

(20) Zie *Part-time arbeid in de detailhandel;* uitg. Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, 's-Gravenhage: 1975.

(21) Met name wordt gedoeld op het wegvervoer. Technische bovengrenzen alsmede beperkingen van de zijde van de overheid kunnen de arbeids-

produktiviteitstoename in ongunstige zin beïnvloeden. Verder mag worden verwacht dat ook in de toekomst zal worden getracht het openbaar vervoer te bevorderen. De werkgelegenheid in deze branche kan hierdoor positief beïnvloed worden.

(22) Het aantal arbeidsplaatsen in deze branche vermeerderde van rond 100.000 werknemers in 1966 tot ongeveer 150.000 in 1975.

(23) In 1976 bood de overheid werkgelegenheid aan ruim 630.000 personen. Voor de periode 1975–1980 raamt het C.P.B. een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid van 38.000.

(24) In het kader van het reedsgenoemde A.T.V.-project zal ook een verkenning van de vraagontwikkeling worden gepresenteerd. De daar gegeven prognoses stemmen echter in grote lijnen overeen.

Hoofdstuk VII

(1) Zie o.a. J. Weitenberg: 'De betekenis van het aardgas voor onze economie', *Politiek Perspectief,* juli/augustus 1975, pag. 77–88.

(2) In 1980 bedraagt de som van de exporten van gas en het binnenlands verbruik indien hiervoor zou moeten geïmporteerd 18 mld. gulden. Dit gegeven mag niet zonder meer uitgelegd worden, als zou het betalingsbalanssaldo met eenzelfde bedrag afnemen, indien men niet de beschikking zou hebben over aardgas.

(3) Deze bewering moet enigszins worden afgezwakt. De bewering gaat niet op in geval van permanente externe steun.

(4) Zie bijvoorbeeld: *De Nederlandse Economie in 1980,* pag. 215.

(5) In dit verband kan het voorbeeld worden genoemd van de begrotingsruimte-filosofie. Voor het structurele begrotingstekort wordt een eenduidige relatie tot het nationaal inkomen gehanteerd om op middellange termijn het interne en externe evenwicht veilig te stellen.*) Deze statistische benadering levert een kader met slechts ogenschijnlijk algemene geldigheid. Het is denkbaar dat vergroting van het structurele begrotingstekort geen aanleiding behoeft te geven tot interne of externe onevenwichtigheidssituaties. De toeneming van de overheidsbestedingen zou in zo'n geval wel tot een andere bestedingsverdeling leiden, maar deze behoeft niet onevenwichtig te zijn.**)

(6) In de Memorie van Toelichting bij de begroting van Sociale Zaken wordt dienaangaande gesteld:

'– Met name indien de verdere groei van het aandeel van de sociale verzekeringen in het nationaal inkomen onvoldoende gepaard zou gaan met een bewust streven naar kostenbeheersing in deze sector, bestaat het gevaar dat de actieven steeds minder bereid zijn tot solidariteit met de niet-actieven'.

(Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, hoofdstuk XV, (Sociale Zaken), 2e K., 1975–1976, 13 600 XV–nr. 2, p. 11).

(7) Zonder volledig te zijn kunnen worden genoemd:

- solidariteit van actieven t.o.v. niet-actieven
- solidariteit van hogere inkomens t.o.v. lagere inkomens
- solidariteit van jongeren t.o.v. ouderen
- solidariteit van ongehuwden t.o.v. gehuwden
- solidariteit van gezonden t.o.v. zieken
- solidariteit van (on)gehuwden zonder kinderen t.o.v. gehuwden met kinderen

Uiteraard overlappen de categorieën elkaar veelal.

(8) Te denken is aan ongehuwden bij de AOW (t.o.v. de gehuwden) wegens het verschil in uitkeringsbedragen; ongehuwden en gehuwden zonder kinderen t.o.v. de gehuwden met kinderen bij de kinderbijslagwetten; ongehuwden t.o.v. gehuwden bij de AWW wegens het ontbreken van aanspraken.

(9) Hierbij werd de vraag gesteld: Welk onderdeel van de sociale zekerheid komt op de eerste plaats voor bezuiniging in aanmerking? Welke op de tweede plaats? enz.

---

* Studiegroep Begrotingsruimte: *Begrotingsruimte en begrotingstekort,* Assen, 1974. Zie ook: *Miljoenennota 1974,* 2e K., 1974–1975, 13 100, p. 30–37.

** P. Buitelaar: De gewenste omvang van het structurele begrotingstekort, E.S.B., 60, 3026 (5 november 1975).

(10) In de voorstudie *Verdeling en waardering van arbeid* (door het I.V.A., U.A.M. van Wezel e.a., 's-Gravenhage, 1976) die mede ten behoeve van dit project is verricht, is nader op de vraagstukken rondom het arbeidsethos ingegaan, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen.

(11) De situatie voor gelijksoortige categorieën b.v. langdurig werklozen laat zich in ongeveer overeenkomstige zin beschrijven.

(12) Zie: De verdeling en de waardering van de arbeid, *a.w.*.

(13) A. Mitscherlich: *'Overleven in beton'*. Amsterdam, 1973.

(14) In de Memorie van Antwoord n.a.v. de *Interimnota Inkomensbeleid,* noemt de Regering bij de gronden waaraan zij haar verantwoordelijkheid t.a.v. het inkomensbeleid ontleend o.m.: 'Bij de inkomensverdeling zijn categorieën betrokken waarvoor de overheid een specifieke taak heeft en waarvoor de nodige ruimte gecreëerd moet worden. In dit verband moet m.n. gedacht worden aan mensen die hun inkomen ontlenen aan sociale uitkeringen en andere sociaal en/of economisch zwakke groepen'.

Hoofdstuk VIII

(1) In herinnering zij gebracht dat dit rapport werd afgerond voor het verschijnen van de CEC-nota en de memoranda ten behoeve van de kabinetsformatie.

(2) Zie C.P.B.: *Macro-Economische Verkenning 1976,* 's-Gravenhage, 1976, p. 25.

(3) Deze gegevens zijn ontleend aan de onzekerheidsvariant in *De Nederlandse Economie in 1980,* p. 128.

(4) Dit cijfer komt als volgt tot stand: 1.6 x 11.000 + 5.6 x 50.000 + 4.7 x 6.000 = 325.800.

Vanzelfsprekend gaat de hierbij gehanteerde veronderstelling van lineariteit in de werkelijkheid niet op. Het C.P.B.-materiaal laat evenwel geen andere (= niet-lineaire) berekeningswijze toe.

(5) Aan het *C.E.P. 1977* kunnen de volgende cijfers ontleend worden.

	1975	1976	1977	Gemiddeld Projectie 1980	
wereldhandel	−2	12	7	5,7	7,5 à 8
loonvoet	13,5	10,5 à 11	7,5	10,6	8,5
bruto-investeringen	−4,5	−6,5	8	−1,0	4
werkloosheid	206	224	210 à 215	214	150

(6) Empirische schattingen wijzen op een hoge prijselasticiteit van de goederenuitvoer, zie b.v. *Het jaarmodel 1969-C* van het C.P.B., (o.a. gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan 1971). In dit model is de prijselasticiteit −2.39.

(7) Het betreft hierbij niet meer de levering van afzonderlijke produkten of systemen, maar bijvoorbeeld de levering van een complete fabriek, tezamen met de behandeling van de aan- en afvoerstromen en indien gewenst een tijdelijk management om het bedrijf te doen functioneren en te komen tot opleiding van de autochtonen ter bezetting van de sleutelposities. Deze 'turnkey' projecten kunnen meestal niet door één concern worden behandeld, maar worden veelal in consortia geëntameerd. Vaak is bij zo'n project een staat de afnemer, hetgeen weer aparte eisen stelt aan marketing en verkoopmethoden (C.P.B.: *De Nederlandse Economie in 1980,* 's-Gravenhage, 1976, p. 294).

(8) Zie 'Sociale ongelijkheid op de arbeidsmarkt door A. Vissers e.a. *Sociologische Gids, 24,*1/2 (januari/april 1977) p. 34.

(9) Zie o.a. de *Nota inzake de selectieve groei,* p. 200.

(10) Zie Gösta Rehn: The Fight against Stagflation, Stockholm, 1975.

(11) De gedachten van Rhen en de beschouwingen over de financiële effecten van loonkostensubsidies treft men ook bij C.A. de Kam: 'Recessie en economische groei', *Socialisme en Democratie, 32,* 9 (september 1975) p. 388–405; en bij S. Mukherjee: Unemployment costs, London, 1976.

(12) Een additionele complicatie is dat loonsubsidies tot concurrentievervalsing kunnen leiden. In sommige gevallen is dit zelfs verboden. Voor subsidies in de quartaire sector geldt dit bezwaar evenwel niet.

Hoofdstuk IX

(1) A. Vissers: 'Arbeidsmobiliteit en segmentering van de arbeidsmarkt', *Arbeidsmarkt in beweging,* onder red. van J. A. M. van Wezel, 's-Gravenhage: 1977.

(2) Zie *Verkenning van de relatie tussen onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid;* bijdrage aan het door de O.E.S.O. geïnitieerde project 'Geïntegreerd Sociaal Beleid', 's-Gravenhage: 1977, p. 86.

(3) In andere landen is sprake van een zekere terugkoppeling van de arbeidsmarktvraag op het aanbod van studenten ('discouraged students effect'), bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en in Zweden.

(4) A. Vissers: *a.w.*

(5) Zie o.a. *Mitteilungen für Arbeitsmarkt und Berufsforschung,* No. 4/1975.

(6) A. L. Mok: 'Is er een dubbele arbeidsmarkt in Nederland?', *Werkloosheid; Preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor de Staathuishoudkunde,* 's-Gravenhage: 1975.

(7) Hans Berglind: *From industrial to service society, Mobility and participation of the Swedish Labour Force,* Stockholm: 1976 (niet gepubliceerd).

(8) In hoofdstuk XI.5. wordt dienaangaande gesteld dat voor die activiteiten die niet naar het buitenland verplaatsbaar zijn, (bijv. horeca) het denkbaar en zelfs wenselijk is de schaarsteverhoudingen beter in de beloning tot uitdrukking te doen komen. De gedachte is dat door middel van de financiële prikkel de verdeling van arbeid voor deze functies beter zal plaatsvinden. Wel zouden hierdoor verdergaande rationalisaties kunnen worden uitgelokt. Deze processen zijn wellicht moeilijk te controleren. Het betreft hier een instabiel segment van de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de uitstoot van arbeid betreft het vaak kleinschalige produkties van goederen en (vooral) diensten. Waar het gaat om produkties die wel naar het buitenland verplaatsbaar zijn, zijn de problemen veel groter. Dat heeft immers een nadelige invloed op het draagvlak. Bovendien zullen er vaak veel meer arbeidsplaatsen verloren gaan dan enkel die, welke te maken hebben met de directe produktie. Vaak gaat het om multinationale ondernemingen, waardoor ook het werk van het zogenoemde 'indirecte personeel' in gevaar kan komen.

Hoofdstuk X

(1) De gegevens in dit hoofdstuk zijn ten dele ontleend aan overheidsdocumenten, waaronder de *Nota langdurig werklozen,* van het ministerie van Sociale Zaken, november 1976, die een uitgebreide weergave bevat van het recente arbeidsmarktonderzoek.

(2) S.C.P.B.: *Het Beeld van de Werkloosheid,* Sociaal en Cultureel Rapport 1976, vermeld in de Nota langdurig werklozen (zie noot (1)) blz. 24 en 40.

(3) I.V.A. Tilburg: *Onderzoek onder werklozen, moeilijkheden bij herintreding–samenvatting,* 1976, deel I, blz. 68–74.

(4) In het migratieonderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociologie is gebleken dat de vergoeding van verhuiskosten nauwelijks of geen invloed heeft op de migratiebeslissing, zie *Migratie tussen West- en Noord-Nederland,* I.T.S., Nijmegen, april 1974, blz. 109.

(5) Uit tellingen door CEBUCO van het jaarlijks aantal personeelsadvertenties in dag- en weekbladen bleken in 1975 0,8 miljoen banen te worden aangeboden. Zie: *Nota langdurig werklozen,* blz. 12.

(6) Het aantal inschrijvingen van werklozen bij de GAB's bedroeg in 1975 600.000. Vergeleken met de maandelijks in het maandverslag Arbeidsmarkt van het Ministerie van Sociale Zaken gepubliceerde cijfers van de stand van de werkloosheid duidt dit op een vrij grote doorstroming in het werklozenbestand, I.V.A., Tilburg, zie noot (3), blz. 1.

(7) In zijn brief van 21 januari 1977, Handelingen 2e K., 1976–1977, nr. 14 400 XV, vermeldt de minister van Sociale Zaken gegevens uit een recent onderzoek bij het arbeidsbureau te Rotterdam, waaruit bleek dat 80% van de aangemelde vacatures binnen ca. één maand waren voldaan.

(8) In het I.V.A.-onderzoek is geconstateerd dat 51% van de werklozen naar een baan gesolliciteerd heeft of een baan aanvaard heeft waarvan het loon lager lag dan het loon (ongecorrigeerd voor de duur van de werkloosheid) van de baan vóór de werkloosheid. Bij hen die werk aangenomen hebben is het percentage 49% en bij de sollicitanten 57%; I.V.A. Tilburg, zie noot (3) blz. 73.

(9) Over de periode 1965/1974 zijn gegevens bekend over de beroepsmobiliteit van (ex-)werklozen, voorzover deze via bemiddeling een arbeidsplaats vonden. Aangenomen mag worden dat tenminste 20% van de werklozen in een andere beroepsgroep wordt ingeschreven dan waartoe het laatste beroep behoort: *Nota langdurig werklozen,* ministerie van Sociale Zaken, blz. 43 e.v..

(10) Een recent en uitgebreid onderzoek van deze gegevens treft men aan in het *Maandverslag Arbeidsmarkt,* ministerie van Sociale Zaken, januari 1977.

(11) Het aantal werknemers dat in de industrie op eigen initiatief van dienstverband verandert, is tussen 1965 en 1974 gedaald van ± 17% tot ± 7%, *Nota langdurig werklozen,* ministerie van Sociale Zaken, blz. 8.

(12) De schatting van 800.000 mutaties is gebaseerd op het aantal in dag- en weekbladen aangeboden banen, zie noot (5). Ook voor 1976 lijkt een schatting van ca. 0,8 miljoen aangeboden banen mogelijk. Zo werden in 1976 bij de GAB's 220.000 vacatures gemeld. Peilingen door het ministerie van Sociale Zaken wijzen uit dat door de GAB's ruim 20% van de in dag- en weekbladen gepubliceerde vacatures wordt gedekt. De inschrijvingsduur van vacatures van 1 à 1½ maand wordt genoemd in de *Nota inzake de werkgelegenheid,* 1974, blz. 17.

(13) I.V.A. Tilburg, zie noot (3) blz. 77.

(14) I.V.A. Tilburg, zie noot (3) blz. 74 t/m 81.

(15) Bij vergoeding van de opleidingskosten is 66% van de werklozen bereid tot omscholing, I.V.A. Tilburg zie noot (3), blz. 71.

(16) 24.004 personen namen in januari 1977 deel aan scholingsmaatregelen, Maandverslag arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken, januari 1977.

(17) Zie de onder noot (7) vermelde brief.

(18) In sommige gevallen moeten werklozen genoegen nemen met een lager loon dan zij in een vroegere betrekking hebben genoten. De geografische afstand die men bereid moet zijn af te leggen varieert met het vervoermiddel en wordt in het algemeen gekenmerkt door een reisduur van maximaal circa 1 uur in één richting. Een langere reisduur kan worden verlangd wanneer de kans op beroepsuitoefening in de naaste omgeving gering is. Ook blijkt de Centrale Raad van Beroep het onder bepaalde omstandigheden redelijk te achten dat betrokkene voor arbeid en vervoer 12 à 12½ uur per dag van huis is of alleen in het weekend thuis is. Een andere conclusie uit de jurisprudentie is dat er meer concessies moeten worden gedaan om arbeid te verkrijgen naarmate de werkloosheid langer duurt. Men zal dan minder aantrekkelijk werk moeten accepteren eventueel in afwachting van meer passende arbeid. Op die manier blijkt in de praktijk de toeneming van de werkloosheid tot enige verruiming van het begrip 'passende arbeid' te leiden, zie bijvoorbeeld Mr. P. H. van Zijl en Mr. C. de Wolf in *Sociaal Maandblad Arbeid* 1976, blz. 650 t/m 659.

(19) I.V.A. Tilburg zie noot (3) en J. A. M. van Wezel, Herintreding in het arbeidsproces, Tilburg, 1972.

(20) Nota langdurig werklozen van het ministerie van Sociale Zaken, 1976, blz. 59 en blz. 60.

(21) Zie genoemde brief in noot (7).

(22) W. van Voorden, Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid, Alphen a/d Rijn, 1975, blz. 127 e.v..

(23) I.V.A. Tilburg, zie noot (15); en in Rasdiscriminatie op de Amsterdamse arbeidsmarkt, Sociologische Gids 1977, nr. 1–2, 1958–75. In laatstgenoemde studie wordt aangetoond hoe bij een ruime arbeidsmarkt vooroordelen bij de personeelsselectie een rol spelen.

(24) De Zweedse werkgevers zijn verplicht wanneer zij méér dan 5 personen in dienstbetrekking hebben, de regionale raden voor de arbeidsmarkt inlichtingen te verschaffen over de naam, leeftijd, sexe, nationaliteit, arbeidsplaats en taak van iedere werknemer. Indien de werkgever minder oudere werknemers in dienst heeft dan redelijk lijkt, kan deze worden verzocht zijn personeelsbestand in deze zin aan te passen als hij nieuwe werknemers wil aantrekken. Indien de werkgever de richtlijnen van de regionale raad naast zich neerlegt, neemt de Raad voor de Arbeidsmarkt deze zaak verder op zich en heropent het overleg met de betrokken werkgever. Bij verdere weigering van de werkgever de richtlijnen op te volgen, kan de Raad besluiten dat de betrokken werkgever slechts personen in dienst mag nemen met voorafgaande goedkeuring door het arbeidsbureau.

De Zweedse Raad voor de Arbeidsmarkt heeft voorts de zogenaamde aanpassingsteams opgericht. De teams zijn in het leven geroepen als overlegkader tussen overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties. Het doel is om uiteindelijk in alle ondernemingen *(inclusief overheidsdiensten)* met meer dan 50 werknemers, permanente aanpassingsteams op te zetten; voor ondernemingen met 5–49 werknemers wordt dit bedrijfstaksgewijs of regionaal geleidelijk gerealiseerd. De teams zijn samengesteld uit: vertegenwoordigers van het arbeidsbureau, de werkgevers en de vakverenigingen. Zij hebben onder meer tot taak het doen van voorstellen van maatregelen die de tewerkstelling van ouderen en gehandicapten vergemakkelijken en ertoe leiden dat zij hun arbeidsplaats behouden. Een uitgebreider overzicht van het Zweedse arbeidsmarktbeleid is te vinden bij de Raad voor de Arbeidsmarkt, kwartaalinformatie december 1975.

(25) Staatscourant, 29 juli 1977.

(26) Ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen omtrent de beëindiging van arbeidsovereenkomsten, Bijl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13 656, nrs. 1–3).

(27) M. Scheltema in 'adviseren aan de Overheid, *Voorstudies en achtergronden W.R.R.*, Den Haag, 1977 blz. 358. Met de criteria voor democratie worden bedoeld de door de W.R.R. in zijn rapport nr. 6. 'De organisatie van het openbaar bestuur', 1975, blz. 114 weergegeven criteria.

(28) Gewezen kan daarbij onder meer worden op het recente pleidooi van de zijde van de federatie Nederlandse Vakbeweging om de regionale raden voor de Arbeidsmarkt om te bouwen tot bestuursorganen, zie de Vakbondskrant van Nederland van 17 maart 1977; voorts zijn soortgelijke pleidooien gehouden door Van Voorden en sommige werkgevers en werknemersvertegenwoordigers op het op 10 maart 1977 door de Raad voor de Arbeidsmarkt gehouden symposium: 'De arbeidsmarkt vandaag en morgen; problemen en beleidsopgaven'.

(29) M. Scheltema, zie noot 27, blz. 335 t/m 349.

(30) Voor het standpunt van de minister van Sociale Zaken inzake de mogelijkheden van decentralisatie, zie het eindverslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken van 8 februari 1977. Handelingen van de Eerste Kamer, nr. 14, 100XV, 50 a, blz. 4.

Hoofdstuk XI

(1) L. Hoffman: 'De werkloosheid wordt onderschat', *E.S.B., 60,* 2986 (22 januari 1975), p. 72; W. Siddré: *De duur van de werkloosheid.* Oratie Rotterdam d.d. 6 mei 1976. Leiden: 1976.

(2) Deze berekening is als volgt tot stand gekomen. Volgens het C.B.S. zullen er in 1980 124.000 jongens en 119.200 meisjes van 17 jaar zijn. In het W.R.R.-rapport *Algemene Toekomstverkenning* wordt de onderwijsdeelname van17-jarigen in 1980 geschat op 77% voor mannen en op 63% voor vrouwen. Uitgaande van een deelnemingspercentage aan het onderwijs voor 17-jarigen – bij een leerplichtverlenging tot 18 jaar – van 98% betekent dit dat 21% van de 124.300 mannen = 26.100 en 35% van de 119.200 vrouwen = 41.720 vrouwen zich in 1980 niet op de arbeidsmarkt melden.

(3) Ministerie van Sociale Zaken, Maandverslag Arbeidsmarkt, 1977.

(4) Een zekere indicatie van het macro-effect van een gegeven aantal vacante arbeidsplaatsen op de werkloosheid kan worden gevonden door een vergelijking te maken met een qua strekking min of meer overeenkomstige berekening van het C.P.B. In de *Nota inzake de selectieve groei* wordt een vergelijking gemaakt tussen een aantal beleidsinstrumenten ter realisering van enige beleidsdoelstellingen (p. 77). De in dit kader relevante berekening is die van het instrument 'jaarlijkse verhoging van de bedrijfsinvesteringen met 0,65% van het nationale inkomen'. Het C.P.B. heeft berekend dat het positieve effect op het aantal arbeidsplaatsen in 1980 110.000 zal zijn en dat de werkloosheid in 1980 daardoor zal dalen met 65.000. Het gaat hier niet om de vraag of deze jaarlijkse verhoging van de bedrijfsinvesteringen inderdaad het genoemde aantal arbeidsplaatsen zal teweegbrengen. Het is de *verhouding* tussen het aantal vacante – in dit geval nieuw gecreëerde – arbeidsplaatsen en de hieruit volgende daling van de werkloosheid die van belang is. Deze verhouding blijkt 110/65 te zijn. Deze benadering is niet geheel exact vanwege bestedingseffecten.

(5) W.R.R.: *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.* Rapporten aan de Regering, nr. 10. 's-Gravenhage: 1976.

(6) Commissie Externe Adviseurs, rapport aan de minister van Sociale Zaken, juli 1975.

(7) Op 31-12-1975 waren dat 64.000 mannen (54,5% van het aantal verzekerden in die leeftijdscategorie).

(8) Zie 'De keuze tussen inkomen en vrije tijd', *Sociale Maandstatistiek, 25,* 2 (februari 1977).

(9) Bijvoorbeeld in de grafische industrie en in de havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam.

(10) Adviesaanvrage van het ministerie van Sociale Zaken (mede namens C.R.M. en O. en W.) aan de Stichting voor de Arbeid, d.d. 17-7-1975. De Stichting heeft op 13-5-1976 als voorlopig antwoord een interimrapport uitgebracht.

(11) In de praktijk worden de begrippen 'werktijdverkorting' en 'arbeidstijdverkorting' door elkaar gebruikt. Onder werktijdverkorting wordt hier verstaan een tijdelijke verkorting van de werktijd teneinde ontslag te voorkomen van werknemers die arbeidsplaatsen bemannen die in principe efficiënt zijn. Dergelijke situaties kunnen zich voordoen bij b.v. bedrijven met een tijdelijk te hoog voorraadbestand. De levensvatbaarheid moet duidelijk zijn. Cruciaal is het tijdelijke karakter van de maatregel. Werktijdverkorting vormt hier geen onderwerp voor verdere beschouwing.

(12) Zie *De Nederlandse Economie in 1980,* p. 128, waar blijkt dat jaarlijks 1% meer loonstijging dan de veronderstelde 8,5% tot een verhoging van de werkloosheid in 1980 met 50.000 manjaren leidt.

(13) In de discussienota van de Industriebond N.V.V. (Vijf jaar voor kwaliteit, Amsterdam: 1976) wordt de mogelijkheid van arbeidstijdverkorting uitgewerkt in het kader van arbeidsplaatsovereenkomsten.

(14) S.E.R.: *Advies over arbeidstijdverkorting.* S.E.R.-publikatie no. 2. 's-Gravenhage: 1958.

(15) H. den Hartog, Th. C. M. van de Klundert en H. S. Tjan: *a.w.*.

(16) C.B.S.: a.w..

Zie ook: N.I.P.O.: *Wel bereid/niet bereid,* 1976 (in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken.

(17) Zie o.a. A. Klemp en J. Klemp: *Arbeitszeitverteilung und Freizeitgestaltung.* Göttingen: 1976; B. Kulp en R. Muller: *Alternatieve Verwendungsmöglichtkeiten wachsender Freizeit.*

(18) Suggesties terzake zijn o.m. in omloop gebracht door de Industriebond N.V.V.

(19) Als hier gesproken wordt over 'buitenlandse werknemers', wordt voornamelijk gedacht aan werknemers, afkomstig uit de landen waarmee Nederland een wervingsakkoord gesloten heeft: Portugal, Spanje, Joegoslavië, Griekenland, Turkije, Marokko en Tunesië. Ondanks de aanwezigheid van ongeveer 10.000 Italiaanse werknemers in Nederland worden deze niet bij onze beschouwing betrokken, omdat Italië deel uitmaakt van de Europese Gemeenschap.

(20) Het is de bedoeling dat het vrije verkeer van Turkse werknemers tussen 1976 en 1986 stap voor stap gerealiseerd wordt.

(21) Niet alleen het CBS verzamelt gegevens over buitenlandse werknemers, hetzelfde wordt gedaan door het ministerie van Justitie (ten behoeve van de vreemdelingenpolitie) en door het ministerie van Sociale Zaken (in verband met arbeidsvergunningen). Waren er volgens het CBS 101.300 buitenlandse werknemers in Nederland, volgens het ministerie van Sociale Zaken waren er 100.900 gewone en permanente arbeidsvergunningen uitgegeven. Het verschil wordt vooral verklaard door het feit dat niet in loondienst werkende buitenlandse werknemers geen arbeidsvergunning hebben. Van de 100.900 arbeidsvergunningen waren er 54.700 gewoon en 46.200 permanent (d.w.z. dat 46.200 van de buitenlandse werknemers hier voor een periode die langer is dan vijf jaar, werkzaam zijn geweest).

(22) Zie hiervoor de *Nota Buitenlandse Werknemers,* 2e K, 1973–1974, 10 504, nr. 9 (Memorie van Antwoord), nr. 11 (Eindverslag) en nr. 12 (Nota naar aanleiding van het eindverslag). Zie ook C.P.B.: *Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers.* 's-Gravenhage: 1972; O.E.C.D.: *The O.E.C.D. and international migration.* Parijs: 1975.

(23) Het wetsvoorstel *'Arbeid buitenlandse werknemers'* is inmiddels door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard, behandeling in de Eerste Kamer heeft nog niet plaatsgevonden.

Hoofdstuk XII

(1) Zie o.a. A. Downs: *An Economic Theory of Democracy,* New York: 1957.

(2) Zie o.a. de *Interimnota inzake de Bestrijding van de Werkloosheid, De Nederlandse Economie in 1980.*

(3) De beschouwingen hebben derhalve niet betrekking op de bestrijding van conjunctuurwerkloosheid en de daarop afgestemde werkgelegenheidsprojecten.

(4) Zie o.a. De *Interimnota inzake de bestrijding van de werkloosheid,* 2e K, 1974–1975, 13 110.

(5) In hoofdstuk III werd reeds gesteld dat in 1975 84,5% van de W.A.O.-gebruikers in de hoogste invaliditeitsklasse werd ingedeeld. Het is vooralsnog niet vast te stellen welk percentage van deze 84,5% vanwege arbeidsmarktoverwegingen in deze hoogste klasse werd ingedeeld.

(6) G. Rehn: *a.w..*

(7) Zie o.a. *Re-examining European Manpower Policies;* Special Report no. 10 van de national commission for manpower policy, Washington, augustus 1976

- S. Mukherjee: *a.w..*
- C. A. de Kam: *a.w..*

(8) Relevant heeft in dit verband betrekking op de toetsing aan de begrotingsruimte. De relevante uitgaven moeten gedekt worden uit de begrotingsruimte. Voor de niet-relevante uitgaven geldt dit niet.

(9) De inkomensoverdrachten om niet van het rijk aan de sociale verzekeringsfondsen, worden voor zover structureel voor de toetsing van het begrotingstekort als relevante uitgaven beschouwd.

(10) Voor een meer gedetailleerde beschouwing zij verwezen naar de studie die Drs. Gep Klijnsma voor de W.R.R. verrichte: *Nieuwe wegen voor oude mensen; Bejaardenbeleid in Nederland; Structuurschets en enige conclusies,* 's-Gravenhage: 1977. Op aanvraag beschikbaar.

(11) Voor wat betreft de vooruitberekening van het aantal bejaarden in Nederland is gebruik gemaakt van de door het C.B.S. in 1976 gepubliceerde *Toekomstige demografische ontwikkeling in Nederland na 1975* in overeenstemming met het W.R.R.-project Algemene Toekomst Verkenning, op het zogenaamde B-alternatief (dat wil zeggen teruggang van gemiddelde kindertal per gezin tot ca. 1,5).

(12) Ontleend aan C.B.S.: *De toekomstige demografische ontwikkeling in Nederland na 1975,* 's-Gravenhage: 1976, Staat 11b, pagina 37.

(13) Het aantal zelfstandig wonenden is ca. 90% van alle bejaarden.

(14) Extramuraal bejaardenwerk is de meest algemene verzamelnaam voor alle activiteiten die plaatsvinden ten behoeve van de zelfstandig wonende bejaarden en is grofweg op te delen in twee hoofdcategorieën: enerzijds de projecten gecoördineerd bejaardenwerk, anderzijds het conglomeraat van zelfstandig opererende instellingen en voorzieningen, die een eigen specifieke bijdrage leveren.

Het intramurale bejaardenwerk heeft betrekking op de activiteiten die plaats vinden ten behoeve van bejaarden in de bejaardenoorden.

(15) Ex. Art. 6. j. Wet op de Bejaardenoorden.

(16) Zie de *Nota Bejaardenbeleid* voor specifieke voorbeelden.

(17) De ministeries van Onderwijs en Wetenschappen; Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken.

(18) De open school is door de minister van Onderwijs en Wetenschappen als volgt getypeerd: een zelfstandige instelling voor multi-mediaal onderwijs en multi-mediale vorming, die aan jongeren en volwassenen uit alle bevolkingsgroepen faciliteiten moeten gaan bieden tot studie, vorming en ontwikkeling, in de sector van het secundaire onderwijs, in het niet tot het onderwijs behorende vormings- en ontwikkelingswerk en in de sector van het tertiaire onderwijs.

(19) Het educatief netwerk is de benaming voor het samenhangende geheel van voorzieningen voor scholing, onderwijs, en vorming op lokaal en regionaal niveau.

(20) Doerbecker komt uit op een totaal benodigde uitbreiding van 420 full-time beroepskrachten en 360 part-time posten. Van Enckevort becijfert zo'n 600 beroepskrachten, op basis van momenteel gehanteerde richtlijnen voor 'Erwachsenen bildung' in West-Duitsland. Zie C. Doerbecker: *Professioneel kader in het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk met volwassenen in Nederland,* Amersfoort: 1976, p. 41 e.v..

BIJLAGEN

Bijlage I.A. Tabellen

Tabel 1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	x 1000	%	x 1000	x 1000	x 1000	x 1000	x 1000	
1968	3775	7,1	268	84	162	514	3507	6,8
69	3865	7,8	301	66	194	561	3564	6,4
70	3933	7,8	307	56	215	578	3626	6,3
71	3972	8,0	318	69	237	624	3654	5,9
72	3942	7,9	311	115	260	686	3631	5,3
73	3958	8,7	344	117	285	746	3614	4,8
74	3965	9,2	365	143	313	821	3600	4,4
75	3938	9,0	354	206	349	909	3584	3,9
76	3930	10,0*)	393	224	373	990	3537	3,6
77	3963	10,0*)	396	212	400*)	1008	3567	3,5

*) Ramingen.

(1) Afhankelijke werkgelegenheid, bedrijven en overheid (in manjaren).
Bron: C.P.B.
(2) Verzuimpercentage.
Bron: Berekend op grond van gegevens van het N.I.P.G.
(3) Berekend ziekteverzuim (in manjaren).
(4) Geregistreerde arbeidsreserve (in manjaren).
Bron: C.P.B.
(5) Aantal arbeidsongeschikten per ultimo (in aantallen).
Bron: Jaarverslag G.M.D. 1976.
(6) Aantal niet-actieven.
(7) Afhankelijke werkgelegenheid gecorrigeerd voor ziekteverzuim (in manjaren).
(8) Aantal actieven op één niet-actieve.

Noot: De in deze tabel gepresenteerde cijfers dienen uitsluitend ter illustratie van de onderhavige problematiek. Vanwege het ontbreken van adequaat cijfermateriaal kleven aan deze gegevens enige beperkingen. Zo is de categorie zelfstandigen niet bij de actieven opgenomen en is ook de categorie niet-actieven in dit rapport ruimer gedefinieerd dan in deze tabel.

Tabel 2. Premiedruk van de sociale verzekeringen

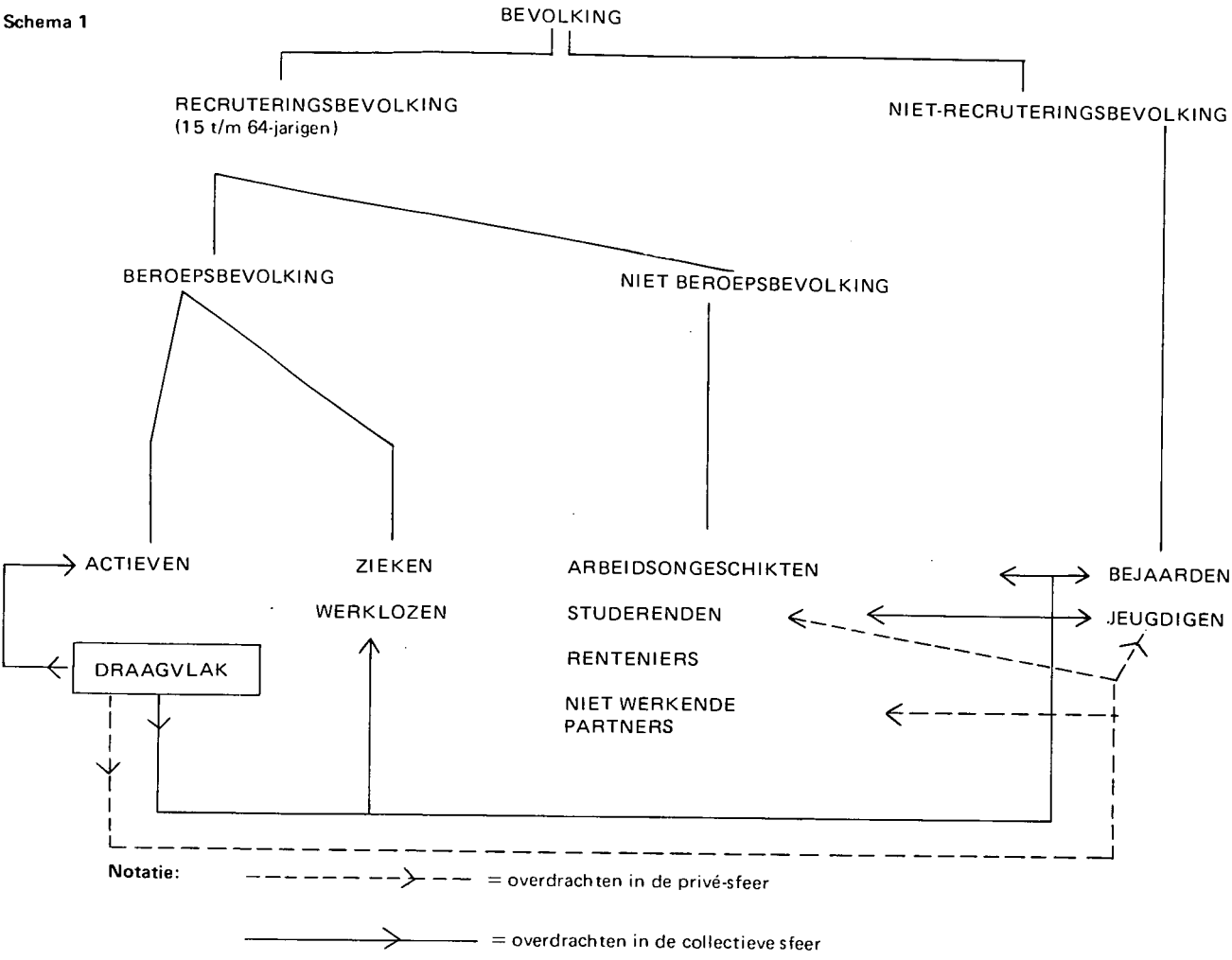
	1955	1960	1965	1970	1975	1977
Als % van het premieplichtig loon						
t.l.v. werkgevers	13,6	14,0	15,4	20,6	25,90	25,2
t.l.v. werknemers	4,5	11,2	15,0	17,7	21,35	21,0
	18,1	25,2	30,4	38,3	47,25	46,2
Als % van het netto nationaal inkomen	5,0	9,2	12,4	15,9	20,9	20

Bron: C.P.B.

Bijlage I.B

Indeling van de bevolking

Schema 1



Bijlage I.C

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Drs. F. A. J. M. van Bavel – Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Prof. Drs. V. Halberstadt – Economisch Instituut, R.U. Leiden
Drs. L. Lamers – Ministerie van Sociale Zaken
Mevr. J. van Leeuwen – lid Tweede Kamer
Mr. Th. I. A. M. van Lier – Lid van de Raad van State
Dr. A. P. N. Nauta – Sociaal en Cultureel Planbureau
Mr. J. G. Rietkerk – Lid Tweede Kamer
Prof. Dr. Ph. C. Stouthard – Subfaculteit Psychologie, K.H. Tilburg

Tevens hebben de heren A. de Boon van het F.N.V. en Mr. Drs. H. J. Rouw, ministerie van C.R.M. gedurende enige tijd deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie.
Namens de W.R.R. hadden zitting:
Drs. M. C. E. van Gendt – Staflid W.R.R.
Drs. P. den Hoed – Staflid W.R.R.
Drs. M. Kraaijestein – Staflid W.R.R. (secretaris)
Drs. H. A. van Stiphout – Lid W.R.R. (voorzitter)
Drs. W. C. Verbaan – Staflid W.R.R.

Verstrekte studie-opdrachten

1. Raadgevend Bureau Berenschot B.V., Adviseurs voor Organisatie en beleidsvorming, Utrecht.
Studie-opdracht: Onderzoek gericht op het expliciet maken van de dominante factoren die het bestand aan arbeidsplaatsen beïnvloeden door middel van enquêtes bij zes bedrijfstakken.

2. Instituut voor Arbeidsvraagstukken, Tilburg.
Studie-opdracht: Een onderzoek naar de waardering en verdeling van arbeid (mede t.b.v. het W.R.R. project Verdeling).

3. Prof. Dr. H. Driehuis, Gemeente Universiteit van Amsterdam.
Studie-opdracht: De constructie van een econometrisch model met vier produktiesectoren, een overheidssector en een sector sociale verzekeringen, het verzamelen van schattingen voor de modelparameters en het simuleren van dit model (nog niet afgerond).

4. Prof. Dr. N. H. Douben, Katholieke Universiteit Nijmegen.
Studie-opdracht: Onderzoek naar de gevolgen voor de werkgelegenheid van het huidige financieringssysteem van de sociale verzekeringen alsmede het ontwikkelen van alternatieven voor dit systeem die minder nadelig zijn voor de werkgelegenheid.

5. Prof. Dr. H. Philipsen, Medische Faculteit, Maastricht.
Studie-opdracht: Analyse van het ziekteverzuim en het ontwikkelen van mogelijkheden om het ziekteverzuim te verminderen.

Bijlage III

Tabel 1. Overzicht van de mutaties van jaar op jaar in de omvang van de beroepsbevolking (x 1000 manjaren)

Jaar	Bruto toeneming van de binnenlandse beroepsbevolking op grond van: trendmatige oorzaken	conjuncturele en incidentele oorzaken	Totaal	Mutatie door buitenlandse migratie van personen met beroep	Totale mutatie van de beroepsbevolking	Veranderingen in het saldo der grenspendel	Totaal beschikbaar
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1958	50	−35	15	−5	10	−1	9
1959	53	−24	29	−9	20	0	20
1960	56	3	59	−9	50	0	50
1961	81	−27	54	−3	51	−3	48
1962	76	6	82	3	85	−2	83
1963	66	−12	54	6	60	−1	59
1964	67	2	69	6	75	−1	74
1965	58	−30	28	12	40	2	42
1966	42	−16	26	16	42	3	45
1967	24	2	26	0	26	4	30
1968	11	30	41	−6	35	1	36
1969	7	44	51	7	58	0	58
1970	14	19	33	15	48	−3	45
1971	−6	34	28	19	47	−6	41
1972	−9	7	−2	6	4	−5	−1
1973	−8	12	4	−2	2	−4	−2
1974	−2	15	13	7	20	2	22
1975	−2	8	10	10	20	4	24
1976	3	3	6	8	14	0	14

Bron: C.P.B.

Tabel 2. Deelnemingspercentages naar opleidingsniveau en naar leeftijd

	basis-niveau			Uitgebreid lager niveau			Middelbaar niveau			semi-hoger en hoger niveau			Totaal		
	1)*	2)*	3)*	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)
15-19 jaar	71	69	.97	122	121	.99	13	13	1.00	0	0	–	206	203	.99
20-24 jaar	115	113	.98	229	229	1.00	79	78	.99	24	24	1.00	447	444	.99
25-29 jaar	154	151	.98	254	253	1.00	91	91	1.00	74	74	1.00	573	569	.99
30-34 jaar	137	133	.97	188	186	.99	70	70	1.00	70	69	.99	465	458	.98
35-39 jaar	143	137	.96	158	156	.99	56	56	1.00	54	53	.98	411	402	.98
40-44 jaar	151	141	.93	139	135	.97	52	51	.98	48	48	1.00	390	375	.96
45-49 jaar	151	134	.89	119	114	.96	50	50	1.00	41	41	1.00	361	339	.94
50-54 jaar	163	136	.83	111	104	.94	44	43	.98	36	35	.97	354	318	.90
55-59 jaar	148	109	.74	86	73	.85	28	25	.89	23	20	.87	285	227	.88
60-64 jaar	161	91	.57	72	49	.68	22	15	.68	20	15	.75	275	170	.62
Totaal	1394	1214	.87	1478	1420	.96	505	492	.97	390	379	.97	3767	3505	.93

*) 1) = Bevolking
2) = Beroepsbevolking
3) = Deelnemingspercentage

Bron: Bewerkt op basis van de 'Arbeidskrachtentelling 1975' (C.B.S.) *Sociale Maandstatistiek, 25,* 5 (mei 1977), p. 318.

Bijlage IV

Tabel 1.

	Werkgelegenheidsgroei a)		Produktiegroei b)		Reële arbeidskosten ontwikkeling c)	
	1953/63	1963/73	1953/63	1963/73	1953/63	1963/73
	in %		in %		in %	
Landbouw	-2,7	-3,0	2,9	3,6	3,6	6,4
Voedingsmiddelenindustrie dierlijke produkten	1,6	0,6	5,1	3,9	11,1	3,1
overige produkten	-0,1	-1,2	3,2	3,5	4,2	5,7
Dranken en tabaksprodukten	0,3	-1,3	6,2	7,6	6,6	9,1
Textielindustrie	-1,0	-5,8	3,3	0,8	6,8	7,9
Kleding- en schoeiselindustrie	0,3	-5,6	3,1	-3,4	3,3	4,8
Papierindustrie	3,7	-0,6	8,6	5,7	7,6	9,1
Chemische industrie	4,0	1,5	9,6	13,5	8,7	13,3
Olieraffinaderijen	5,2	6,1	10,8	9,0	7,1	0,6
Metallurgische industrie	4,3	0,3	10,2	9,3	5,4	10,9
Metaalprodukten en machinebouw	2,4	0,3	6,6	5,5	5,3	6,0
Elektrotechnische industrie	5,4	0,7	14,0	7,9	8,5	8,9
Transportmiddelenindustrie	1,7	1,6	3,1	4,4	1,9	3,2
Overige industrieën	1,5	-0,4	6,4	4,2	5,7	5,2
Industrie	1,7	-0,6	6,1	5,9	5,9	7,2
Steenkolenmijnen	-1,2	-18,6	-0,1	-17,3	3,8	6,1
Overige delfstoffenwinning	-2,8	1,6	8,8	26,5	10,7	9,8
Openbare nutsbedrijven	1,4	1,2	8,8	12,3	8,0	12,4
Nijverheid (excl. bouwnijverheid)	1,5	-0,8	5,9	6,5	5,5	7,4
Bouwnijverheid	2,3	1,0	2,4	2,9	1,5	2,5
Handel	2,5	1,7	6,4	5,5	4,9	6,4
Woningexploitatie	–	–	2,5	3,1	–	–
Zeescheepvaart en luchtvaart	1,3	-4,8	3,3	4,2	2,6	12,0
Overige vervoersbedrijven	1,6	1,0	6,0	5,6	4,4	4,4
Overige diensten	2,1	3,2	3,5	4,9	1,2	2,9
Diensten	2,2	2,1	4,7	5,1	3,5	4,7
Bedrijven	1,3	0,5	4,7	5,9	4,1	5,8

a) Loontrekkers plus zelfstandigen
b) Toegevoegde waarde in prijzen 1973
c) Loonsom per werknemer gedeeld door produktieprijs

Bron: C.P.B.: De Nederlandse Economie in 1980 p. 153.

Tabel 2. **Arbeidsinkomensquote per bedrijfstak** (gemiddeld niveau in twee 10-jaarsperioden, in %)

	1954/63	1964/73
Landbouw	81,8	76,3
Voedingsmiddelenindustrie		
dierlijke produkten	66,2	77,2
overige produkten	69,9	78,9
Dranken en tabaksprodukten	59,9	56,8
Textielindustrie	74,4	91,8
Kleding- en schoeiselindustrie	83,3	98,6
Papierindustrie	54,7	76,6
Chemische industrie	56,8	58,9
Olieraffinaderijen	44,8	67,2
Metallurgische industrie	48,0	65,9
Metaalprodukten en machinebouw	76,9	82,1
Elektrotechnische industrie	58,1	66,5
Transportmiddelenindustrie	84,6	95,0
Overige industrie	73,5	80,2
Industrie	69,5	77,0
Steenkolenmijnen	94,1	107,8
Overige delfstoffenwinning	35,6	23,8
Openbare nutsbedrijven	55,1	55,0
Nijverheid (excl. bouwnijverheid)	69,6	74,4
Bouwnijverheid	82,5	90,0
Handel	63,8	80,0
Woningexploitatie	—	—
Zeescheepvaart en luchtvaart	69,1	80,1
Overige vervoersbedrijven	87,3	87,7
Overige diensten	72,8	79,2
Diensten	68,0	76,4
Bedrijven	71,7	78,3
Bedrijven, excl. woningbezit	73,3	80,5

Bron: C.P.B. 'De Nederlandse Economie in 1980', pag. 143.

Tabel 3. Totale premiedruk naar bedrijfsvereniging, 1973

Bedrijfsverenigingen:	brutoloon voor de soc. verz. (in miljoenen guldens[1])	in % van het brutoloon van alle bij de bedrijfsverenigingen aangesloten werkgevers	premies van de werknemers- en volksverzekeringen in % van het brutoloon voor de soc. verz.	index: op basis van Koopvaardij = 100
Koopvaardij	506	0,91	32,8	100
Bank- en verzekeringswezen, groothandel en vrije beroepen	10 929	19,60	34,3	105
Vervoer[2])	2 477	4,44	34,5	105
Voedings- en genotmiddelenindustrie	1 507	2,70	37,6	115
Haven- en aanverwante bedrijven, binnenscheepvaart en visserij	1 322	2,37	37,7	115
Chemische industrie	1 516	2,72	37,9	116
Bakkersbedrijf	854	1,53	37,9	116
Zuivelindustrie	561	1,01	38,0	116
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	4 541	8,15	39,0	119
Grafische industrie	1 165	2,09	39,1	119
Detailhandel en ambachten	3 761	6,75	39,4	120
Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging	3 038	5,45	39,4	120
Metaalindustrie en elektrotechnische industrie	7 521	13,49	40,5	123
Slagersbedrijf en vleeswarenbedrijf enz. 'De Samenwerking'	593	1,06	41,2	126
Leder- en lederverwerkende industrie	221	0,40	41,6	127
Kledingbedrijf	543	0,97	41,6	127
Tabaksverwerkende industrieën	252	0,45	41,7	127
Hout- en meubelindustrie en groothandel in hout	1 050	1,88	41,8	127
Metaalnijverheid	3 926	7,04	42,0	128
Steen-, cement-, glas- en technische industrie	751	1,35	42,1	128
Agrarisch bedrijf	995	1,79	43,5	133
Textielindustrie	866	1,55	44,3	135
Hotel-, restaurant-, café-, pension- en aanverwante bedrijven	692	1,24	44,7	136
Bouwnijverheid	5 776	10,36	47,6	145
Mijnindustrie	388	0,70	53,1	162

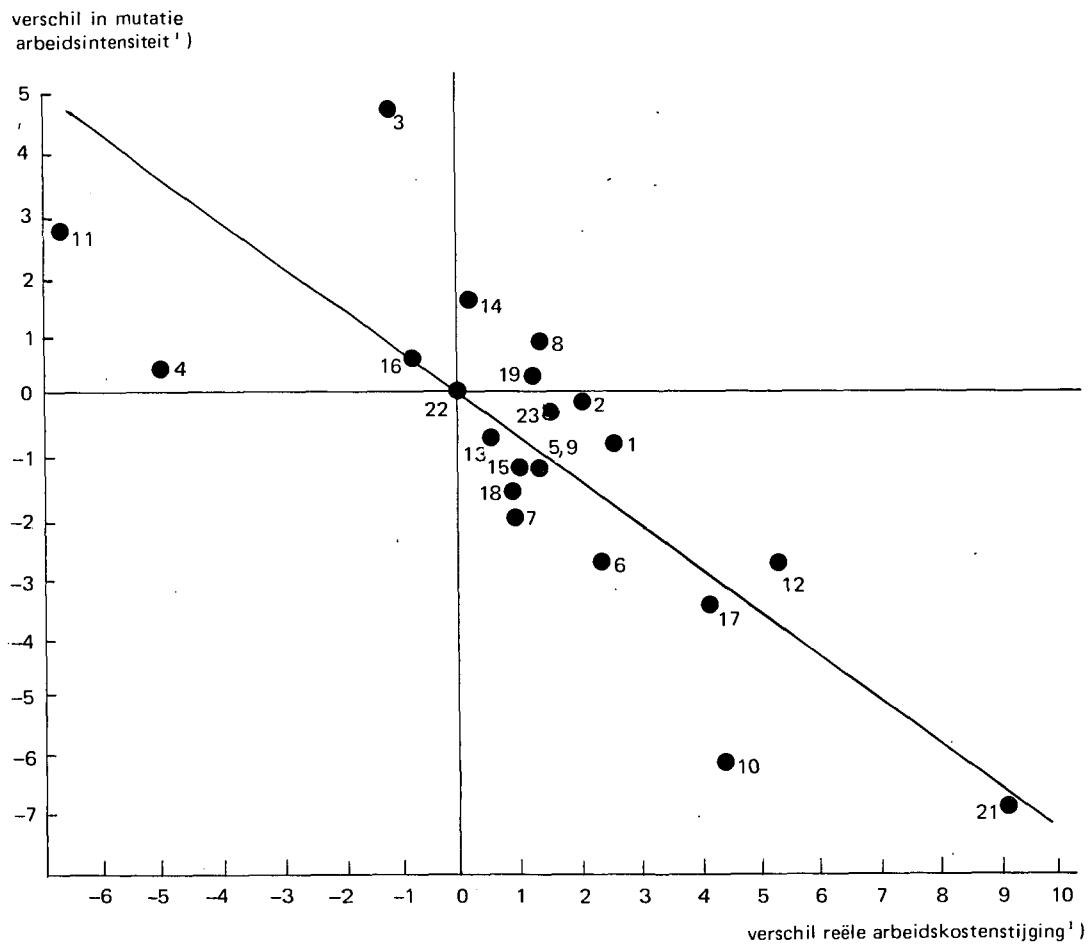
[1]) Bron: Bedrijfsverenigingen
[2]) Vervoer incl. Ned. Spoorwegen

Tabel 4. Verdeling van de totale premielast in 1973

Bedrijfsverenigingen	Totaal premies werknemers-verzekeringen[1])	Totaal premies volksverzekeringen[1])	Totaal premies werknemers- + volksverzekeringen[1])	ZW %	WAO %	WW %	ZFW %	KWL %	AOW/AWW %	AWBZ %	AKW %	Totaal %
Koopvaardij	90	76	166	10,2	20,2	2,3	11,8	9,5	33,6	7,3	5,1	100
Bank- en verzekeringswezen, groothandel en vrije beroepen	2 100	1 648	3 748	10,8	20,1	2,2	13,8	9,1	32,2	7,0	4,8	100
Vervoer[2])	481	373	854	11,5	15,4	2,3	18,0	9,1	32,0	6,9	4,8	100
Bakkersbedrijf	195	129	324	12,8	18,7	1,9	18,5	8,3	29,1	6,3	4,4	100
Detailhandel en ambachten	913	567	1 480	12,8	19,3	2,4	19,1	8,0	28,1	6,1	4,2	100
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	1 085	685	1 770	13,0	19,4	2,1	18,8	8,0	28,3	6,1	4,3	100
Zuivelindustrie	128	85	213	13,1	19,8	1,5	17,6	8,2	29,1	6,3	4,4	100
Voedings- en genotmiddelenindustrie	340	227	567	14,9	19,6	1,8	15,3	8,3	29,3	6,4	4,4	100
Agrarisch bedrijf	283	150	433	15,2	17,8	6,5	18,7	7,2	25,3	5,5	3,8	100
Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging	740	458	1 198	15,6	17,7	2,1	18,4	7,9	28,0	6,1	4,2	100
Chemische industrie	345	229	574	15,7	19,2	2,1	14,9	8,3	29,1	6,3	4,4	100
Slagersbedrijf en vleeswarenbedrijf enz. 'De Samenwerking'	155	89	244	16,7	18,8	2,6	17,7	7,6	26,8	5,8	4,0	100
Grafische industrie	279	176	455	16,8	18,7	2,0	16,0	8,0	28,2	6,1	4,2	100
Haven- en aanverwante bedrijven, binnenscheepvaart en visserij	298	200	498	16,9	19,1	2,1	13,5	8,3	29,3	6,4	4,4	100
Hotel-, restaurant-, café-, pension- en aanverwante bedrijven	205	104	309	17,3	18,0	4,6	19,3	7,0	24,7	5,4	3,7	100
Metaalnijverheid	1 057	592	1 649	18,6	17,9	3,0	17,2	7,4	26,3	5,7	3,9	100
Kledingbedrijf	144	82	226	18,8	17,8	2,5	17,1	7,5	26,5	5,8	4,0	100
Hout- en meubelindustrie en groothandel in hout	281	158	439	19,9	17,6	2,1	16,9	7,5	26,4	5,7	3,9	100
Steen-, cement-, glas- en keramische industrie	203	113	316	20,3	17,8	1,9	16,7	7,4	26,2	5,7	4,0	100
Leder- en lederverwerkende industrie	59	33	92	20,6	17,1	2,4	16,1	7,5	26,5	5,8	4,0	100
Metaalindustrie en elektrotechnische industrie	1 909	1 135	3 044	21,2	17,8	1,8	14,2	7,7	27,3	5,9	4,1	100
Textielindustrie	253	131	384	22,2	17,1	2,1	17,4	7,1	24,9	5,4	3,8	100
Tabaksverwerkende industrieën	67	38	105	22,3	17,3	1,6	14,8	7,6	26,6	5,8	4,0	100
Bouwnijverheid	1 878	872	2 750	26,7	15,6	4,4	15,0	6,6	23,2	5,0	3,5	100
Mijnindustrie	147	59	200	41,3	14,1	1,6	8,7	5,9	20,8	4,5	3,1	100

[1]) In miljoenen guldens.
[2]) Excl. Ned. Spoorwegen t.a.v. werknemerspremies ZW, WAO, WW en ZFW.

ARBEIDSINTENSITEIT VAN DE PRODUKTIE EN REËLE ARBEIDSKOSTEN 1953–1973



[1]) Op de x- en y-as van de grafiek is afgezet het verschil in procentuele mutatie van gemiddeld 1963/73 t.o.v. gemiddeld 1953/63 voor resp. reele arbeidskosten en arbeidsintensiteit (hier gedefinieerd als de verhouding tussen werkgelegenheid en produktie).

1. Landbouw
2. Kolenmijnbouw
3. Overige mijnbouw
4. Voeding dierlijk
5. Voeding overig
6. Genotmiddelenindustrie
7. Textielindustrie
8. Voeding- en schoeiselindustrie
9. Papierindustrie
10. Chemische industrie
11. Olieraffinaderijen
12. Metallurgische industrie
13. Metaalprodukten en machinebouw
14. Elektrotechnische industrie
15. Transportmiddelenindustrie
16. Overige industrieën
17. Openbare nutsbedrijven
18. Bouwnijverheid
19. Handel
21. Zee- en luchtvaart
22. Overig vervoer + PTT
23. Overige diensten

Bron: C.P.B. 'De Nederlandse Economie in 1980', p. 155.

Bijlage V

Het ziekteverzuim in de zomerperiode*) van 1955, 1965 en 1975) naar geslacht en bedrijfstak. NIPG–TNO–statistieken.**

	Mannen				Vrouwen		
	Bedrijfs-administratie	Zuivere administratie	Chemie	Metaal	Bedrijfs-administratie	Zuivere administratie	Technische apparaten
2.1. ziekmeldingen per persoon per periode							
1955	0,21	0,32	0,22	0,28	0,41	0,62	0,37
1965	0,24	0,36	0,30	0,38	0,42	0,66	0,64
1975	0,29	0,48	0,39	0,48	0,58	0,87	0,66
Stijging 1975–1955	38%	50%	77%	71%	41%	40%	78%
2.2. gemiddelde duur per geval in dagen							
1955	10,5	8,5	15,9	17,1	6,6	7,2	10.8
1965	13,5	10,2	18,6	17,6	7,7	8,7	11,4
1975	17,9	11,0	20,2	20,2	11,9	10,3	17,5
Stijging 1975–1955	70%	29%	27%	18%	80%	43%	62%
2.3. % verzuimde dagen per periode							
1955	2,0	2,4	3,1	4,3	2,4	4,0	3,6
1965	2,8	3,3	5,0	6,0	2,9	5,1	6,5
1975	4,6	4,7	7,0	8,7	6,2	8,0	10,3
Stijging 1975–1955	130%	96%	126%	102%	158%	100%	186%

*) zomerperiode = 16 weken van eind april tot tot half augustus.
**) cijfers voor 1955, 1965 en 1975 zijn voortschrijdende driejaarsgemiddelden.

Bijlage VI.A

Tabel 1. Verdeling van de totale werkgelegenheid naar sector
(x 1000 manjaren)

	1963		1970		1975		1980	
Primaire sector	420	9,5	329	7,0	299	6,5	259	5,4
Nijverheid (excl. bouw)	1395	31,8	1378	29,3	1220	26,4	1185	25,0
Bouwnijverheid	425	9,7	505	10,8	438	9,5	423	8,9
Secundaire sector	1820	41,5	1883	40,1	1658	35,8	1608	33,9
Diensten/bedrijven	1639	37,4	1917	40,8	2040	44,1	2222	46,8
Overheid	509	11,6	567	12,1	628	13,6	659	13,9
Tertiaire sector	21,48	49,0	2484	52,9	2668	57,7	2881	60,7
Totaal	4388	100	4696	100	4625	100	4748	100

Bron: C.B.S. voor de jaren 1963, 1970 en 1975.
De raming voor 1980 is van het C.P.B.

Tabel 2. Percentage werkzame personen in de drie hoofdsectoren in 1962 en 1972 in diverse landen*

Land	Jaar	Landbouw	Industrie	Diensten
België	1962	8,0	46,9	45,2
	1972	4,2	43,3	52,5
W.–Duitsland	1962	12,6	49,7	37,7
	1972	7,5	50,4	42,1
Frankrijk	1962	20,6	38,5	40,9
	1972	12,7	38,4	48,8
Italië	1962	29,1	39,5	31,2
	1972	18,2	44,3	37,5
Luxemburg	1962	15,1	44,7	40,1
	1972	9,6	48,0	42,5
Nederland	1962	10,4	40,6	49,0
	1972	6,9	36,8	56,3
V.S.	1962	7,4	33,2	59,3
	1972	4,2	31,0	64,8

* Ontleend aan: A.M. Tabak:
'Groeiende dienstensector', E.S.B., 60, 3015 (20 augustus 1975), p. 794–796.

Tabel 3

Indexcijfers (1960 = 100) en verandering per jaar in % voor:

	ha		sbe*		brutoproduktie		arbeidskrachten	
1960	100		100		100		100	
		−0,8%		+1,0%		+3,7%		−4,8%
1965	96		105		120		78	
		−1,1%		+1,6%		+3,0%		−5,1%
1970	92		114		139		60	
		−0,5%		+2,1%		+3,6%		−4,0%
1974	90		124		160		51	
		−0,6%		+0,8%		+2,1%		−3,6%
1980	87		130		181		41	
		−0,8%		+0,3%		+1,8%		−3,4%
1990	80		134		216		29	

*) Standaardbedrijfseenheden
Ontleend aan: Modernisering van de Landbouw: Waarom en Waarheen? Landbouw-Economisch Instituut, Mededelingen no. 150, september 1976.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

– De daling van de voornaamste produktiefactor, de grond, zet zich ook in de toekomst door. De onttrekking aan het areaal cultuurgrond heeft voornamelijk te maken met de verstedelijking, de aanleg van infrastructurele werken en recreatie. De produktiegroei vraagt derhalve een verbetering van de grondproduktiviteit.

– De verbetering van de grondproduktiviteit vraagt een verder gaande intensivering. Verondersteld mag worden dat met name in de akkerbouw en de veeteelt nog geen maximale grondbenutting is bereikt. De grenzen van de verbetering van de technieken tekenen zich echter af, zodat de groeipercentages voor de grondproduktiviteit afnemen.

– De daling van het arbeidsvolume gaat door, maar voltrekt zich in een afnemend tempo. Hierbij is rekening gehouden met de leeftijdsopbouw en de opvolgingssituatie. Uit de gegevens komt een zekere tempovertraging in het verlies van arbeidsplaatsen naar voren. De verklaring hiervoor is dat dit verlies plaatsvond bij meewerkende zoons en overige werknemers. De gemiddelde arbeidsbezetting (nu reeds gedaald tot 1.3) nadert daardoor een zeker minimum.

Overigens komt het verschijnsel part-time baan weer op. De gemiddelde arbeidsbezetting kan daardoor kleiner worden. De pieken in de agrarische bedrijvigheid zullen daarom in de toekomst niet meer met de eigen bemanning kunnen worden opgevangen. Verwacht mag worden dat in de landbouw arbeid op afroep (loonbedrijf) ook in de toekomst een rol zal spelen en aan betekenis zal winnen.

Tabel 4. Werkzame personen in de dienstensector naar bedrijfstak (procentuele verdeling in diverse landen)*

Land	Jaar	Handel en horeca	Transport, opslag en communicatie	Bank- en verzekeringswezen, zakelijke diensten	Overheid, maatschappelijke en persoonlijke diensten
België	1962	40,2	2,6	3,2	54,0
	1972	36,2	3,1	4,3	56,3
W.-Duitsl.	1962	45,8	5,2	8,3	40,8
	1972	42,0	5,4	10,4	42,2
Frankrijk	1962	35,1	14,2	7,7	43,0
	1972	32,0	12,4	11,3	44,3
Italië	1962	39,3	14,6	46,1	
	1972	36,8	14,9	48,3	
Nederland	1962	33,6	14,8	51,6	
	1972	32,6	11,8	55,6	

*) Ontleend aan A. M. Tabak: 'Groeiende dienstensector', E.S.B., 60, 3015 (20 augustus 1975), p. 794–796.

Bijlage VI.B

De ontwikkeling van de bouwnijverheid

Het verloop van de bouwproduktie is in de laatste jaren gestaag gedaald. Een uitvoerige analyse van de situatie in de bouwnijverheid wordt gegeven in hoofdstuk V. van het *Centraal Economisch Plan 1975.* Daaruit blijkt dat het verloop van de produktie van nieuwe woningen in de jaren zestig sterk steeg. In de beginjaren '70 nam de produktie snel af. Een afneming van de produktie in dezelfde periode zien we ook bij de nieuwbouw van andere gebouwen (bedrijfsgebouwen en overheidsgebouwen) en bij grond-, weg- en waterbouwkundige werken. Het herstelwerk en de vernieuwbouw lieten echter een toenemend produktieverloop zien. Het beeld van de toekomstige ontwikkeling van de totale afzet van de bouwnijverheid komt uit deze analyse als vrij somber naar voren. Op veel terreinen kan van een zekere verzadiging worden gesproken. Bovendien bestaat de indruk dat in sommige sectoren de produktiegroei in de afgelopen jaren niet in overeenstemming was met een evenwichtige groei van de voorraad. Wel kan enig tegenwicht gevonden worden bij de beleidsvoornemens inzake de vernieuwbouw van woningen en de stadsreconstructie.

Een vrij sombere verwachting over de toekomstige bouwproduktie is ook te vinden in een rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid*). Dit onderzoek leert dat de jaarlijkse totale behoefte aan bouwwerken in Nederland tot 1990 ongeveer overeenkomt met het produktieniveau van 1974. Meer gedetailleerd geldt dat tot 1990 de daling in de behoefte aan woningen vooral wordt gecompenseerd door een stijging van de behoefte aan vernieuwbouw van woningen en door een toeneming van onderhoudswerkzaamheden. Na 1990 gaat de bouwbehoefte een sterk dalend verloop vertonen, voornamelijk als gevolg van de afnemende bevolkingsgroei, de niet verder dalende woningverdunning en een geringere behoefte aan een verdere uitbreiding van de infrastructuur. Ter illustratie zijn de ramingen hieronder gegeven.

Tabel 1. Raming van de toekomstige behoefte aan bouwproduktie (in mln. guldens, prijzen 1970)

Categorie	1980	1990	2000
Nieuwbouw van woningen	5 500	4 900	750
Nieuwbouw van andere gebouwen	5 355	5 635	6 245
Herstel en verbouw[1])	1 480	790	565
Onderhoudswerk	3 700	4 400	4 950
Grond-, water- en wegenbouw	3 450	3 250	3 040
Totale produktie	19 550	18 975	15 550

[1]) Inclusief vernieuwbouw.
Bron: E.I.B.

De daling van de toekomstige bouwbehoefte heeft mede tot gevolg dat ook het arbeidsvolume in de bouwnijverheid verder zal afnemen. De prognoses van het E.I.B. voor het arbeidsvolume worden in onderstaande tabel weergegeven**)

Tabel 2. Geraamd arbeidsvolume in de bouwnijverheid (x 1000 manjaren, incl. zieken)

	1970	1980	1990	2000
Werknemers	441	353	337	299
Zelfstandigen	64	55	55	55
Totaal	505	408	392	354

Bron: E.I.B.

*) E.I.B.: *De ontwikkeling van de bouwbehoefte en de werkgelegenheid in de bouw. Peiljaren 1980–2000,* 2e K, 1975–1976, 13764.

**) Vermeld dient te worden dat de E.I.B.-ramingen ondanks alle onzekerheid zeker niet als sterk pessimistisch mogen worden afgeschilderd. Andere deskundigen hebben minder optimistische opvattingen ten toon gespreid: zie o.a. het interview met Prof. A. Hendriks in het *Tijdschrift voor Architectuur en Beeldende kunsten, 39,* 9 (mei 1972), p. 211–218.

Daarnaast moet bij de bouwnijverheid rekening gehouden worden met belangrijke uitstralingseffecten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in de eerste-orde-effecten en de tweede-orde-effecten. De eerste-orde-effecten betreffen bij een produktiedaling in de bouw een vermindering van de behoefte aan bouwmaterialen (zgn. backward linkages), verminderde vraag naar inrichtingsartikelen (zgn. forward linkages), verminderende bouwinvesteringen. De tweede-order-effecten lopen via de finale bestedingen. Voormalige werkers in de bouwnijverheid zullen bij niet-activiteit immers een inkomensvermindering ondergaan. Het E.I.B. raamt het aantal indirect bij de bouwnijverheid betrokken werkenden op circa 260.000 werknemers in 1974.*) Als gevolg van de verminderende bouwbehoefte zal dit aantal met ca. 85.000 manjaren tot het jaar 2000 afnemen. Het uitstralingseffect van de bouwnijverheid op de werkgelegenheid is echter nog weinig onderzocht. Men krijgt uit de literatuur de indruk dat de raming van het E.I.B. aan de lage kant is. Het probleem is dat registratie slechts plaatsvindt naar sector en niet naar functie. Vaak wordt gewerkt met de verhouding 1 : 1. Hierbij is dan nog geen rekening gehouden met de aanzienlijke werkgelegenheid bij ambtelijke diensten die betrokken zijn bij de bouwproduktie.

In het voorafgaande is reeds gesproken van een bouwactiviteit gedurende de laatste jaren die een evenwichtige ontwikkeling van de voorraad verre overtrof. Nu van een kwantitatief tekort niet meer gesproken kan worden houdt dit een vrijkomen van bouwcapaciteit in. Indien deze onbezette capaciteit niet wordt gebruikt om andere tekorten (bijv. het kwalitatieve tekort) weg te werken dan kunnen hiervan aanzienlijke negatieve multiplier-effecten op de gehele economie en de algemene werkgelegenheid het gevolg zijn.

Het stimuleren van investeringen in bouwwerken heeft in de regel belangrijke werkgelegenheidsconsequenties. Bovendien is de bouwnijverheid een sterk arbeidsintensieve sector met een typisch nationaal karakter (geen groot 'invoerlek') en belangrijke koppelingen naar andere bedrijfstakken. Vandaar dat de bouwnijverheid in het verleden en heden beschouwd wordt als een conjunctuurstabiliserende sector. Ter illustratie zij vermeld dat in het pakket van conjunctuurmaatregelen voor 1976 voor 1,3 miljard is aangewend voor aanvullende werken in de bouw.

*) Zie op dit punt ook: W. Roest: *Bouw en economische groei*, Deventer: 1973.

Bijlage VII.A

De plaats van de collectieve sector ten opzichte van het draagvlak

In deze bijlage wordt de plaats van de collectieve sector ten opzichte van het draagvlak geschetst. Daarbij kunnen drie functies worden onderscheiden: de overheid als werkgevende en dus als inkomensvormende sector, de overheid als bestedende sector en de overheid als overdragende sector.

De produktie van de overheid laat zich moeilijk meten. Bij produktieve activiteiten van de overheid behoren immers geen marktprijzen. In de nationale boekhouding wordt, per veronderstelling, de overheidsproduktie gelijkgesteld aan de loonsom. Voor de beloning van de ambtenaren zijn echter collectieve middelen nodig.

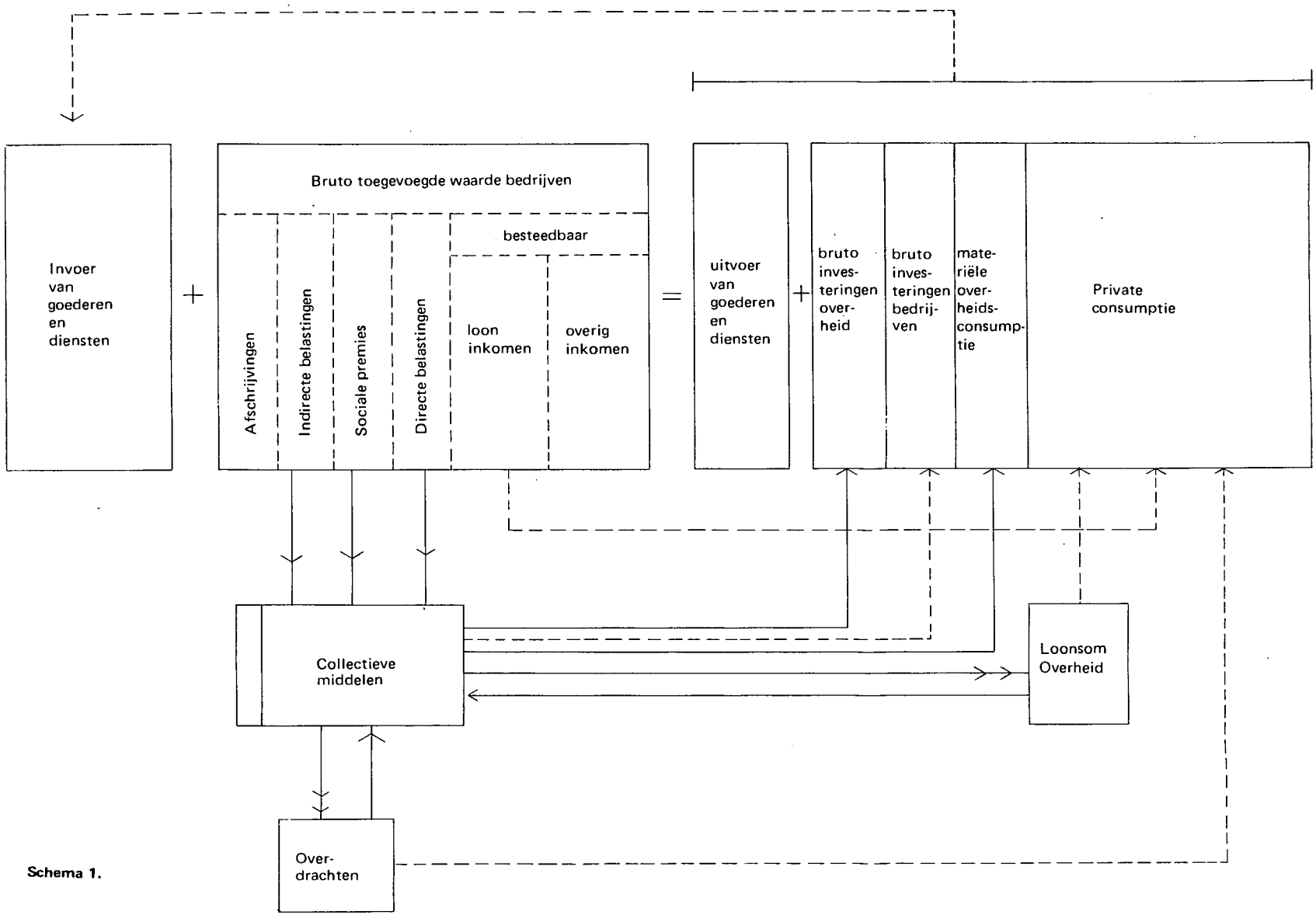
Zowel door middel van directe overdrachten (o.a. Bijstand), als door middel van indirecte overdrachten (via de sociale verzekeringen) treedt de overheid op als herverdelende sector. Hierdoor corrigeert de overheid de tot stand gekomen primaire verdeling van de inkomens. Ook voor deze functie zijn collectieve middelen nodig. Tenslotte treedt de overheid op als besteder. Hierbij kunnen worden onderscheiden de materiële overheidsbestedingen en bruto-investeringen.

De materiële bestedingen van de overheid en de consumptieve bestedingen die op grond van de overdrachtsinkomens en de loonsom van de overheid worden gedaan, vormen onderdeel van de totale binnenlandse vraag. De binnenlandse vraag bestaat daarnaast uit de consumptieve bestedingen van gezinnen, op grond van de in de bedrijvensector verdiende inkomens en de bruto-investeringen van bedrijven. Voor de beïnvloeding van deze laatste component worden subsidieverleningen door de overheid steeds belangrijker. De totale finale bestedingen worden gevormd door de binnenlandse vraag en de buitenlandse vraag (de exporten). De aldus verkregen totale bestedingen zijn per definitie gelijk aan de totale middelen. Deze bestaan uit de nationale produktie (de bruto toegevoegde waarde) en de buitenlandse produktie in de vorm van invoer. De toegevoegde waarde vormt vervolgens het draagvlak voor de verschaffing van de collectieve middelen. Het zal duidelijk zijn dat de collectieve sector langs twee wegen verbonden is met de toegevoegde waarde. Aan de ene kant draagt de collectieve sector bij aan de vorming van het draagvlak, hetzij door eigen bestedingen, hetzij door beïnvloeding van de bestedingen van de particuliere sector. Aan de andere kant is deze bijdrage slechts mogelijk door middel van belasting van het draagvlak. De toegevoegde waarde van bedrijven kan opgedeeld gedacht worden in een aantal componenten. In de eerste plaats resulteert uit het bovenomschreven proces de toegevoegde waarde in marktprijzen. Marktprijzen bevatten echter een opslagfactor in de vorm van indirecte belastingen. Verder moeten van de bruto toegevoegde waarde de afschrijvingen worden afgetrokken. Afschrijvingen vormen een onmisbare post voor de financiering van vervangende investeringen. Het restant – de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten – vormt de basis voor de beloning van de produktiefactoren. Gemakshalve kan een opdeling gemaakt worden in looninkomen en overig inkomen. Deze beide typen inkomens (evt. onderdelen daarvan) vormen de grondslag voor de verkrijging van de collectieve middelen.

Afgezien van de royalties uit de delfstoffenwinning en uitgekeerde winsten vormen het totaal van de indirecte belastingen, de sociale premie inkomsten en de directe belastingen de collectieve middelen. Daarnaast vloeien ook heffingen op de uit de collectieve middelen gefinancierde loonsom en overdrachten terug naar de collectieve middelen. Men zou dit als vestzakbroekzak betalingen kunnen beschouwen (zie ook schema).

Het gaat hier niet om de vraag waar en hoe de collectieve middelen worden besteed. Vanzelfsprekend is economisch wel degelijk relevant of de collectieve middelen slechts worden doorgegeven als inkomensoverdrachten aan de gezinshuishoudingen of dat de overheid zelf optreedt als besteder. Gezinshuishoudingen genieten vrijheid van consumptie, hetgeen impliceert

dat én de richting waarin én de mate waarin de verkregen overdrachten worden besteed grotendeels buiten de controle van de overheid vallen? De overheid kan daarentegen als bestedingseenheid met haar uitgaven manipuleren in al dan niet expliciet als wenselijk gestelde richtingen. Bovendien kan de overheidssector in tegenstelling tot de sector gezinnen een typische 'tekortsector' worden genoemd. Ten slotte is ook de vraag van belang of voor de overheidsbestedingen binnenlandse produktiecapaciteit wordt aangewend, dan wel of zij leiden tot invoer.


Invoer van goederen en diensten
+
Bruto toegevoegde waarde bedrijven
Afschrijvingen
Indirecte belastingen
Sociale premies
Directe belastingen
besteedbaar
loon inkomen
overig inkomen
=
uitvoer van goederen en diensten
+
bruto investeringen overheid
bruto investeringen bedrijven
materiële overheidsconsumptie
Private consumptie
Collectieve middelen
Loonsom Overheid
Overdrachten

Schema 1.

Bijlage VII.B

Korte beschrijving van het in ontwikkeling zijnde model

Dit model is vooral geconstrueerd om inzicht te verkrijgen in de vraag in hoeverre een doelstelling van sociale zekerheid in conflict kan komen met andere sociaal-economische doelstellingen. Daarbij zal met name gelet moeten worden op de interactie tussen de collectieve sector en de particuliere sector. Immers, alleen in geval de interdependenties tussen deze sectoren op adequate wijze in de beschouwing worden betrokken, kunnen spanningen die zich voordoen als de collectieve sector een te groot beslag legt op de in een economie beschikbare ruimte, worden getraceerd.

Het model bestaat uit vier subsystemen, t.w.: de sector sociale verzekeringen en pensioenfondsen, de sector overheid, de monetaire sector en de particuliere sector.

In de particuliere sector worden onderscheiden de gezinshuishoudingen en de bedrijven. De bedrijven zijn opgedeeld in een viertal sectoren: de landbouw, de industrie, de bouwnijverheid en de diensten. De brutoprodukties van deze bedrijfssectoren worden verklaard uit de onderlinge leveringen op basis van een input-output structuur en de finale bestedingen. De finale bestedingen worden gevormd door de consumptieve bestedingen van gezinnen, de investeringen van bedrijven, de consumptie en de investeringen van de overheid en de uitvoer van goederen en diensten. Verder worden o.a. beschreven de invoer van goederen en diensten per sector, de ontwikkeling van de produktiecapaciteit, en de daarbij behorende arbeidsplaatsen per sector en de werkgelegenheid per sector. In het lonen- en prijzenblok is het fenomeen van een 'wage leader' (d.i. de industrie) geïntroduceerd. De ontwikkelingen van de contract-lonen worden mede bepaald door afwentelingen van belastingen en premieverhogingen.

Tevens is in dit blok de ontwikkeling van de incidentele looncomponent opgenomen.

De werkloosheid is de resultante van de werkgelegenheid en het aanbod van arbeid. Deze grootheid speelt een belangrijke rol bij de volume-ontwikkeling van de uitgaven van de sociale fondsen. De prijsontwikkeling van de uitgaven van de sociale verzekeringen is gerelateerd aan de loonontwikkeling in de particuliere sector. Ook de prijsontwikkeling van de overheidsuitgaven zijn zoveel mogelijk geëndogeniseerd door koppeling aan de prijzen en de lonen van de particuliere sector. De monetaire sector is opgenomen om de effecten van tekorten in de collectieve sector te analyseren.

Bij de constructie van de sectoren heeft opname van de voor de verhouding actieven/niet-actieven relevant te achten variabelen voorop gestaan. Tevens is ervan uitgegaan dat het model niet zozeer bestemd is voor het prognostiseren van tijdpaden, alswel om structurele fricties zichtbaar te maken en beleidsvarianten te simuleren. Verder zouden een aantal scenario's, bij voorbeeld een situatie met een extreem hoge werkloosheid, op de sociaal-economische en institutionele consequenties kunnen worden bezien. Hiervoor moesten doelvariabelen en instrumenten worden opgenomen. Het model bestaat uit ca. 300, ten dele niet-lineaire, relaties.

Bijlage VII.C

Tabel 1. Arbeidsomstandigheden naar beroep respondent

	Goed	Matig	Zeer matig	Slecht	Totaal	Absolute aantallen
			%			
Bedrijfshoofden/directeuren/ zelfstandige beoefenaars van vrije beroepen	62	28	10	0	100	216
Zelfstandige boeren en tuinders	27	72	1	0	100	109
Hogere employees	87	12	1	0	100	124
Middelbare employees	75	21	4	0	100	528
Lagere employees	66	26	7	1	100	487
Arbeiders	31	39	24	6	100	857
Meewerkende gezinsleden	54	42	4	0	100	28
Beroep onbekend	88	8	4	0	100	26
Totaal	54	32	12	2	100	2 375

Bron: De leefsituatie van de Nederlandse bevolking, 1974, C.B.S.

Tabel 2. Voordelen en nadelen van werkloosheid

Nadelen	%	Voordelen	%
Nadelen van werkloosheid genoemd, te weten:	92	Voordelen van werkloosheid genoemd, te weten:	50
1. financieel nadeel	57	1. veel tijd voor zichzelf/vrijheid	34
2. doelloosheid	36	2. veel tijd voor huishouden, echtgenote, thuis	9
3. gevoel van uitschakeling uit de maatschappij	10	3. relaxen, uitrusten, uitslapen	6
4. sociaal isolement	9		
5. geestelijke/lichamelijke spanningen	7	4. geld krijgen, bijverdienen	1,3
6. overige nadelen	21	5. overige voordelen	8
	N = 3230		N = 3230

Onderzoek I.V.A., Tilburg, 1974.

Tabel 3. 'Vervelende en prettige dingen' van de arbeidsloze situatie bij arbeidsongeschikten

Vervelende dingen	%	Prettige dingen	%
1. last van afhankelijkheid door aandoening	48	1. niks, weet niet	38
2. het niet-werken	32	2. meer vrije tijd, tijd voor hobby's	31
3. het thuiszitten, verveling, nuttelоosheid	23	3. meer thuis, gezinsleven prettiger, kan vrouw helpen	28
4. je voelt je uitgerangeerd, je hoort er niet meer bij, voelt je een half mens	18	4. meer vrijheid, geen verplichtingen, kan doen waar ik zin in heb	13
5. onzekerheid over de toekomst algemeen en m.b.t. aandoening	17	5. overige: uitkering, kwaal gaat vooruit, contact met andere mensen, etc.	13
6. financiële problemen, veranderingen	12		
7. geen geregeld, normaal leven, alles doelloos, je zit op een dood spoor	9		
8. het alleen zijn, chagrijnigheid, spanningen in het gezin	7		
9. niks, weet niet	5		
10. overige (steeds artsenbezoek, geld ontvangen zonder werken, niet vrij voelen) etc.	10		
	N = 721		N = 721

Bron: Onderzoek Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde, 1974.

Bijlage IX

De segmentatie van de arbeidsmarkt

De mate van geldigheid van een opdeling in drie genoemde segmenten is nog niet nauwkeurig te geven. Het laat zich echter aanzien dat deze typologie van de arbeidsmarkt niet noodzakelijkerwijs voor alle bedrijfstakken in gelijke mate van toepassing is. De factoren immers die voor deze segmentatie bepalend zijn plegen in hun werking voor diverse bedrijfstakken (alsook regio's en sectoren) uiteen te lopen. Er zijn bij voorbeeld duidelijke verschillen in technologische geavanceerdheid, toepassing van automatisering, e.d.. Onderzoek dat momenteel ter toetsing van deze segmentatie wordt verricht wijst althans in deze richting*).

Met het oog op de toekomst van de arbeidsmarkt moet deze segmentatiegedachte van belang worden geacht, met name de verzelfstandiging en uitgroei van het *eerste* segment. Daarin komt immers een proces van convergentie tot uitdrukking van drie factoren, te weten: de arbeidsverdeling in technisch geavanceerde produkties, de technische en organisatorische vernieuwing en de schaalvergroting. Het laat zich aanzien dat de werking van deze factoren ook voor de komende tien jaar in ieder geval nog voelbaar zal blijven. Weliswaar zijn er momenteel verschijnselen die een dergelijke ontwikkeling lijken te weerspreken. Te denken is hierbij aan de soms omvangrijke saneringen die grote concerns doorvoeren en die gepaard gaan met een aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen. Doorgaans houden dergelijke saneringen in: concentratie van produktie in een kleiner aantal (grotere) produktie-eenheden. Het gaat daarbij dan om structurele aanpassingen die de stabiliteit op langere termijn juist vergroten. In deze zin is het segmentatiedenkbeeld te kritiseren. De relatieve duurzaamheid van het eerste segment wordt door sommige ondernemingen klaarblijkelijk alleen verworven door bij bepaalde stagnaties zich niet gradueel aan te passen maar structureel een andere positie te kiezen. De aldus herstelde stabiliteit wordt voorts dan verkregen door het verlies aan arbeidsplaatsen c.q. werkloosheid de facto af te wentelen op een regio. Dit gebeurt met name als het gaat om concentratie van produktie.

Dat er niettemin rekening moet worden gehouden met het zich doorzetten van een ontwikkeling als door deze segmentatie aan wordt gegeven, houdt vooral verband met het nog steeds voortschrijdende proces van arbeidsdeling. Dit is technisch gezien nog niet tot een einde gekomen. Er zijn momenteel echter ook tegengestelde tendenties, die gericht zijn op een terugkeer tot meer geïntegreerde taken per arbeidsplaats**).

*) Onderzoekproject van het I.V.A. te Tilburg in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken.

**) Mogelijkheden tot takenintegratie worden gegeven in het rapport van de Ned. Spoorwegen: Sociale invloeden op de ED-organisatie.

Bijlage XI.A

De positie van de buitenlandse werknemers

In deze bijlage zullen de ontwikkelingen die vooraf zijn gegaan aan de indiening van de wet op de buitenlandse werknemers kort worden weergegeven.

Migratie van buitenlandse werknemers naar Nederland, vooral de migratie vanuit de Middellandsezeegebieden, is in het midden van de jaren vijftig op gang gekomen. Het gebrek aan werkgelegenheid was één der belangrijkste pushfactoren aan de kant van de emigratielanden en de behoefte aan vooral ongeschoolde arbeidskrachten was één der belangrijkste pullfactoren aan de kant van de immigratielanden i.c. Nederland. Ook op beleidsniveau is men ervan doordrongen*) dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het gebrek aan werkgelegenheid in de emigratielanden en het gebrek aan ongeschoolde arbeidskrachten in Nederland. Aanvankelijk werd de stroom van buitenlandse werknemers naar ons land als een tijdelijke zaak van conjuncturele aard gezien.

Echter in de jaren zestig is men geleidelijk tot het inzicht gekomen dat het verschijnsel een structureel karakter heeft en dat het in verband gebracht moet worden met structureel wordende kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het kwantitatieve aspect heeft betrekking op het feit dat de ondernemers wisten dat zij uit konden gaan van een permanent aanbod van buitenlandse werknemers, zodat er voor wat betreft het aanbod van de produktiefactor arbeid geen remmende invloed op hun investeringsactiviteiten uitging. Het kwalitatieve aspect heeft betrekking op de kwalitatieve onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod van arbeid vooral als gevolg van de toenemende onderwijsdeelneming en het stijgende scholingsniveau van de eigen bevolking.

De autochtone beroepsbevolking is opgeschoven naar de beter betaalde en meer aantrekkelijke banen, daarmee permanent ruimte creërend voor een allochtone beroepsbevolking die de ontstane leemte heeft gevuld. Ten aanzien van bovengenoemde opmerking kan aangetekend worden dat er in feite sprake is van twee gescheiden arbeidsmarkten die elkaar niet beconcurreren maar welhaast complementair zijn en waarvan één markt gericht is op onaantrekkelijke functies. De buitenlandse werknemers zijn vooral aangewezen op deze deelmarkt waar Nederlandse werknemers zich steeds meer van zijn gaan terugtrekken. De buitenlandse werknemer verwierf zich als gevolg van deze ontwikkelingen een blijvende plaats op de arbeidsmarkt, zelfs toen de totale vraag naar arbeid bij het binnenlands aanbod achterbleef.

Marshall-Goldschwartz**) verrichte in 1969 een onderzoek naar de plaats van de buitenlandse werknemer in de Nederlandse beroepsstratificatie en kwam tot de conclusie dat 72,6% van deze werknemers ongeschoold werk doet. Onderzoek verricht door de Nederlandse Stichting voor Statistiek***) bevestigde deze conclusie.

De discussie over het belang van de buitenlandse werknemer voor de Nederlandse economie is vooral na de recessie van 1967 van de grond gekomen.

Tijdens de recessie zijn de buitenlandse werknemers niet naar hun vaderland teruggetrokken, terwijl na de recessie de werving van buitenlandse werknemers snel werd opgevoerd. Wel is het interessant erop te wijzen dat 1967 een belangrijk overgangsjaar is geweest: de werving voor 1967 ging gepaard met krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt, de werving na 1967 liep parallel met een toename van de werkloosheid op de Nederlandse arbeidsmarkt. Na 1967 werd niet alleen duidelijk dat de buitenlandse werknemer zelfs in tijden van economische achteruitgang niet meer is weg te denken van de Westeuropese arbeidsmarkt, ook begon men toen reeds vraagtekens te plaatsen bij de vermeende voordelen verbonden aan de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. In 1970 kwam de regering met de 'Nota Buitenlandse Werknemers' waarin voor het eerst het beleid ten aanzien van de

*) Zie: Memorie van Antwoord op het voorlopig verslag inzake de nota buitenlandse werknemers. Zitting 1973–1974, 10 504, blz. 23.
**) Marshall-Goldschwartz, A. J. – The import of labour, the case of the Netherlands. Universitaire Pers, Rotterdam, 1973.
***) Nederlandse Stichting voor Statistiek – De buitenlandse arbeider in Nederland, Den Haag, 1971.

buitenlandse werknemers werd besproken. Nog in hetzelfde jaar volgde het uitvoerige en zeer kritische Voorlopige Verslag op de nota van de zijde der Bijzondere Kamercommissie. In 1974 kwam de regering uit met een 'Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag inzake de Nota Buitenlandse Werknemers'. In hetzelfde jaar volgde het 'Eindverslag op de Nota Buitenlandse Werknemers' en tenslotte verscheen in 1974 de 'Nota op het Eindverslag Buitenlandse Werknemers'. Zowel de Memorie van Antwoord op het voorlopig verslag als de nota op het eindverslag benadrukken dat de regering een restrictief beleid wil voeren voor wat betreft een verdere werving van buitenlandse werknemers en een beleid gericht op integratie voor wat betreft de reeds hier aanwezige buitenlandse werknemers.

In 1975 werd het wetsontwerp inzake de buitenlandse werknemers ingediend. Na uitvoerige discussie werd het voorstel in 1976 met enkele amenderingen door de Tweede Kamer aanvaard. Behandeling in de Eerste Kamer heeft nog niet plaatsgevonden.

Bijlage XI.B

De positie van de mediterrane werknemer in het Noordhollandse bedrijfsleven

Onder verantwoordelijkheid van de Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt Noord-Holland is een onderzoek uitgevoerd naar de 'Positie van de mediterrane werknemer in het Noordhollandse bedrijfsleven'.*)

Uit dit onderzoek komt onder andere naar voren dat 64% van de bedrijven en instellingen in Noord-Holland met 2 of meer buitenlandse werknemers, van mening is dat er speciale maatregelen getroffen zullen moeten worden indien de overheid beperkende bepalingen inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers zal invoeren.

Onderstaande tabel**) geeft een inzicht in de frequentie van door bedrijven en instellingen genoemde maatregelen bij beperking van de mogelijkheden tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers (in procenten, per bedrijfsklasse).

Bedrijfsklasse	Mechanisering/automatisering	job-en-richment	herziening beloningstelsel	aantrekking part-timers/geh. vr./uitz. krachten	uitbesteding delen v/d produktie buiten N.H.	beperking activiteiten, sluiten van afdelingen
1. metaalindustrie	27%	16%	12%	26%	27%	20%
2. voedings- en genotmidd. ind.	40%	6%	14%	27%	18%	12%
3. overige ind.	25%	10%	11%	25%	24%	16%
totaal industrie	29%	11%	13%	26%	24%	16%
4. dienstverlening	13%	14%	13%	35%	3%	11%
5. overige niet-ind. sectoren	8%	–	3%	29%	3%	11%
totaal-generaal	23%	10%	12%	28%	17%	14%

Uit de tabel blijken een aantal dingen:

– door de bedrijven en instellingen wordt zeer frequent gedacht aan het aantrekken van part-timers, gehuwde vrouwen en uitzendkrachten (28%) en aan mechanisering/automatisering (23%)

– het aantrekken van part-timers, gehuwde vrouwen en uitzendkrachten wordt vooral genoemd in de dienstverlening (35%), mechanisering/automatisering vooral in de voedings- en genotmiddelenindustrie (40%)

– job-enrichment wordt het minste genoemd (10%), uitschieters hierbij zijn de metaalindustrie (16%) en de dienstverlening (14%)

– 16% van de industrie en 14% van alle bedrijven en instellingen menen dat ze hun activiteiten zullen moeten beperken en/of afdelingen zullen moeten sluiten.

*) Amsterdam, 1975.

**) Ontleend aan 'Positie van de mediterrane werknemer in het Noordhollandse bedrijfsleven' blz. 32.

Bijlage XII

Korte bespreking van een tweetal buitenlandse initiatieven

In deze bijlage wordt beknopt een tweetal initiatieven buiten Nederland besproken.

De uitgangspunten van deze initiatieven komen echter niet geheel overeen met de in dit rapport gehanteerde uitgangspunten. Bij voorbeeld de tijdelijkheid van projecten, de creatie van speciale banen voor werklozen.

1. *Canada.* In 1973 lanceerde het Department of Manpower and Immigration het Local Employment Assistance Program (LEAP)*). Dit programma is ontwikkeld om mensen die onder normale arbeidsomstandigheden waarschijnlijk niet kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt, te helpen nieuwe werkgelegenheidsmogelijkheden voor zichzelf te creëren. Het programma 'allows unemployed Canadians to develop their own jobs that will benefit the communities in which they live. They are designed not only to provide salaries to unemployed workers, but to let them work at tasks they consider necessary'.**)

Het programma is gericht op steun aan een beperkt aantal projecten die duidelijk demonstreren wat de mogelijkheden zijn om blijvende werkgelegenheid te scheppen voor mensen die arbeidsongeschikt zijn, in gebieden wonen waar de mogelijkheden op de arbeidsmarkt gering zijn of die het slachtoffer zijn van enige vorm van discriminatie. De projecten die in het kader van dit programma worden gesubsidieerd zijn erop gericht arbeidsplaatsen te scheppen die na verloop van tijd ook zonder steun van de centrale overheid tenminste kostendekkend zijn. Hiertoe wordt er, afgezien van geldelijke steun voor maximaal 3½ jaar, veel gedaan aan training, advisering en het ter beschikking stellen van huisvestingsfaciliteiten. Zogenaamde LEAP-officials identificeren mogelijke projecten die zij vervolgens in samenwerking met lokale autoriteiten, non-profit organisaties of individuele burgers verder helpen uitwerken. LEAP ging van start begin 1973, twee jaar later werden reeds 140 projecten gesubsidieerd, drie en een half jaar later waren er 5300 banen gecreëerd en was er 30 miljoen dollar uitgegeven. Projecten zijn zowel geëntameerd in de kleinschalige commerciële sector (dienstverlening, landbouw) als in de niet-commerciële dienstverlening (renovatie van gebouwen, milieubescherming, recreatie en onderwijs). Het Department of Manpower and Immigration evalueert de projecten.

2. *Engeland.* In 1974 heeft de Manpower Services Commission als onderdeel van een contingency planning gericht op het toenemen van de structurele werkloosheid in Engeland een studie uitbesteed aan Mukherjee. Deze studie die in hetzelfde jaar werd afgerond***), besteedt aandacht aan de effecten van een omvangrijke werkloosheid op de verschillende groepen die op de arbeidsmarkt opereren en aan de mogelijke beleidsmaatregelen om de werkgelegenheid te bevorderen. Eén van de aanbevelingen waartoe het rapport komt is de pogingen tot arbeidsplaatsencreatie niet alleen te richten op de nijverheidssector en de dienstensector maar ook op de quartiare sector. The Manpower Services Commission (MSC) zou gevraagd moeten worden 'to embark on a new style job creation programme'.

De MSC is momenteel belast met deze taak en tijdens de 'meeting of the Manpower and Social Affairs Committee at Ministerial Level' van de OESO in 1976 wees de Britse vertegenwoordiger op dit programma van de MSC. Een bedrag van 70 miljoen pond is gereserveerd voor arbeidsintensieve projecten die gericht zijn op het bevredigen van reële maatschappelijke behoeften. Het 1974-rapport geeft een globale aanduiding van de projecten die overwogen en vervolgens geoperationaliseerd zouden moeten worden:****)

– groups specially organised for the purpose of creating employment for themselves may propose projects to provide new services to their communities

– existing groups or associations may wish to develop services for children, the elderly or the handicapped

*) *The Alternative: Job Creation in Canada,* Ottawa: 1975; *Canada Manpower;* Report of the Standing Senate Committee on National Finance, Ottawa: 1976.

**) *The Alternative: Job Creation in Canada,* p. 3.

***) Santosh Mukherjee: *There's work to be done: Unemployment and Manpower Policies;* London: 1974.

****) Santosh Mukherjee: *a.w.,* p. 68.

– groups may wish to carry out projects related to general improvement of the environment
– cultural and social organisations may wish to expand their programmes
– organisations may wish to employ in projects that may have a limited revenue but that are not profit making
– organisations may wish to sponsor projects of minor repairs to substandard housing.

Summary

1. The Scientific Council for Government Policy has just finalized a study analyzing the changing relationship between the economically active and non-active persons. In the last few years an increase in the number of non-active persons is to be observed. Partly due to this development social security expenditure has increased considerably. The problem of active versus non-active persons implies a variety of important social problems. We would make reference to:

– A basic principle inherent in our contemporary society is that in order to make a living individuals ought to work. At the same time it is generally accepted that a few categories of persons, such as the elderly, are released from this obligation. This does not, however, apply to the unemployed and the disabled.

– For the individual work fulfils more functions than just earning an income. An increase in the number of non-active persons causes not only economic but also social problems for the individual and his family.

– The increase in the number of non-active persons is not only of quantitative importance. Involuntary non-activity occurs especially amongst the weaker groups in society. Exclusion from employment appears to be a selective process.

– The increase in the number of non-active persons makes ever greater demands on the productivity base i.e. the means by which public expenditure has to be financed. From an economic point of view it is important to know what the consequences are of an increase in public expenditure. From a social point of view it is important to know to what extent the active persons are prepared to transfer incomes on behalf of the non-active persons. The question is whether there are limitations to this willingness.

Apart from these recent developments the expectations for the future are also somewhat gloomy. Apart from the increasing quantitative discrepancy between the demand for and the supply of labour, we must also pay attention to the increase in qualitative differences. It should also be noted that Dutch society has a very open character. Taking into consideration the uncertainty about international developments in the near future this is of great importance. The traditional policy instruments prove to be insufficient to cope with the related problems.

2. The above mentioned problems are very important for our society. In order to face these problems two main options are open:

– to justify the existence of a great number of non-active persons. This would require a drastic change in the conception of work;

– to create jobs and to redistribute existing jobs in order to avoid large numbers of people becoming non-active. This approach is in keeping with the prevailing ideas about the significance of work in our present society.

The Council has decided to take as a starting point in this report the non-acceptability of a large number of non-active persons.

The central problem in this report may be formulated as follows: 'What are the social and economic consequences ensuing from the changing relationship between economically active and non-active persons; how can these consequences be recognised, what policy concepts can be developed that also in the long term can contribute to the decrease of the number of non-active persons.'

3. This report consists of four parts. Having dealt with the post war socio-economic developments and the relationships with other countries, part one deals with the nature and causes of the situation where many people are non-active. Special attention is paid to developments in unemployment and incapacity for work. A number of explanatory factors are given for the decrease in the demand for labour.

4. Part two deals with the way in which the employment situation is influenced by the prevailing financing system of social security. The prevailing system implies negative effects for the employment situation, particularly for the labour intensive enterprises. Hence four alternative systems are subjected to a preliminary examination. Further analysis of the problem of the financing of social security is desirable, despite many uncertain factors.

The explanatory factors for the increase in sickness absenteeism will also be analyzed. An important explanatory factor in this respect is that of the working conditions. It is proposed to initiate new initiatives in this field. Experiments will have to be launched in order to repel further sickness absenteeism.

5. Part three explores the future problems regarding the employment situation. The perspectives for employment in the agricultural, industrial and building sector are not favourable. The service sector is confronted with a variety of problems. The argument is put forward that for a number of reasons too much faith in this sector is not justified.

The development which is to be expected in the employment situation must be seen against the considerable increase which is to be expected in the supply of labour. Moreover, there is a change in the composition of the supply, particularly as a result of the increasing participation of married women.

From the confrontation of the demand for and the supply of labour it may be concluded that especially after 1980 strenuous efforts will be necessary to combat mass unemployment. In this part (III) the idea is also put forward that, for the policy to be pursued concerning the non-active population, conditions will have to be set with regard to the productivity base.

The question arises as to whether from the economic or social point of view limits should be set to the growth of the number of non-active persons and the consequent growth of transfer incomes. With continuing increases in public expenditure adjustment processes may assert themselves which produce unfavourable socio-economic results. The question as to where the economic boundaries should be drawn amounts to weighing up the socio-economic consequences against one another, whereby it is a matter of the compatability of divergent objectives. The Council is at the moment engaged on a study of this problem. The social aspects connected with the problems of the productivity base are dealt with in this report.

6. Part IV is mainly devoted to the development of policy concepts. The Council considers that the problems call for a wide range of policy instruments. In order to have the greatest possible chance to force back the degree of non-activity, it will be necessary to operate on a wide front. A number of possibilities of doing this has been examined. The solutions presented are not intended as replacements for the present policy instruments, but rather to widen and enrich the policy horizon.

First of all a number of comments are made on policy intentions in the medium term. It is argued that the developments are very uncertain. If these policy intentions are to succeed the development of a number of partly uncontrollable factors will have to come up to more or less optimistic expectations. Further it is maintained that the stimulation of investments from the employment situation viewpoint is not always to be recommended. Partly on the basis of the analysis of future problems it is made plausible that tension exists between the promotion of investments and the promotion of employment.

In spite of the positive effects which may emanate from the stimulation of investments, serious account must be taken of the shifting relations between the production factors, to the disadvantage of the production factor labour. This results in a decrease in the number of jobs. Thus an employment policy based on the promotion of investments calls for ever

greater sacrifices and, in view of the extent of the problem, will presumably inadequately ease the situation. Moreover, it may be asked whether the stimulation of investment from the employment situation viewpoint may not be prejudicial to our terms of trade and thus also to the external balance. It is maintained that – precisely for the sake of combatting the future loss of jobs – it would appear sensible to shift the employment policy to sectors where substitution between the production factors takes place to a much lesser extent. The stimulation of investments should then take place more in the framework of a policy geared towards the increase of productivity, without hereby simply applying the criterion of the number of jobs. A healthy productivity base provides possibilities for creating jobs elsewhere. The central idea here is that, when there is a strong productivity base, more lasting possibilities of choice are kept open than when there is an attempt to achieve highly labour intensive industrial activities.

7. In the future developments will occur, as a result of which the problem of the shortage of jobs will undergo a change. It is a question here of qualitative discrepancies and volume and price adjustments. In view of the nature of these factors it is to be feared that the division of the economically active and the non-active will not be acceptable from the social point of view. There is a danger of a paradoxical situation arising, whereby there will at the same time be both considerable surpluses as well as shortages of supply. Where the shortages of supply occur, it is predominantly a question of unpleasant work. For this problem two approaches are offered, namely:

- job enrichment
- expression of the relative scarcity in the wages.

The latter point may result in upward pressure on the income of other categories. Government policy on incomes, and also that of the social partners, should be geared to making a break through on this. Drastic changes in wage structure must not be shunned in doing this. These two methods of approach also mean that in the future there will be less need to call on foreign workers.

8. As regards problems of mobility and 'appropriate work' the following remarks are made amongst others.

- There is a lack of data on and insight into the period that jobs remain vacant.
- Due particularly to lack of certainty that retraining will lead to a new job, the actual participation in retraining at the moment is not great.
- There is no reason to widen the notion of 'appropriate work'.
- As well as the notion of 'appropriate work' attention is paid to 'appropriate demand'. This is on account of the increasing selectivity on the demand side, whereby the inadequate opportunity groups in particular threaten to become the victims.
- Further there is a plea for obligatory reporting of vacancies so as to gain better insight into the development of the labour market.
- The task of matching workers and jobs performed by the employment services can be endangered by the controlling task. Moreover, this has a negative influence on the image of the employment services. These are reasons for searching for means of separating the controlling and service tasks of the employment services more than is now the case.

9. In the framework of the reduction of the labour supply the following possibilities have been examined: extension of compulsory education, early retirement, reduction of working hours. As far as the first measures are concerned, the number of non-active persons will not decrease, but a change will come about in the composition of the non-active. This will indeed result in jobs becoming available, especially for those groups for whom it is hardly socially justifiable that they should be economically non-active.

Although the effect of the extension of compulsory education is not inconsiderable for the decrease of unemployment, this measure must not be

introduced primarily on the grounds of labour market considerations. In the decision-making process educational aspects should occupy a central position. If there is a policy of stimulation geared to a voluntary increase in participation in education, the educational objections will weigh less heavily, whilst the effect of a decrease in unemployment will in part remain.

The labour system is not adequately organised to cope with the transition of older employees from the active to the post-active period. Early retirement can partly obviate this problem. Thus further study of the possible variations of early retirement is highly necessary. It is therefore desirable that a start should be made on a larger scale with early retirement.

In considering the reduction of working hours a number of negative effects are mentioned. Nevertheless with an eye to the future this instrument deserves attention. The reduction of working hours will have to be introduced as an alternative for wage rises. A start should be made on experiments with the reduction of working hours.

10. The desirability of creating jobs in the non-commercial service sector, here called the quarterly sector, does not emanate exclusively from an employment viewpoint. The basic premise is that unfulfilled needs exist in society which can be filled by means of labour-intensive provisions. It is a question here of a general widening of the labour market, which is not meant specifically for the unemployed. It is urged that a cost-benefit analysis should be set in motion in order to be able to determine the limits whithin which an expansion of the quarterly sector is possible. A rise in government expenditure, which is connected with the setting up of projects in the quarterly sector, would have to be weighed against the social costs of a considerable number of long term non-active persons.

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
   Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

Ir. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)

'Adviseren aan de Overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Den Haag, telefoon 070-81 45 11.
Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het 'Mededelingenblad W.R.R.'

Inlichtingen over het werk van de W.R.R. zijn verkrijgbaar bij het Bureau van de W.R.R., Plein 1813, nr. 2, Den Haag, telefoon 070-61 40 31, tst. 4451.

*) Uitverkocht

ISBN 90 12 01871 4

709068F