



TPEdigitaal
Jaargang 5 nr. 4
December 2011

Thema: Arbeid en migratie

Is de maat nou echt vol?	1
<i>Joop Hartog</i>	
Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland	17
<i>Roel Jennissen</i>	
Anatomie van de werkloosheid	37
<i>Jules Theeuwes</i>	
Meer of minder werken: heterogeniteit onder werkende vrouwen.....	50
<i>Bart Loog, Thomas Dohmen en Maarten Vendrik</i>	
Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt.....	64
<i>Arjen Edzes</i>	
Arbeidsmarkt, ongelijkheid en de crisis.....	82
<i>Wiemer Salverda</i>	
De monetaire inkomsten van het eurosysteem als eigen middel van de EU.....	98
<i>Auke Leen</i>	
Ziek is toch ziek? Over inspanning en verzuim op de werkvloer	109
<i>Wolter Hassink</i>	

TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.
ISSN: 1875-8797

Colofon

Het tijdschrift TPEdigitaal verschijnt vier maal per jaar en wordt uitgegeven door de onafhankelijke stichting TPEdigitaal te Amsterdam onder ISSN 1875-8797.

Redactie

dr. M. de Graaf - Zijl
prof. dr. W.H.J. Hassink
drs. J.F.M. de Jong
prof. dr. P.W.C. Koning
dr. A.M. Onderstal
dr. M.C.J. van Rooij
dr. K.B.T. Thio
dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

redactie/tpedigitaal.nl (NB, u dient zelf de schuine streep te vervangen door een apenstaartje in het adresveld van uw e-mail programma)

Wetenschappelijke adviesraad

dr. P.A. Boot
prof. dr. H.P. van Dalen
prof. dr. P.A. Gautier
dr. G.M.M. Gelauff
prof. dr. L.H. Hoogduin
prof. dr. J.J.M. Theeuwes

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Foto website

F. van der Hoeven

Uitgever

Stichting TPEdigitaal
p/a Amstelveenseweg 1056
1081 JV Amsterdam

Is de maat nou echt vol?

Joop Hartog

Deze tekst is de ingekorte versie van de tekst voor mijn afscheidscollege als hoogleraar Staathuishoudkunde in het bijzonder de micro economie aan de economische faculteit van de UvA, een functie waarin ik in 1981 ben benoemd.¹

*"Thus, while I make no effort to conceal the general bias of my approach, wherever I have recourse to analytical argument I have sought to combine intelligibility with a level of sophistication that, though it may fail to satisfy some economists, is intended to be high enough to be of value at least to the undergraduate student of economics." E.J. Mishan (1967), *The costs of economic growth*, London, Staples Press, p ix*

1 De vraag waar het om draait

Waarom is in Nederland de open ruimte zo onder druk komen te staan? Waar is de stilte gebleven? De duisternis van de nacht? Waarom zijn de open velden van mijn jeugd verdwenen onder asfalt en steen? Waarom is bij ons de bevolking zo idioot hard gegroeid dat rust en ruimte zijn verdrongen? Moeten we echt zo bezorgd zijn om een krimpende bevolking? Of juist blij? Is Nederland vol? Ik ga de vragen niet onbevangen te lijf. Ik heb een vooringenomenheid die wortelt in een sterke voorkeur voor ruimte, rust en natuur, al sinds mijn jeugd in de Alblasserwaard. Maar waar ik kan zal ik de analytische middelen inzetten van de economische wetenschap. Precies zoals in het citaat van de Britse econoom E. J. Mishan. Hij was in 1968 op de economenconferentie van de Nederlandsche Economische Hogeschool de spreker die de toon zette, en het verslag van die conferentie leverde mij in 1968 mijn eerste wetenschappelijke publicatie op, in de *ESB*.

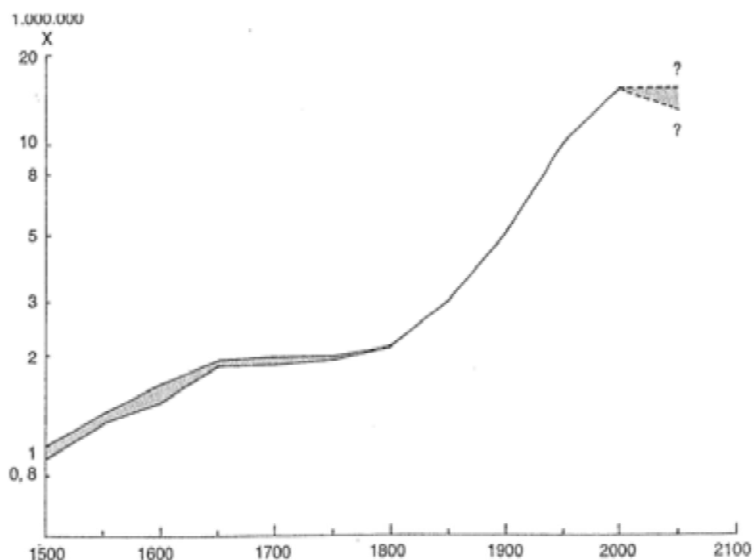
2 De tomeloze Nederlandse bevolkingsgroei

Jan de Vries en Ad van de Woude noteren in hun prachtige boek over drie eeuwen economische groei in Nederland dat in de vijfhonderd jaar tussen 1500 en 2000 de

¹ Zie voor de volledige tekst <http://www1.fee.uva.nl/pp/jhartog>, onder publications.

bevolking in Frankrijk vier keer zo talrijk werd, in België 6 keer zo talrijk en in Nederland 15 keer. 15 keer! Hoe hebben we dat voor elkaar gekregen? In Figuur 1 is te zien hoe dat gegaan is.

Figuur 1 Vijf eeuwen Nederlandse bevolkingsgroei (De Vries en Van der Woude); semi-logaritmische schaal



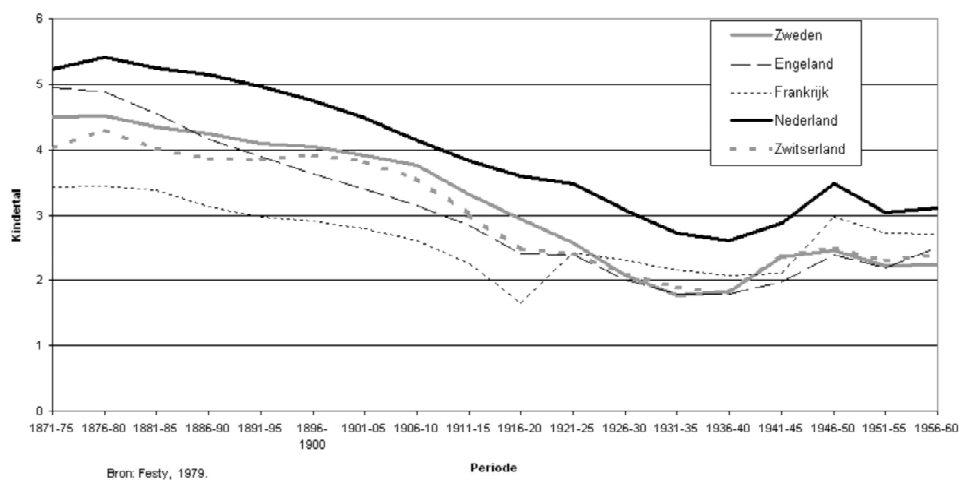
Tussen 1500 en 1650 groeide de Nederlandse bevolking van 1 naar 2 miljoen. De bevolkingsomvang bleef stabiel op die 2 miljoen tussen 1650 en 1800. En daarna begon de rechte lijn omhoog. 5 miljoen in 1900, 10 miljoen in 1950, bijna 16 miljoen in 2000, bijna 17 miljoen nu. De eerste groeiperiode is niet zo moeilijk te verklaren. Sterke groei in inkomen en vermogen, toename van beschikbaar land, hoge immigratie, allemaal verbonden met die fabuleuze Gouden Eeuw waarvan je in Amsterdam nog dagelijks kan genieten. Lange tijd was de Republiek de rijkste natie ter wereld. Tussen 1500 en 1800 nam het beschikbare agrarische gebied in het natte westen met ongeveer een derde toe.

Migratie leverde in de Gouden Eeuw en later een substantiële bijdrage aan de bevolkingsgroei. Volgens De Vries en Van der Woude hebben tussen 1600 en 1800 ongeveer 500 000 buitenlanders zich permanent in de Republiek gevestigd. Daarnaast waren er nog doorgaande migranten en jaarlijks zo'n 30 000 seizoensarbeiders. Naar schatting van De Vries en Van der Woude leverden immigranten tussen 1650 en 1800 jaarlijks 7 tot 10% van het aantal arbeidsjaren. Omdat de meesten zich in Holland vestigden, betekende dit in het westen wellicht zo'n 15 tot 20% van het aantal arbeidsjaren. Naar hun schatting werd gedurende 150 jaar de basispopulatie voor reproductie door immigratie jaarlijks verhoogd met 4 tot 5%. Bij een sta-

biele bevolkingsomvang zijn het dus de immigranten geweest die een teruggang hebben voorkomen.

De stabilisatie van de bevolking tussen 1650 en 1800 is ook niet zo moeilijk te verklaren: daar was ongetwijfeld de economische stagnatie debet aan, en ook ziektes als pest en pokken en hoge zuigelingensterfte. Maar dan komt de marathon van de groei, een letterlijk eeuwenlang aanzwellen. Tussen 1800 en 1900 groeide de Nederlandse bevolking sneller dan in de meeste Europese landen, na 1900 zelfs veel sneller (zie Figuur 2).

Figuur 2 Uitbundige Nederlandse vruchtbaarheid: aantal kinderen per vrouw (1870-1960, West-Europa)



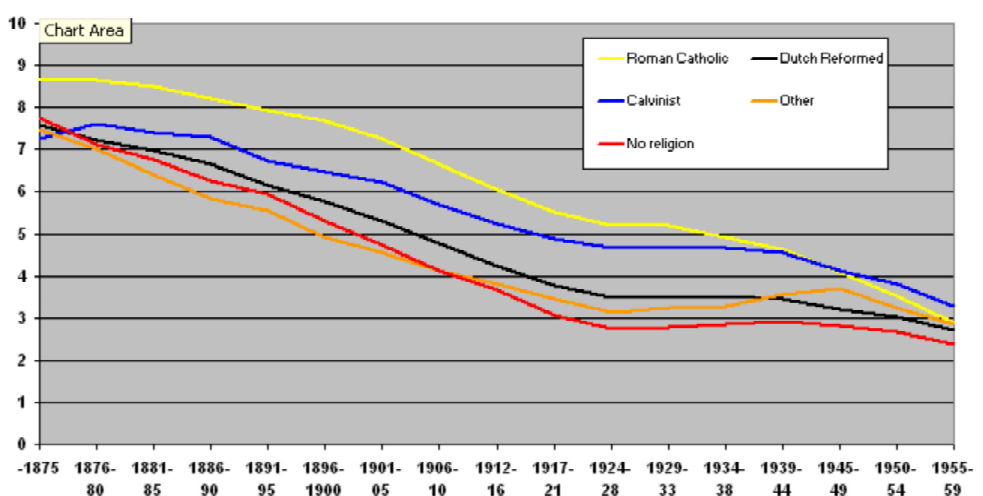
Elke Nederlander kent de oorzaak: de katholieken die door hun pastoors werden opgejaagd om te emanciperen door te multipliceren. Het proces is wetenschappelijk gedocumenteerd door de demograaf Frans van Poppel.² Rond 1880 begon in veel Europese landen de vruchtbaarheid te dalen, maar dat ging in Nederland zo sloom dat in 1910 de vruchtbaarheid ruim boven het Europese niveau lag. Pas rond 1960 keerde Nederland terug naar het Europese niveau van voltooide gezinsgrootte. Het gemiddeld aantal kinderen per gezin voor huwelijken gesloten rond 1870 (onder vrouwen die huwden voor hun 25^e) was bijna 9 voor katholieken en iets minder dan 7,5 voor de andere groepen³ (hervormden, gereformeerden, andere religies, geen religie). Het verschil was vooral groot bij boeren en tuinders en bij landarbeiders. Nederlandse katholieke agrariërs die rond 1920 zijn getrouwd haalden vruchtbaarheidscijfers die in de buurt kwamen van het geregistreerde wereldrecord

² Ik ben Frans van Poppel veel dank verschuldigd voor zijn verwijzingen naar de literatuur en voor het materiaal dat hij mij ter beschikking heeft gesteld. Gegevens en analyses in deze sectie zijn ontleend aan Van Poppel (1985) en Somers en Van Poppel (2003).

³ Het aantal kinderen per huwelijk was altijd hoger voor katholieke vrouwen dan voor andere groepen voor huwelijken gesloten voor de Tweede Wereldoorlog. Na de oorlog was het kindertal het hoogst voor orthodoxe calvinisten. Zie Somers en Van Poppel (2003), Figuur 2.

voor legitieme huwelijksvruchtbaarheid. Van Poppel maakt aannemelijk dat het niet alleen om een religieuze oorzaak gaat. Vruchtbaarheid is altijd hoog in familieondernemingen, omdat het goedkope arbeid levert. En dat is vooral relevant in arbeidsintensieve bedrijven waar het familiekapitaal niet rampzalig verdunt door een overdaad aan erfgenamen. Precies de situatie die zich voordeed op zandige grond met intensieve landbouw: kleine gemengde bedrijven, tuinderijen, bollenkwekers. Gestimuleerd door de strenge orthodoxie van de omringende calvinisten kon de pastoor in die omgeving zijn beminde gelovigen tot frontsoldaat maken, zoals de dichteres Hagar Peeters zo bijtend stelt in haar gedicht *Mijn grootmoeder was een frontsoldaat* (Peeters 2011), zie Figuur 3.

Figuur 3 Gemiddeld aantal kinderen per huwelijk (CBS 1981; zie Van Poppel, 1985)



Zoals bekend is in de jaren zestig die wereld verdwenen en heeft de anticonceptiepil de macht van de paus overgedragen aan de vrouw. Maar die oude macht heeft ons wel een forse erfenis nagelaten. De omvang daarvan is niet gekwantificeerd en demografische rekenpartijen zijn niet altijd eenvoudig. Maar ik waag gewoon een schot. Tussen 1870 en 1970 lag het bevolkingsaandeel van de katholieken altijd boven een derde. Tussen 1870 en 1940 hadden katholieke vrouwen gemiddeld twee kinderen meer dan andere vrouwen (gereformeerden hadden ook een zeer hoge vruchtbaarheid maar hun bevolkingsaandeel was veel kleiner). As een derde van de bevolking twee kinderen meer heeft dan de rest van de bevolking stuwt dat het gemiddelde op met 0,7. Dat komt aardig in de buurt van internationale verschillen. Tussen 1840 en 1915 zat Nederland 0,8 kind per vrouw boven België, tussen 1871 en 1940 0,7 kind boven Zweden en tussen 1870 en 1930 1,7 tot 2 kinderen boven Frankrijk. Cijferwerk dat niet meer pretendeert dan illustreren dat het effect kwantitatief van gewicht kan zijn.

De ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog is eenvoudig samen te vatten. Van 1945 tot 1970 groeide de bevolking jaarlijks met zo'n 150 000 personen, allemaal eigen kweek. Vanaf 1970 treedt substitutie op. De jaarlijkse groei daalt naar

zo'n 100 000 personen, 60 000 eigen kweek, 40 000 immigranten. Vanaf dat jaar, 1970, is Nederland een immigratieland: alleen in de jaren 2003-2007 is het immigratiesaldo negatief geweest. In 2009 groeide de bevolking met 89 000 'zielen', 51 000 door het geboorteoverschot, 34 000 door het immigratiesaldo.⁴ Het immigratieoverschot belooft dus 40%. Daarmee zijn we een land met substantiële immigratie. In 2010 kregen in de VS 1 miljoen immigranten een permanente verblijfsvergunning, 0,3% van de bevolkingsomvang. In Nederland ontvingen we in 2009 146 000 immigranten, 0,9% van de bevolkingsomvang. Naar verhouding dus drie keer zoveel als een traditioneel bolwerk van immigratie.

Voor wie de open ruimten van Hendrik Marsman wil bewaren, is dat reden tot droefenis, niet tot feestvreugde. En wie tegen de bevolkingsgroei is, is sinds 1970 dus ook tegen de immigratie. En daarmee bondgenoot van Janmaat en andere xenofoben. Dat geeft schurend geestelijk ongemak. Dat voelt oncomfortabel. Het is dus zaak om mijn overwegingen scherp te markeren. Ik heb geen bezwaren tegen immigranten persoonlijk. Ik hou van de variatie en van de diversiteit die een gemengde bevolkingssamenstelling brengt, ik gun iedereen zijn persoonlijk geluk en zijn welvaart. Maar ik ben tegen de aantallen, niet tegen de individuen. Binnen de aantallen zijn immigranten en Nederlanders voor mij precies hetzelfde. Ik wil ook geen land met 20 miljoen autochtonen. Ik heb precies dezelfde bezwaren tegen opjagen van het geboortecijfer als tegen bevordering van de immigratie.

Om uit de sfeer van de onderbuikgevoelens weg te komen ben ik op zoek gegaan naar zakelijke argumenten. Kunnen de baten van immigratie de kosten van bevolkingsgroei overstijgen?

3 Hoe relevant is bevolkingsomvang?

Voor de vraag of bevolkingsomvang economisch relevant is kunnen we ons in eerste aanleg oriënteren op de gangbare nationale productiefunctie met constante schaalopbrengsten. Dat levert een zeer belangrijke conclusie op. Als er maar voldoende kapitaal beschikbaar is, is de omvang van de bevolking van geen enkel belang voor het inkomen per hoofd. Dat zie je ook direct om je heen. Denemarken, in menig opzicht goed vergelijkbaar met Nederland, heeft 5 miljoen inwoners, in plaats van 16 en hun inkomen per hoofd is vergelijkbaar met het onze. Duitsland heeft meer dan 80 miljoen inwoners, en ook een inkomen per hoofd op ons niveau.

Is de veronderstelling van constante schaalopbrengsten geloofwaardig? Geschatte productiefuncties op enig niveau van aggregatie wijzen niet op schaal effecten van betekenis. Maar ik kom er op terug in Sectie 5.

⁴ Het verschil van 4000 betreft "correctie": de bevolkingsadministratie is niet perfect.

4 De kwaliteit van immigranten

Er is in de economie een standaardmodel voor de effecten van immigratie. Het is netjes opgeschreven in het handboek van de arbeidseconomie en vormt de basis voor het meeste werk van economen over immigratie. Het heeft een simpele conclusie. Immigratie heeft alleen effect op het inkomen van ingezetenen als de immigranten andere kwaliteiten hebben dan de ingezetenen. Als immigranten dezelfde kwaliteiten hebben als wij, doen we eigenlijk niks anders dan de beroepsbevolking vergroten. Als we dan maar zorgen dat we ze uitrusten met voldoende kapitaal zijn we gewoon terug bij de schaaleffecten. Dan schieten we collectief niets op met de immigranten.

Het effect van afwijkende kwaliteiten kan met de standaardtheorie eenvoudig worden berekend. Dat effect blijkt zeer beperkt. George Borjas, wereldwijd leider op het gebied van immigratieonderzoek, heeft becijferd dat voor de VS, immigratieland bij uitstek, werknemers er ten gevolge van immigratie 1,9% van het nationaal inkomen op achteruit gingen, en kapitaaleigenaren 2,0% op vooruit. Het voordeel voor alle ingezetenen tezamen bedroeg dus 0,1% van het nationaal inkomen. Voor Nederland zijn de resultaten door de WRR berekend als 3% nadeel voor werknemers en 3,14% voordeel voor kapitaaleigenaren, wat een positief saldo oplevert van 0,15% van het nationaal inkomen. De conclusie is helder: we worden gezamenlijk niet veel wijzer van immigratie, immigratie is eerder een verdelingsprobleem. Dat zien we ook duidelijk in de immigratie van de jaren vijftig en zestig. De immigratie van gastarbeiders was een initiatief van de werkgevers, in de overspannen arbeidsmarkt van de jaren zestig hadden de vakbonden geen bezwaar, maar toen het tij keerde veranderde dat.

Met het standaardmodel kun je ook schattingen maken van het soort immigratie waar nu iedereen van droomt: immigratie van toptalent. Ter wille van de illustratie definieer ik toptalent als kwaliteit overeenkomend met de bovenste 5% van onze eigen beroepsbevolking. We laten dus alleen maar immigranten toe die minstens zo goed zijn als onze eigen top 5%. Stel dat we zo de beroepsbevolking vergroten met 10%. Dan stijgt het inkomen per hoofd van de ingezetenen eenmalig met 7,3%: de economische groei van een half decennium.⁵ Daar moeten we dan 700 000 buitenlandse werknemers voor binnenhalen. En de goede selecteren! De zwakte van zo'n beleid is natuurlijk ook intuïtief duidelijk: als buitenlanders onze productiviteit moeten verhogen heb je een enorme hefboom nodig. In plaats van de buitenlanders als hefboom te gebruiken kun je beter de kwaliteit van de ingezetenen verhogen. En ruim baan aan talent geven. Tussen 16 miljoen mensen is genoeg talent te vinden.⁶

Er is op mijn globale berekeningen natuurlijk veel af te dingen (zij het waarschijnlijk niet veel meer dan op gangbare macromodellen). Daar zal ik hier niet

⁵ Met het model van Borjas kan iedereen zijn eigen simulaties uitvoeren, met parameters naar eigen voorkeur.

⁶ Tussen 1901 en 1913, toen onze bevolkingsomvang nog in de buurt van de 5 miljoen lag, won vier keer een Nederlander de Nobelprijs voor natuurkunde of scheikunde.

over uitweiden. Maar het standaard model dat ik gebruikte heeft in ieder geval twee belangrijke bezwaren waar ik wel op zal ingaan. Het is statisch en er ontbreekt een productiefactor: het mist elke grond.

5 Waar is de grond?

“Nederland is vol”. Het is een beladen uitroep. Het Kamerlid Janmaat mocht het niet zeggen in 1979 en werd er voor veroordeeld tot twee weken voorwaardelijke celstraf. Kennelijk was iedereen vergeten dat de regering de koningin hetzelfde liet zeggen in de Troonrede van 1952.

Dat Nederland voller is geworden lijkt geen twijfel. Zoals Tabel 1 aangeeft, hebben de 16 miljoen inwoners van 2000 maar een derde van de ruimte per hoofd die de 5 miljoen van 1900 hadden en gedurende mijn eigen leven heb ik een derde van de ruimte per inwoner verloren.⁷

Tabel 1 Ontwikkeling bevolkingsdichtheid

	Bevolking (N)	N/km ²	m ² /N
1900	5 104 100	154	6493
1950	10 026 800	309	3236
2000	15 848 300	468	2136

Bron: CBS.

Om ‘vol’ te kwantificeren moeten we nadenken over de economische betekenis van land.

Laten we weer zo simpel mogelijk beginnen. We nemen een productiefunctie voor de nationale productie, maar nu met de drie klassieke productiefactoren: arbeid, grond en kapitaal. Ga uit van constante schaalopbrengsten. Het eerste wat je nu weet is dat je wel arbeid en kapitaal kunt verdubbelen, maar niet de beschikbare grond. Zoals bekend hebben de Hollanders hun best gedaan en zijn veel, zo niet de meeste oorlogen gevoerd om grond te veroveren, maar uiteindelijk is grond een beperkende factor. Met een productiefunctie kunnen we gaan rekenen. Bij een Cobb-Douglas productiefunctie is het effect van stijgende bevolkingsdruk op het inkomen per hoofd gelijk aan het inkomensaandeel van grond in het nationaal inkomen. De coëfficiënt die dit inkomensaandeel bepaalt is namelijk precies gelijk aan de elasticiteit van het inkomen per hoofd voor de omvang van de (be-roeps)bevolking. Als ik weet hoeveel inkomen grond oplevert (pachten, toegerekende vergoedingen voor het gebruik van grond, door boeren, gebruikers van kan-

⁷ Ook zonder getallen is dit wel duidelijk: “We zijn een metropolitaan land geworden: Los Angeles met nog wat tuin. Voor de rest drie urbane centra en dan is het land op.”, Cees Nooteboom in *Elsevier*, 23 april 2011.

toren en woningen, etc.), dan kan ik ‘vol’ kwantificeren: het effect van stijgende bevolkingsdichtheid op inkomen per hoofd bij constante technologische kennis. Het probleem is alleen dat het CBS het inkomensaandeel van grond niet registreert. Geen nood, we doen een beroep op de sigarendoos. De oppervlakte van Nederland is bekend, ik kan een beeld krijgen van grondprijzen, ik kan een rendement op investeren in grond poneren en dan heb ik een beeld van de elasticiteit die ik zocht. Mijn conclusie: een stijging van de bevolkingsdichtheid met 10% kan het inkomen per hoofd met 2 tot 3% reduceren. Let wel: bij constante technologische kennis. Ik vond in de literatuur soortgelijke berekeningen voor de VS, waar ook de noodzakelijke data ontbreken, met vergelijkbare uitkomsten.

Ik weet natuurlijk ook dat dit primitief rekenwerk is, en ik kan zelf talloze tegenwerpingen en verbeteringen bedenken. Maar een paar conclusies houd ik staande. Een beperkende factor leidt tot kosten, dat is zo ongeveer een hoofdwet uit de economie. Een bindende restrictie doet altijd pijn; de pijn is in principe te kwantificeren. Mijn sigarendoos laat zien dat de effecten zeker niet zomaar op nul kunnen worden gesteld. En laat voor iedereen die zich niet elke dag bezighoudt met urbane economie gezegd zijn dat land natuurlijk niet alleen voor boeren een productiefactor is. Fabrieken, kantoren, wegen, recreatieterreinen en met name woongebieden hangen niet in de lucht. De agrarische sector moge als fractie van de nationale economische activiteit drastisch zijn ingekrompen, grond is belangrijker dan ooit. De theorie van Ricardo over ‘rent’, en van Von Thunen over relatieve grondprijzen gelden nog altijd, al is de agrarische sector relatief zowat verdwenen. Op de mooiste plek aan de rivier kun je maar één keer een huis zetten, op de beste verkooplocatie is het altijd dringen.

Schatting van de kosten van bevolkingsdichtheid middels een simpele geaggregeerde productiefunctie is een grove benadering, maar naar mijn taxatie niet grover dan wat gebruikelijk is in de macro-economie. En directe schattingen zijn er nauwelijks. Een baanbrekend maar eenzaam artikel is dat van Ciccone en Hall uit 1996. Zij schatten het effect van bevolkingdichtheid op het niveau van ‘counties’ in de VS, bestuurlijke eenheden tussen ‘city’ en ‘state’. Verdubbeling van de bevolkingsdichtheid, bij constante hoeveelheid kapitaal per werkende, verhoogt de arbeidsproductiviteit met 5 à 6%. Dus als de Nederlandse bevolking stijgt van 10 naar 20 miljoen, gaan we er in inkomen per hoofd ongeveer 5% op vooruit. Dat lijkt me wat krap om alle nadelen uit te compenseren. En voor mij een veel te hoge prijs voor het verdrijven van de leeuwerik. De schatting van 5% wordt bevestigd voor Europa door Ciccone (2001) en door een handjevol andere studies. Schaalvoordelen zijn geen argument voor een grote bevolking.⁸

⁸ Schaalvoordelen van bevolkingsomvang zijn wel een argument in de ruimtelijke ordening: het totale inkomen is hoger als je een gegeven bevolking concentreert in steden dan wanneer je alles gelijkmatig uitsmeert over het hele land. Bijkomend voordeel is dat dit keuzevrijheid creëert tussen stedelijk en landelijk wonen en werken.

6 Van statisch naar dynamisch

Het gangbare model is statisch in die zin dat kapitaal, kwaliteit van de beroepsbevolking en technologie gegeven zijn: er is geen enkele bron voor systematische economische groei. Terwijl immigratie door velen als aanjager of zelfs voorwaarde voor economische groei wordt gezien, politici voorop, beschikken we niet over een dynamische theorie van immigratie. Dat hoeft ons echter niet te beletten om eens na te gaan of groeitheorie bruikbare lessen bevat.

Moderne groeitheorie start in 1956 met een model van elegante eenvoud dat een keurslijf blijkt waaruit het moeilijk ontsnappen is. In het beroemde model van Robert Solow dienen de besparingen om bij een groeiende bevolking het kapitaal per werkende constant te houden: we sparen om onze kinderen allemaal net zo goed met kapitaal uit te rusten als we zelf zijn. In evenwicht is het inkomen per hoofd constant. Een groeimodel zonder groei dus. Toenemend inkomen per hoofd moet worden gemodelleerd als groei van technologische kennis, en daarmee van productiviteit die gewoon uit de lucht komt vallen. Er zijn wat pogingen om die groeiende productiviteit te laten wortelen in investeringen in menselijk kapitaal (scholing dus), maar dat leidt niet tot een bruikbaar model.

In 1990 breekt Paul Romer weg uit het knellende korset van Robert Solow, als ik het zo mag zeggen, met een waarlijk briljante bijdrage. Hij combineert een elegant macromodel, gebouwd op solide microtheorie, met endogene innovatie, handhaaft volkomen mededinging in de goederensector, precies zoals Solow en daarmee potentieel ook in de fuik zwemmend waar Solow, met korset en al, in vastzat, maar hij weet daaraan te ontsnappen door in de kapitaalgoederensector onvolledige mededinging te baseren op schaalvoordelen en de resulterende monopolistische winsten te laten toevloeien aan de uitvinders. Ik vind dit een model van grote schoonheid waar economische groei de prominente plaats krijgt die het verdient en dat theoretisch hecht in elkaar zit. Dit model staat hoog op mijn top vijf van meest imponerende economische modellen. Waarlijk schitterend. Maar helaas toch nog maar van beperkt belang voor mijn huidige vraagstelling.

Economische groei, innovaties, zitten in het model als een factor A die de productiviteit van arbeid opblaast. Het tempo van opblazen is afhankelijk van het aantal mensen dat actief is in onderzoek en in de voorraad kennis die er al is. Meer onderzoekers, meer ideeën, meer innovaties. En wat betekent meer bestaande kennis? Dat kan twee kanten uit. Als er al een grote voorraad kennis en ideeën ligt, kan dat een goede basis zijn voor nog meer ideeën: het ene goede idee stimuleert het volgende. Maar het kan ook remmend werken: als er al zoveel ontdekt is, wat valt er dan nog aan toe te voegen? Met andere woorden: we zijn weer eens aangeland bij de beroemde econoom met twee armen: *on the one hand, ... on the other hand*. En bij de noodzaak om met empirisch onderzoek te achterhalen of het effect positief of negatief is. Dat onderzoek is er niet.

Het model van Romer geeft ons drie essentiële parameters:

$$g_y = g_A = \frac{\lambda n}{1 - \phi}$$

De groei van het inkomen per hoofd g_y is gelijk aan de groeivoet van nieuwe kennis g_A . En de groeivoet van kennis wordt bepaald door n , de bevolkingsgroei, λ , de elasticiteit van het aantal onderzoekers, en ϕ , de elasticiteit van de bestaande kennis.

Immigratie moet volgens dit model zijn invloed uitoefenen door invloed op de kernparameters. Dat toestroom van immigranten de bestaande voorraad ideeën een vruchtbaarder akker maakt voor het opbloeien van nieuwe ideeën lijkt me onwaarschijnlijk: ϕ , de elasticiteit van de bestaande kennis, zal door die toestroom niet toenemen. Wat wel denkbaar is, is invloed op λ , de elasticiteit van het aantal onderzoekers. De akker wordt niet vruchtbaarder door meer immigrerende boeren, maar de oogst kan wel stijgen door slimmere boeren. In dit model speelt bevolkingsgroei n een markante rol. Volgens het model heeft het geen zin om het aandeel onderzoekers in de beroepsbevolking te vergroten. Dat levert wel eenmalig een hoger inkomen op, maar geen hogere groeivoet. En het model impliceert dat zonder bevolkingsgroei de economische groei nul zou zijn. Daar geloof ik niks van. Ook een stationaire bevolking kan nieuwe ideeën ontwikkelen. Dat is allemaal terug te voeren op de wiskundige specificaties van het model en daarmee dus op de veronderstellingen die er achter zitten. Daar kun je veranderingen in aanbrengen, ook al zal het net als bij Solow's model niet gemakkelijk zijn. Uiteindelijk zijn dit kwesties die alleen empirisch onderzoek kunnen beslechten.

Maar het dynamische model confronteert ons wel met een belangrijke conclusie, achteraf triviaal wellicht, maar dat is altijd zo bij grote waarheden. In een statische wereld hebben beleidsingrepen een eenmalig effect: het nationaal inkomen gaat eenmalig omhoog. Maar verandering van de dynamiek vereist niet zomaar een stap, het vereist een stap die je op een ander ontwikkelingspad brengt. Als buitenlandse onderzoekers creatiever zijn dan onze eigen onderzoekers, moeten we onderzoekers permanent uit het buitenland halen. Als hun creativiteit opdroogt omdat we ze in een omgeving zetten die creativiteit afremt, is het effect snel verdwenen. Als we het opleiding- en kennisniveau van de beroepsbevolking willen opvijzelen met buitenlanders, moeten hun kinderen ook slimmer en creatiever en ambitieuzer zijn, anders moeten we steeds opnieuw slimme buitenlanders halen. Daarmee loop ik vooruit op een conclusie die ik straks zal trekken. In plaats van het verbeteren van de kwaliteit van onze beroepsbevolking door steeds bij te mengen met beter gekwalificeerde import, kunnen we beter ons eigen bestand op hoger niveau brengen. Dat is veel effectiever. Als je in de Nederlandse verhoudingen het gemiddelde opleidingsniveau wilt verhogen van 12 tot 13 jaar via immigratie, moet je de beroepsbevolking laten groeien met 10 immigranten die elk 23 jaar opleiding hebben.

7 De richtingaanwijzer staat verkeerd

Als de baten van immigratie zo gering zijn, is het onwaarschijnlijk dat ze de kosten van oplopende bevolkingsdichtheid zullen overtreffen. Die kosten betreffen vooral de externe effecten: schade aan het milieu, congestie, lawaai, wellicht zelfs psychische schade en oplopende criminaliteit. Die effecten zijn in principe afzonderlijk kwantificeerbaar, en worden ook gekwantificeerd. Maar het zou veel effectiever zijn als ze werden opgenomen in de primaire graadmeter voor economische groei. Die graadmeter is in zijn huidige vorm volstrekt misleidend. De richtingaanwijzer voor economische ontwikkeling staat domweg verkeerd.

Richtsnoer voor economische politiek is het nationaal inkomen, of, een variant, het bnp, bruto nationaal product. Daar is veel op af te dingen en economen weten dat al heel lang. Politici weten dat misschien ook wel, zeker de goede. Maar ze handelen er niet naar. En dat is schadelijk. Een groot en bekend probleem is dat externe effecten per definitie niet worden meegenomen: wat niet wordt geprijsd in de markt telt niet. Maar het probleem reikt dieper: het nationaal inkomen per hoofd is fundamenteel misleidend als indicator van welvaart.

In 1972 publiceerden Nordhaus en Tobin een baanbrekend artikel. Ze gaan uit van de stelling dat consumptie het doel van economische activiteit is en ze gaan op zoek naar een “primitieve en experimentele maat voor economische welvaart MEW, om een correctie aan te brengen voor de meest opvallende afwijkingen tussen nationaal inkomen en economische welvaart”. Voor hun ogenschijnlijk bescheiden doelstelling voeren ze rigoureuze ingrepen uit. Alle duurzame goederen, in productie- of consumptiehuishoudingen, worden als kapitaalgoederen aangemerkt en er wordt op afgeschreven. Uitgaven aan onderwijs en gezondheid worden als investeringen aangemerkt en niet meegeteld in hun consumptiemaat MEW. De waarde van huishoudelijke productie en van vrije tijd, altijd verwaarloosd in het gangbare nationale inkomen, worden wel meegeteld. Omdat de welvaartsmaatstaf mikt op consumptie per hoofd die duurzaam kan worden gehandhaafd, een definitie die zo uit de economische theorie komt, worden voorzieningen geboekt die nodig zijn om kapitaal per werkende constant te houden: als de bevolking groeit moet je ook de nieuwelingen goed uitrusten met productiemiddelen. Instrumentele uitgaven, of mooier gezegd, spijtbestedingen (*‘regrettables’*) worden niet meegeteld in de MEW. Spijtbestedingen zijn bestedingen die niet direct nut genereren, het zijn noodzakelijke uitgaven voor activiteiten die wel direct nut kunnen opleveren. Uitgaven zoals die aan politie, hygiëne, wegonderhoud worden niet meegeteld in de MEW.

Zulke rigoureuze ingrepen hebben natuurlijk een duidelijk effect. Tussen 1929 en 1965 stegen de Amerikaanse uitgaven aan defensie van 0,5 naar 50 miljard dollar, en zoals Nordhaus en Tobin opmerken, dat kun je moeilijk zien als een index voor gestegen veiligheid: het weerspiegelt gestegen kosten door slechtere internationale relaties en door ontwikkelingen in de militaire technologie. De spijtbestedingen stegen in dezelfde periode van 8 tot 16% van het nationaal inkomen. Wat heel mooi in mijn kraam past is hun behandeling van de *‘disamenities of urban life’*, de

bezwaren van het stadse leven: “vervuiling, afval, lawaai, onveiligheid, bouwwerken en reclames die een belediging zijn van de goede smaak, etc.” Ze schatten de kosten daarvan heel ingenieus als het inkomensverschil tussen stad en platteland bij migratiesaldo nul, dat wil zeggen als compenserend inkomensverschil voor het leven in de stad.⁹ De bezwaren van het stadsleven taxeren ze tussen 1929 en 1965 op 6 tot 7% van het nationaal inkomen. Alle correcties samen tellen op tot een fors effect. Volgens de conventionele maat van het netto nationaal product per hoofd steeg de index van 100 in 1929 naar 187 in 1965. De MEW steeg in die periode naar 143. De jaarlijkse groeivoet was niet 1.7%, maar 1,1%, een reductie met ruim een derde.

Het artikel van Nordhaus en Tobin is provocerend in de goede zin. Het is een indrukwekkende poging om de richtingwijzer weer goed te zetten. Economische groei is een uitstekende doelstelling, maar dan wel groei volgens een correcte maatstaf en niet volgens een dwaallicht. Het heeft tot veel onderzoek geleid, dat de laatste tijd zelfs lijkt aan te zwellen. En hier heeft dus Sarkozy, de kleine Franse bemoelial, kans gezien om de leidsels te grijpen en met wapperende jaspanden voorop te draven. Zoals in het verslag van zijn interventie staat: “In februari 2008 vroeg de President van de Franse Republiek, ontevreden over de huidige staat van statistische informatie over economie en maatschappij, aan Joseph Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi een commissie te vormen”. De taak van die commissie was om de problemen met het nationaal inkomen als maatstaf voor economische prestatie en sociale vooruitgang te inventariseren en verbeteringen voor te stellen. De commissie omvatte een selectie van internationaal toonaangevende economische onderzoekers en produceerde een indrukwekkend rapport. Ik ga dat rapport hier niet samenvatten, het heeft een uitstekende Samenvatting voor Bestuurders. Waar het mij hier om gaat is dat er hoop is: er is een breed gedragen opvatting dat het anders moet en anders kan. Het rapport bevat uitvoerige aanwijzingen voor nader onderzoek en mogelijkheden voor implementatie. Het is methodologisch van aard en bevat geen nieuw empirisch werk. Een belangrijke methodologische bijdrage is het onderscheid tussen het meten van huidig welzijn en het meten van ‘*sustainability*’, duurzaamheid. Ik hoop dat dit rapport ten volle de invloed krijgt die het verdient, we moeten echt af van nationaal product als valse graadmeter voor welvaart.

Praktische bijdragen, tot nu toe nog tamelijk experimenteel en nog lang niet ‘*mainstream*’, zijn geleverd als schattingen van de *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW) Er zijn inmiddels schattingen voor Australië, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland. De Vlaamse econoom Bleys laat zien dat ISEW substantieel afwijkt van bnp per capita, en dat ISEW zelfs daalt waar bnp blijft stijgen (Bleys 2007a). Voor zover ik kan zien is het werk aan ISEW nog sterk gebaseerd op allerlei *ad hoc* veronderstellingen. Het is in mijn ogen van

⁹ Ze schatten dit effect op 4%, waarmee het agglomeratievoordeel van Ciccone en Hall dus voor 2/3 een compenserend inkomensverschil is, een verschil om nut te egaliseren tussen stad en platteland.

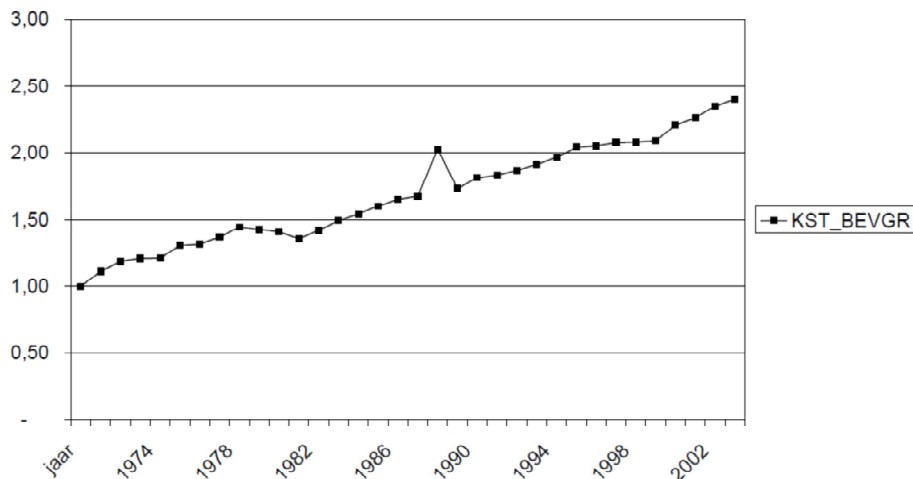
groot praktisch belang dat dit werk krachtig wordt geschraagd met serieus onderzoek. Het Sarkozy rapport biedt daarvoor uitstekende aanknopingspunten.

Ik ben op het spoor gekomen van Nordhaus en Tobin, van Stiglitz en Sen en van de ISEW toen ik zocht naar kwantificering van de nadelen van bevolkingsgroei. Veel van die nadelen zijn in principe te kwantificeren, veel daarvan wordt ook gekwantificeerd, maar met al die partiële benaderingen maak je onvoldoende indruk en roep je geen halt toe aan de verkeerde beleidsoriëntatie. Bovendien gaan politici dan naar eigen inzicht afwegingen maken en kunnen evidente kosten worden verdoezeld. Een integrale berekening, opgenomen in de heilige maat van economische groei, heeft veel meer politieke invloed.

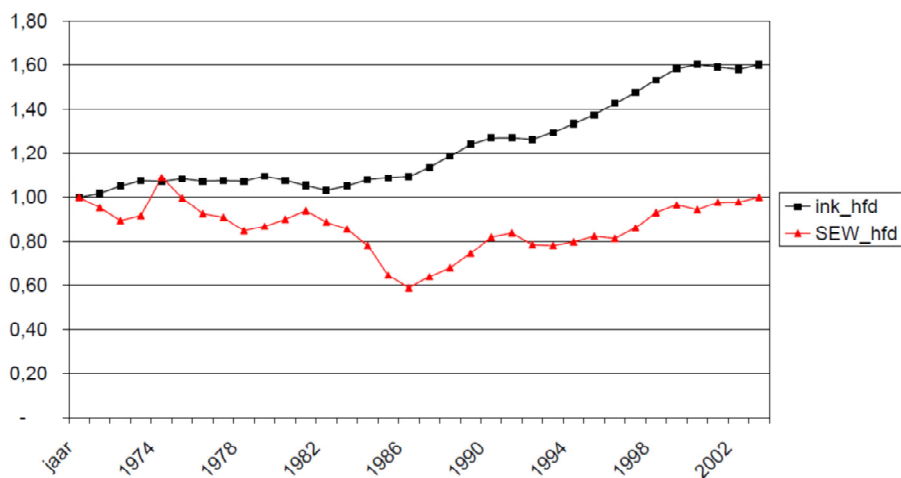
Om ook wat bij te dragen aan het bijsturen van de magneetnaald heb ik mijn eigen ISEW berekend. Als illustratie en als provocatie: nee, het is niet perfect, ja het moet beter, laten we daarom aan de slag gaan. Als je ergens naar toe wil moet je beginnen met de eerste stap, hoe wankel ook. Mijn berekening in de geest van de ISEW neemt als baten persoonlijke consumptie, de waarde van huishoudelijke productie en vrije tijd, publieke uitgaven voor gezondheid, netto toevoeging aan de kapitaalgoederenvoorraad, en trekt daarvan af de persoonlijke defensieve uitgaven. Als kosten die in verband te brengen zijn met bevolkingsdichtheid neem ik de volgende posten op: woonwerkverkeer, watervervuiling, luchtvervuiling, uitputting van niet-vernieuwbare hulpbronnen, kosten van klimaatverandering, kosten van afbraak van de ozonlaag. Ik weet dat je die kosten kunt vermijden bij een andere productiewijze en dat ze dus niet per se aan bevolkingsdichtheid zijn gekoppeld, maar bij een kleine bevolking zouden de meeste kostenposten niks voorstellen. De bedragen die ermee gemoeid zijn ontleen ik aan Bleys (2007b), met dank voor zijn bereidwillige toezending.

Mijn provocatie bestaat uit twee figuren. Figuur 4 laat zien dat de kosten die ik associeer met bevolkingsgroei behoorlijk oplopen. Figuur 5 laat zien dat het klassieke bnp per capita gewoon doorstijgt, terwijl mijn simpele ISEW helemaal niet stijgt en soms flink duikelt. Let wel: ik weet dat deze figuren op gammele basis rusten. Het enige wat ik hiermee wil uitdragen is dat er aanwijzingen zijn dat de kosten van oplopende bevolkingsdichtheid niet nihil zijn, dat je kunt kwantificeren en dat het beter moet dan ik hier heb gedaan.

Figuur 4 Kosten van bevolkingsgroei per hoofd



Figuur 5 ISEW en GDP



8 Beleid en beleidsimplicaties

In de eerste drie decennia na de oorlog bestond grote zorg over de toenemende bevolkingsdichtheid en was beleid expliciet gericht op afremming van de bevolkingsgroei, door bevordering van emigratie. Dat beleid kwam steeds meer op gespannen

voet te staan met de werving van gastarbeiders. In haar proefschrift toont Tesseltje de Lange aan dat opvolgende kabinetten zich dat vanaf het begin realiseerden, maar er bewust voor hebben gekozen om het te negeren en tegen beter weten in te hameren op de fictie van tijdelijk verblijf van gastarbeiders. Jan van de Beek laat in zijn proefschrift zien dat economen wisten dat immigratie geen nationaal-economische baten zou brengen, maar dat hun geluid werd genegeerd en dat ze zich de mond lieten snoeren uit angst voor xenofobie te worden aangezien.

Ik vrees dat een soortgelijke spanning tussen woorden en daden zich weer kan voordoen en dat de nadelen van hoge bevolkingsdichtheid onvoldoende aandacht zullen krijgen. Er is thans sprake van een duidelijke kentering in het immigratiebeleid: restrictiever in toelating van asielzoekers maar toegenomen ruimte voor de beter betaalde arbeidsmigranten. Met het beleid ten aanzien van kenniswerkers wordt ruimte geschapen voor arbeidsimmigratie, bij reguliere arbeidsimmigratie zit de ruimte in de normen voor een onvervulbare vacature. De inkomensgrens voor kenniswerkers definieert een kenniswerker ruwweg als iemand met een bruto loon in de top 20% van de loonverdeling. Een redelijk hoog niveau, maar zeker niet het absolute topsegment.

De druk op de ketel van belanghebbenden bij immigratie, wanneer de spanning op de arbeidsmarkt oploopt, zal ontstaan bij de definitie van een onvervulbare vacature en mogelijk bij verlaging van de loongrens voor de definitie van kenniswerkers. Buiten beleidsinvloed blijven immigranten uit EU landen en niet-visumplichtige landen. Restrictief beleid zal naar het zich laat aanzien worden gehandhaafd bij asielzoekers, en bij gezins- en arbeidsmigratie van buiten EU.

Beheersing van de bevolkingsgroei uit immigratie moet in hoge mate preventief beleid zijn, beheersing van de nadelen van bevolkingsgroei vraagt om stringent milieubeleid en strakke ruimtelijke ordening. Noodzaak van immigratie voorkomen betekent: inzet op hoge kwaliteit van onderwijs op alle niveaus, goede coördinatie tussen vraag en arbeid op de arbeidsmarkt, een flexibele beloningsstructuur, goede secundaire arbeidsvoorwaarden in zorg en onderwijs: autonomie is voor vakmensen belangrijker dan salaris. Strakke ruimtelijke ordening vraagt om centraal beleid, voorkomen van de uitwaaiing van de bebouwing en van overaanbod van huizen en kantoren, ruimte voor natuur en milieu. Handhaven van een goede scheidslijn tussen stand en platteland biedt ruimte voor heterogene voorkeuren. Voor krimp in de buitengebieden moeten we niet bang zijn, maar we moeten het proces wel goed begeleiden en excessief kapitaalverlies opvangen.

Auteur

Joop Hartog (e-mail: J.Hartog@uva.nl) is Emeritus Hoogleraar Economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Beek, J. van de, 2010, Kennis, macht en moraal. De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Borjas, G., 1999, The economic analysis of immigration, in O. Ashenfelter en D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, volume 3A, chapter 28, Amsterdam: North-Holland.
- Bleys, B., 2007a, Simplifying the index of sustainable economic welfare: methodology, data sources and a case study for The Netherlands, *International Journal of Environment, Workplace and Employment*, vol. 3(2), 103-18.
- Bleys, B., 2007b, A simplified index of sustainable economic welfare for The Netherlands, 1971-2004, Working Paper, Vrije Universiteit Brussel.
- Ciccone, A. 2001, Agglomeration effects in Europe and the USA, Universitat Pompeu Fabra: Els Opuscles del CREI, 9.
- Ciccone, A., en R. Hall, 1996, Productivity and the density of economic activity, *American Economic Review*, vol. 86(1): 54-70.
- Festy, P., 1971, Evolution de la nuptialite en Europe occidentale depuis la guerre, *Population*, vol. 26(2): 331-79.
- Lange, T. de, 2007, Staat, markt en migrant, Meppel: Boom.
- Nordhaus, W., en J. Tobin, 1972, Is growth obsolete? in: W. Nordhaus en J. Tobin (eds.), *Economic research: retrospect and prospect*, Volume 5 Economic Growth, NBER, <http://www.nber.org/chapters/c7620>.
- Peeters, H., 2011, Wasdom, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Poppel, F. van, 1985, Late fertility decline in The Netherlands: the influence of religious denomination, socio-economic group and region, *European Journal of Population*, vol. 1(4): 347-73.
- Romer, P., 1990, Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, vol. 98(5):71-102.
- Solow, R., 1956, A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70(1): 65-94.
- Somers, A., en F. van Poppel, 2003, Catholic priests and the fertility transition among Dutch catholics, 1935-1970, *Annales de Demographie Historique*, vol.2: 57-88.
- Stiglitz, J., A. Sen en J-P. Fitoussi, 2008, Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Vries, J. de, en A. van der Woude, 1995, Nederland 1500-1815, De eerste ronde van moderne economische groei, Amsterdam: Balans.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001, Nederlands als immigratietesamenleving, Den Haag: SDU.

Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland: Een kwalitatieve toekomstverkenning

Roel Jennissen

Na de uitbreiding van de EU in oostelijke richting, is arbeidsmigratie weer helemaal terug op de politieke en maatschappelijke agenda. Sinds 2007 is arbeidsmigratie zelfs weer voor het eerst sinds ruim 30 jaar het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders die naar Nederland migreren. Het doel van dit artikel is om met behulp van inzichten uit de literatuur een beschouwing te geven van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen in de arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie richting Nederland in de eerste helft van de 21^e eeuw. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigratie van hoog- en laagopgeleiden. Ook worden er in dit artikel beleidsopties aangedragen om de toekomstige arbeidsmigratie richting Nederland letterlijk en figuurlijk in goede banen te leiden.

1 Inleiding

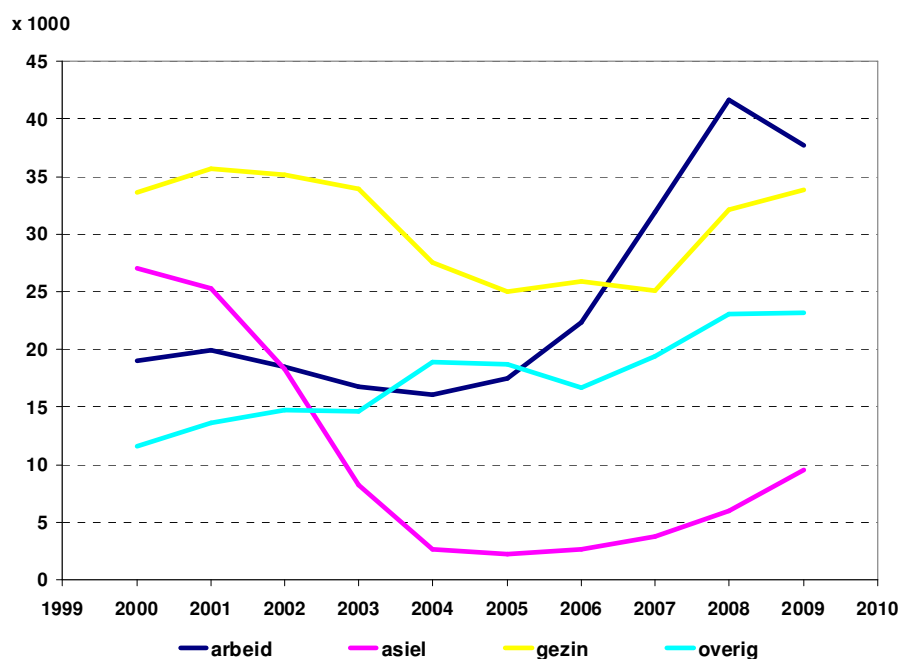
Dat er een sterke relatie tussen arbeidsmigratie en gezinsmigratie bestaat, blijkt als we de naoorlogse migratiegeschiedenis van Nederland bekijken. De sterke economische groei in de drie decennia na de Tweede Wereldoorlog zorgde voor grote tekorten aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Vele vacatures aan de onderzijde van de arbeidsmarkt werden vervuld door laagopgeleide arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en de Maghreb (Salt 1976; Jennissen et al. 2006). De grootschalige migratie van laaggeschoolde arbeiders uit deze gebieden eindigde met de recessie van 1973. Dit hield echter niet in dat na die tijd de instroom van mediterrane stakke. Vooral de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigratie werd gevolgd door grootschalige gezinsmigratie in de vorm van zowel gezinshereniging als gezinsvorming. Mede hierdoor was gezinsmigratie vanaf 1976 tot en met 2006 het meest voorkomende immigratietype van niet-Nederlanders in Nederland.

Sinds 2007, het jaar waarin de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werknemers afkomstig uit de Centraal- en Oost-Europese landen die in 2004 lid werden van de EU werd afgeschaft en ook Bulgarije en Roemenië toetraden tot de EU, is arbeidsmigratie weer het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders

die naar Nederland migreren (zie Figuur 1). Na dertig jaar, waarin gezins- en asielmigratie het Nederlandse immigratievraagstuk beheersten, is arbeidsmigratie dan ook weer helemaal terug op de politieke en maatschappelijke agenda. Een groot verschil met de periode van de naoorlogse *long boom* is de richting van waar de arbeidsmigratie naar West-Europa en dus ook Nederland vandaan komt. Daar waar in de naoorlogse periode de meeste arbeidsmigranten uit het zuiden kwamen, namelijk de landen rondom de Middellandse Zee, komen ze tegenwoordig voor het grootste deel uit het oosten, dat wil zeggen uit Centraal- en Oost-Europa, voornamelijk uit Polen.

Een ander onderscheid is dat de arbeidsmigratie richting Nederland in het huidige postindustriële tijdperk in zowel absolute als relatieve zin voor een groter deel uit hoogopgeleiden bestaat. Er is dan ook alle aanleiding om de recente arbeidsmigratie naar Nederland nader – met behulp van recente inzichten uit de literatuur – te bestuderen en hiermee een beeld van de meest voor de hand liggende toekomstige ontwikkelingen in arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie te schetsen.

Figuur 1. Immigratie van niet-Nederlanders naar geregistreerd migratiemotief



Bron: CBS; voor 2008 en 2009: IND; voor EU-burgers: CBS-schattingen.

Het voorspellen van toekomstige aantallen (arbeids)migranten (en in hun kielzog meemigrerende gezinsmigranten) is moeilijk. De onzekerheidsmarges blijven

groot, welke manier¹ men ook gebruikt om tot een voorspelling te komen. In dit artikel wordt mede daarom slechts een beschrijvende beschouwing van toekomstige migratie in de eerste helft van de 21^e eeuw gepresenteerd zonder aantallen te noemen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigratie van hoog- en laagopgeleiden. Hoogopgeleide arbeidsmigranten worden in veel landen gezien als een welkome aanvulling op de binnenlandse beroepsbevolking. Zij hebben hierdoor minder dan laagopgeleide arbeidsmigranten te maken met migratierestricties die de werking van vrije marktmechanismen belemmeren. Voor laagopgeleide arbeidsmigranten is het, vanwege de migratierestricties, veel moeilijker om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt in de Europese Economische Ruimte (EER). Tegenwoordig, en waarschijnlijk ook op de korte en middellange termijn², is arbeidsmigratie van laagopgeleiden dan ook bijna uitsluitend een intra-EU aangelegenheid.

2 Arbeidsmigratie van hoogopgeleiden

Er zijn vele studies verschenen over de effecten van internationale arbeidsmigratie van hoogopgeleiden op de economische groei in de landen van herkomst. Deze droegen bij aan een levendige wetenschappelijke discussie over deze kwestie. De aanvankelijk min of meer vanzelfsprekende aanname dat een zogeheten *brain drain* een negatief effect heeft op de economische groei in de landen van herkomst, werd in een aantal studies dat oog had voor feedback-mechanismen (zoals *remittances*, retourmigratie en een toegenomen prikkel om onderwijs te volgen) ter discussie gesteld (zie bijvoorbeeld Ha et al. 2009). De effecten van hoogopgeleide arbeidsmigranten op de economie van de bestemmingslanden daarentegen worden vanzelfsprekend als positief beschouwd. Volgens Kemnitz (2009) ontbreekt hiervoor echter empirisch bewijs.³ Hij stelt zelfs dat arbeidsmigratie van hoogopgeleiden een negatieve invloed op de economische groei in de bestemmingslanden kan hebben, via negatieve effecten op de werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Kemnitz (2009) pleit daarom voor een meer sectorspecifiek

¹ Zie bijvoorbeeld Bijak (2006) of De Beer (2008) voor een overzicht van de methoden die zoal worden gebruikt om voorspellingen over internationale migratie op te stellen.

² Met 'de korte termijn' wordt in dit artikel het tijdsbestek tot ongeveer 2015 bedoeld. Het begrip 'de middellange termijn' is gereserveerd voor de jaren van omstreeks 2015 tot 2020.

³ Wel zijn er studies die wijzen op een mogelijk positief effect van immigratie van hoogopgeleiden op de overheidsfinanciën, aangezien hoogopgeleiden de overheid meer opbrengen dan dat ze kosten (Roodenburg et al. 2003; Halmayer et al. 2008). Als er al wordt uitgegaan van een positief fiscaal effect, is het hiermee nog lang geen uitgemaakte zaak dat immigratie van hoogopgeleiden op termijn ook een positief effect heeft op de economische groei, laat staan op de welvaart van de reeds aanwezige bevolking. Men heeft immers ook te maken met allerlei andere bijkomende zaken die een effect op de economische groei kunnen hebben, zoals verdringingseffecten op de arbeidsmarkt, eventuele gezinsmigratie en bijkomende kosten die gepaard gaan met de niet-economische – dat wil zeggen culturele, sociale en politieke – integratie van immigranten en hun kinderen. De bovengenoemde studies wijzen overigens in de richting van een negatief fiscaal effect van de migratie van laagopgeleiden naar Nederland.

toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten om bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt weg te werken, in plaats van een generiek, louter op opleidingsniveau gericht, toelatingsbeleid. Meerdere onderzoekers plaatsen kritische kanttekeningen bij de visie dat van de immigratie van hoogopgeleiden hoe dan ook een positief effect uitgaat op de economie van het land van bestemming. Zo stelt Michael (2006, p. 14) zelfs dat de breed gedragen visie dat de immigratie van hoogopgeleide arbeidskrachten, die overigens volgens hem wel een positief fiscaal effect heeft, zorgt voor een toenemende welvaart in het land van bestemming waarschijnlijk onjuist is aangezien deze immigratie mobiliteit van kapitaal of laagopgeleide arbeidskrachten veroorzaakt die de welvaart van reeds ingezetenen doet afnemen. Ook de studies van Geis (2009) en Bonn (2011) laten zien dat het effect van de instroom van hoger opgeleiden niet zonder meer positief hoeft te zijn op de welvaart van de samenleving waarin zij terecht komen.

Empirisch bewijs voor de positieve invloed van hoogopgeleide arbeidsmigranten op de Nederlandse economie lijkt dus te ontbreken. Bovendien heeft Nederland te maken met een grote onderwijsexpansie in het hoger onderwijs die de ontgroening voorlopig ruimschoots bijhoudt (Ministerie van OCW 2006). Desondanks is er in Nederland, net als overigens in veel andere landen, een vrij breed gedragen politieke steun voor de opvatting dat Nederland zich moet mengen in de *battle for brains*. De kennismigrantenregeling, waarbij de potentiële arbeidsmigrant in bepaalde gevallen alleen maar hoeft te voldoen aan een bepaald salariscriterium of een bepaald opleidingsniveau, ongeacht of er in Nederland behoefte is aan de vaardigheden van de beoogde migrant (voor meer details zie bijvoorbeeld Wijkhuijs en Jennissen 2010, pp. 37-39), is illustratief voor de opvattingen van de Nederlandse overheid op dit terrein. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden naar Nederland in de nabije toekomst zal toenemen. Daarmee is overigens niet gezegd dat Nederland in een *battle for brains* zal zegevieren. Behalve een toenemende immigratie van hoogopgeleiden kan ook een toenemende emigratie van hoogopgeleiden worden verwacht. In een dergelijke *battle* zullen waarschijnlijk de Angelsaksische landen, vanwege hun centrale positie in het economische en financiële wereldsysteem en de nagenoeg onaantastbare prominente positie van Amerikaanse en Britse topuniversiteiten, aan het langste eind trekken. Zo zijn Londen en steden in de Verenigde Staten rijkelijk bedeeld wat betreft de aanwezigheid van APS bedrijven⁴, die veel hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrekken (Ewers 2007). De centrale positie in het economische en financiële wereldsysteem van de Angelsaksische landen komt voort uit twee globaliseringsgolven, namelijk die onder de *Pax Britannica* en onder de *Pax Americana*.⁵ De laatstgenoemde globaliseringsgolf

⁴ Met APS bedrijven worden *Advanced Producer Service firms* bedoeld. Dit zijn bijvoorbeeld reclame-, accountants-, en advocatenkantoren, banken en andere bedrijven in de financiële dienstverlening.

⁵ De eerste globaliseringsgolf ontstond als gevolg van de industriële revolutie en duurde tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. Hierna volgde een periode van de-globalisering, die gekenmerkt werd door twee wereldoorlogen en een grote wereldwijde economische recessie. De

ontstond mede doordat na de Tweede Wereldoorlog de techniek, en dan vooral op het gebied van transport en telecommunicatie, een enorme vlucht nam (Nierop 1995). Deze ontwikkeling is mede door de hiermee gepaard gaande daling van de (psychologische) kosten van internationale migratie, waarschijnlijk een van de stuwende krachten achter de toegenomen arbeidsmigratie van hoogopgeleiden.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat een verdergaande technologische ontwikkeling op het gebied van transport en telecommunicatie leidt tot een toenemende internationale migratie van hoogopgeleiden. Deze ontwikkeling kan er namelijk ook voor zorgen dat kennis internationale grenzen overschrijdt, zonder dat dit gepaard hoeft te gaan met de internationale migratie van de persoon die deze kennis heeft. Deze grensoverschrijdende verplaatsing van kennis vindt nu, anno 2011, uiteraard ook al plaats, maar zal waarschijnlijk in de nabije toekomst (relatief) vaker voorkomen. Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld ICT, maken het mogelijk dat technici bepaalde ingewikkelde problemen in het productieproces van een Nederlandse onderneming vanachter hun PC in Bombay kunnen oplossen. Ook kunnen hoogopgeleiden met hun specifieke vaardigheden tijdelijk worden overgevlogen om arbeid te verrichten. En ook hier gaan de ontwikkelingen snel; het is zelfs niet uitgesloten dat over twintig à dertig jaar een netwerk van ultrasnelle intercontinentale vliegverbindingen, dat mogelijk wordt gemaakt door suborbitale ruimtevluchten, bestaat. Een vlucht van Europa naar Australië hoeft dan nog maar 90 minuten te duren (Sippel 2010). Het is derhalve niet ondenkbaar dat er in de toekomst zoiets als intercontinentaal forensisme kan ontstaan van bijvoorbeeld een Australische consultant die ook één of twee dagen per week voor zijn of haar werk in Nederland moet zijn. Deze consultant zal in Nederland overigens wellicht wel een pied-à-terre willen hebben. We spreken dan echter niet meer over internationale arbeidsmigratie maar over (in dit geval fysiek) arbeidstransnationalisme.

Vanwege de in de eerste twee alinea's van deze sectie geschetste ontwikkelingen is het aannemelijk dat de internationale migratie van hoogopgeleiden op de korte en middellange termijn (tot omstreeks 2020) iets zal toenemen. Deze toename zal echter niet al te groot zijn en zou op de langere termijn wel eens kunnen ombuigen naar een kleine afname. Ook de gezinsmigratie volgend op de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden zal waarschijnlijk (getalsmatig) geen grote impact op de Nederlandse bevolkingsdynamiek hebben. Dit komt in de eerste plaats doordat het vermoedelijk niet zo'n vaart zal lopen met de migratie van hoogopgeleiden. Daarnaast leert de ervaring dat hoogopgeleide arbeidsmigranten redelijk snel integreren in de Nederlandse samenleving. Een voorspoedig verlopende integratie is doorgaans een voorbode voor het in relatief hoge mate aangaan van huwelijken en (geregistreerde) partnerschappen met autochtonen (zie bijvoorbeeld Uiters 2007), en dus voor een relatief lage mate van gezinsvorming door middel van migratie. Hetzelfde geldt voor de tweede generatie, als die al een

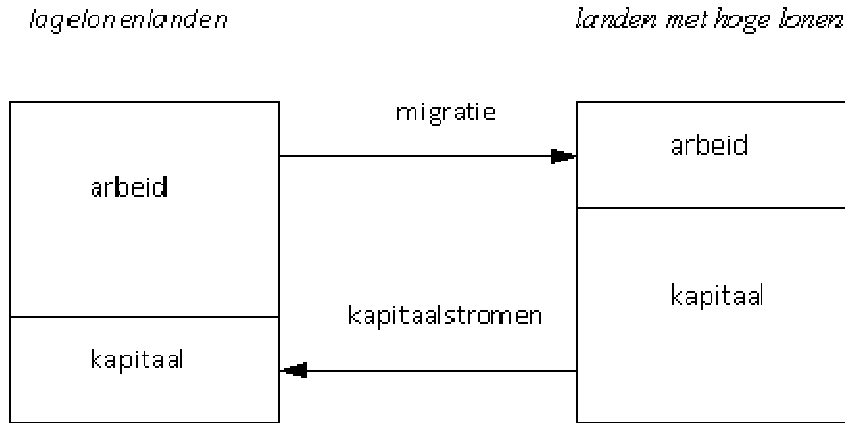
Pax Britannica werd vervangen door de *Pax Americana* waaronder de huidige tweede globaliseringsgolf plaatsvindt (Hopkins 2002).

omvang van enige betekenis aanneemt, aangezien een zeer groot deel van de recente (hoogopgeleide) arbeidsmigranten Nederland na een bepaalde periode weer verlaat (zie bijvoorbeeld Van Gaalen en Bijwaard 2008). De enige vorm van toekomstige gezinsmigratie na arbeidsmigratie van hoogopgeleiden bestaat dus waarschijnlijk uit mee-migrerende gezinsleden die al in het land van herkomst tot het gezin van de arbeidsmigrant behoorden. De omvang van deze gezinsmigratie zal beperkt zijn, maar men kan dit uiteraard niet helemaal zeker weten, aangezien Nederland tot op heden nog nooit te maken heeft gehad met een omvangrijke arbeidsmigratie van hoogopgeleiden uit niet-westerse landen.

3 Arbeidsmigratie van laagopgeleiden

Evenwichtsherstellende mechanismen. Migratie van laagopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland was de afgelopen jaren vooral een intra-EU aangelegenheid, waarbij de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten de belangrijkste herkomstlanden waren. Anders dan bij de migratie van laagopgeleiden uit derde landen⁶, hebben de neoklassieke evenwichtsherstellende mechanismen hierbij in grote mate vrij spel. Volgens de neoklassieke economische theorie leiden reële loonverschillen tussen landen tot twee verschillende stromen die ervoor zorgen dat er een nieuw internationaal evenwicht ontstaat waarin de reële lonen in alle landen op hetzelfde niveau komen te liggen. De eerste stroom is er één van laagopgeleide arbeidskrachten van landen met lage lonen naar landen met hoge lonen. De tweede is een kapitaalstroom van landen met een hoog loonniveau naar landen met een laag loonniveau. Deze kapitaalstroom bestaat voornamelijk uit arbeidsintensief industrieel kapitaal en wordt vergezeld door hoogopgeleide arbeidsmigratie. Deze evenwichtsherstellende mechanismen zijn op een mooie manier gevisualiseerd door Öberg (1997, p. 24, zie Figuur 2).

⁶ Met 'derde landen' worden de landen bedoeld die niet behoren tot de Europese Unie (EU) of de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA).

Figuur 2 Neoklassieke mechanismen die leiden tot een nieuw internationaal evenwicht

De netto arbeidsmigratiestroom van Midden- en Oost-Europa naar Nederland zal dan ook een tijdelijk verschijnsel zijn, totdat een nieuw evenwicht met gelijke reële lonen is ontstaan (Jennissen 2007). Een volledig evenwicht zal overigens niet worden bereikt, omdat altijd sprake is van transactiekosten – in het geval van migratie zijn ook psychische kosten erg belangrijk – en onvolledige informatie, bijvoorbeeld over het loonniveau en de vacatures in andere landen van de EU.

Kritiek op de neoklassieke benadering van internationale migratie kwam uit de hoek van de Keynesiaanse economie. Volgens de Keynesiaanse theorie hangt het arbeidsaanbod ook samen met het nominale loon, niet alleen met het reële loon. Dit onderscheid komt voort uit de verschillende opvattingen over de rol van geld in de economie. In een neoklassieke benadering is geld louter een ruilmiddel. Het Keynesiaanse standpunt verschilt hierin aangezien volgens deze benadering geld niet alleen een ruilmiddel maar ook een oppot/spaarmiddel is. Vanwege deze laatste genoemde functie van geld, hebben ook landen met hoge nominale lonen een aantrekkingskracht op potentiële migranten. Bovendien zullen remigratie-intenties en de mogelijkheid om geld over te maken naar achtergebleven familieleden het belang van het nominale loonniveau ten opzichte van het reële loonniveau verder vergroten. Het resultaat hiervan is dat het door de neoklassieke economische theorie voorziene nieuwe internationale evenwicht er niet noodzakelijkerwijs hoeft te komen. Desondanks is ook volgens de Keynesiaanse theorie internationale migratie een evenwichtsherstellend mechanisme. Deze theorie stelt echter dat internationale migratie werkloosheidsverschillen laat verdwijnen in plaats van reële loonverschillen (Hart 1975; Van Dijk 1986).

Het leeuwendeel van het theorievormend onderzoek op het terrein van internationale migratie komt uit economische hoek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit onderzoek zich in aanzienlijke mate heeft gericht op de economische determinanten en zich grotendeels heeft toegespitst op

arbeidsmigratie. Daarnaast kunnen ook niet-economische factoren zoals psychologische aspecten die migratiebeslissingen beïnvloeden, tot op zekere hoogte behandeld worden als waren het economische factoren. Conceptueel kan men dit vangen in een kosten-batenmodel dat op individueel niveau ten grondslag ligt aan de neoklassieke economische kijk op internationale migratie. Zo kan men de psychologische aspecten scheiden in psychologische kosten (bijvoorbeeld het gescheiden zijn van familie en vrienden) en psychologische baten (bijvoorbeeld het opdoen van enerverende ervaringen of, in het geval van gezinsmigratie, juist het herenigd worden met familie).

Naast de neoklassieke en Keynesiaanse theoretische benaderingen, zijn er vele andere theoretische invalshoeken gekozen om een verklaring voor het bestaan van internationale migratiestromen aan te dragen (zie bijvoorbeeld Jennissen 2007). Deze theorieën zijn – in een intra-EU-context waarbij migratie niet wordt beïnvloed door het toelatingsbeleid – secundair aan de neoklassieke en Keynesiaanse benaderingen. Vaak betreft het namelijk nuanceringen van eerder theoretisch werk (bijvoorbeeld de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten, de nieuwe economie van arbeidsmigratie en de relatieve deprivatietheorie) of heeft de theorie alleen betrekking op het vraagstuk hoe een internationale migratiestroom zich ontwikkelt in de tijd (bijvoorbeeld de netwerktheorie en institutionele theorie). In dit laatste geval moet een andere theorie van stal worden gehaald om te verklaren waarom de betreffende substantiële netto migratiestroom überhaupt bestaat.

Vraag en aanbod. De belangrijkste factoren die ervoor zorgen dat in Nederland het aanbod van laagopgeleide arbeidskrachten afneemt, zijn de grote onderwijsexpansie in het hoger onderwijs en de toenemende vergrijzing. In de toekomst zijn echter niet alleen tekorten aan laaggeschoolde arbeidskrachten te verwachten, maar ook, en wellicht zelfs vooral, tekorten aan arbeidskrachten op mbo-niveau. Bij deze laatste categorie gaat het om verplegers, loodgieters, monteurs en dergelijke. De onderwijsexpansie in het hoger onderwijs zal nog wel een aantal jaren doorgaan. Toch zal deze na verloop van tijd afremmen, aangezien we mogen aannemen dat de onderwijsexpansie een logistisch groeipatroon met een bijbehorende natuurlijke bovenlimiet heeft (Jónasson 2003; Kikkawa 2004). Nederland zal nog 25 à 30 jaar vergrijzen om vervolgens enigszins te vergroenen (Van der Erf 2006; De Jong 2008). Rond 2035 zal duidelijk worden hoe groot de problematiek van een eventueel tekort aan laaggeschoolde arbeidskrachten zal zijn, die kan ontstaan doordat de toegenomen arbeidsproductiviteit de toegenomen *grijze druk*⁷ niet meer kan compenseren. Volgens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2009) worden tekorten aan middelbaar opgeleide en laagopgeleide werknemers verwacht in de zorg, het onderwijs, de infrastructuur,

⁷ Met grijze druk wordt de verhouding tussen het aantal personen in de bevolking van 65 jaar en ouder en het aantal personen in de zogenoemde productieve leeftijdsgroep (van 15 tot en met 64 jaar) bedoeld.

bouw, horeca en land- en tuinbouw. De arbeidsmigratie van laaggeschoolden uit Midden- en Oost-Europese landen zal dan ook *ceteris paribus* toenemen.

Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 is door de Nederlandse overheid een overgangsregeling ingesteld voor de tewerkstelling van werknemers uit deze landen. Werkgevers moeten voor arbeidsmigranten uit deze landen nog steeds een tewerkstellingsvergunning aanvragen. De overgangsregeling kan tot uiterlijk 1 januari 2014 worden verlengd als naar de mening van de Nederlandse regering sprake is van 'ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of dreiging daarvan'. Daarna geldt hoe dan ook, op grond van de toetredingsverdragen, een vrij verkeer van werknemers. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië zal toenemen als er vrij verkeer van werknemers uit deze landen wordt ingesteld. De (arbeids)migratie uit Bulgarije en Roemenië nam ook al toe nadat de landen lid van de EU werden. Hierbij viel vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg naar Nederland had gevonden erg op. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten behoren tot de Turkse minderheid, die ongeveer tien procent van de totale bevolking van Bulgarije uitmaakt. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen. Evenals Bulgarije is ook Roemenië een multi-etnisch land. In Roemenië, en dan vooral in Transsylvanië, leven ruim 1,5 miljoen etnische Hongaren. Sinds 1 januari 2011 kunnen etnische Hongaren die permanent in een ander land dan Hongarije verblijven via een vereenvoudigde procedure een Hongaars paspoort aanvragen (Szymanowska en Groszkowski 2011). Met dit paspoort hebben zij uiteraard toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De toekomstige arbeidsmigratie uit Roemenië richting Nederland zou ook een etnische component kunnen hebben in vorm van een groot aandeel Roma in de arbeidsmigrantenstroom.

De Nederlandse vraag naar arbeidskrachten is echter maar één kant van het verhaal. Ontwikkelingen in het aanbod van laag- en middelbaar opgeleide arbeidskrachten die bereid zijn om naar Nederland te migreren, spelen uiteraard ook een belangrijke rol. Twee ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten van de EU ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn zorgen dat het aanbod van arbeidskrachten die in het westen in arbeidsintensieve sectoren willen werken, in de toekomst zal afnemen.

De eerste ontwikkeling waardoor het aanbod van laaggeschoolde Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten zal afnemen, is de vergrijzing die ook in Midden- en Oost-Europa zal toeslaan. Dit demografische proces, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door dalende geboortecijfers, zal zich in het oosten van de EU zelfs sterker voordoen dan in West-Europese landen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van (toekomstige) vergrijzingscijfers in Polen, dat van de Midden- en Oost-Europese landen nog steeds het belangrijkste herkomstland is van arbeidsmigranten die naar Nederland komen om arbeidsintensief werk te verrichten. Polen heeft tegenwoordig, anno 2011, een grijze druk van ongeveer

twintig procent. In 2060, zal dit land volgens het *EUROPOP2008 convergence scenario* een grijze druk hebben die is opgelopen tot bijna zeventig procent (Giannakouris 2008). Polen zou daarmee in 2060 de hoogste grijze druk kennen van alle EU/EVA-landen. Ter vergelijking, de grijze druk in Nederland is tegenwoordig ongeveer 23% en zal volgens het hier genoemde scenario in 2060 ongeveer 47% zijn.

Een tweede ontwikkeling is dat door de vrije interne Europese markt, in combinatie met het stelsel van EU-subsidies, de welvaartsverschillen tussen het westelijke en oostelijke deel van de EU naar verloop van tijd zullen afnemen. Ook eerdere uitbreidingen van de EU met relatief armere lidstaten als Ierland⁸, Griekenland, Spanje en Portugal zorgden voor een grotere welvaart in die landen (Laski en Römisch 2003). Tegenwoordig is dan ook nauwelijks meer sprake van netto arbeidsmigratiestromen van laagopgeleiden van Zuid- naar Noordwest-Europa, van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk, of van Finland naar Zweden. In feite is de ontwikkeling naar convergerende welvaartsniveaus tussen de westelijke en oostelijke lidstaten al ingezet. De jaarlijkse economische groei in Polen was in het eerste decennium van de 21^e eeuw gemiddeld maar liefst 2,8%, terwijl de jaarlijkse economische groei in Nederland in die periode gemiddeld op 1,0% bleef steken.⁹ In waarschijnlijk een nog grotere mate en sneller tempo dan de welvaartsverschillen zullen de werkloosheidsverschillen tussen de EU-lidstaten ten westen en oosten van het voormalige IJzeren Gordijn (door evenwichtsherstellende mechanismen) kleiner worden. Al in 2008, het jaar nadat het vrije verkeer van Poolse werknemers richting Nederland mogelijk werd, daalde de werkloosheid in Polen volgens de *EU Labour Force Survey* tot onder het niveau van de werkloosheid in Duitsland en Spanje en tot nog maar 1,4 procentpunten boven het werkloosheidspercentage van het Verenigd Koninkrijk.¹⁰ Hoewel het werkloosheidspercentage in Polen in 2008 nog altijd 4,3 procentpunten hoger was dan in Nederland, is dit verschil in de periode van 2000 tot 2009 met 8,7 procentpunten afgenomen.

Door het afnemende aanbod van arbeidskrachten die in het westen in arbeidsintensieve sectoren willen werken is het waarschijnlijk dat deze vorm van arbeidsmigratie een niet veel grotere omvang zal aannemen dan het huidige niveau. De netto stroom van laagopgeleide arbeidskrachten van Oost- naar West-Europa zal op de middellange termijn waarschijnlijk afzwakken, mits er geen verdere uitbreidingen van de EU in (zuid-)oostelijke richting meer plaatsvinden.

Ontwikkelingen op Europees niveau. De bovenstaande alinea's maken duidelijk dat men bij het voorspellen de omvang van arbeidsmigratiestromen rekening dient

⁸ De toetreding van Ierland tot de EU in 1971 zorgde voor een dusdanig grote economische groei dat veel Ierse migranten die in het buitenland (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) verbleven naar hun vaderland terugkeerden. De jaren zeventig staan in Ierland dan ook wel bekend als *the decade of return* (Garvey 1985).

⁹ Bron: The Conference Board.

¹⁰ Bron: *International Labour Organization* (ILO).

te houden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het land van bestemming en in het land van herkomst. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat ontwikkelingen in derde landen van invloed zijn. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is dat onderdanen van de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten die per 1 mei 2004 lid werden van de EU, vanaf mei 2011 vrije toegang hebben tot de Duitse en Oostenrijkse arbeidsmarkt. Hierdoor is het goed mogelijk dat de arbeidsmigratie van bijvoorbeeld Polen naar Nederland vanaf mei 2011 minder omvangrijk zal zijn, omdat een deel van de potentiële Poolse arbeidsmigranten de nieuwe alternatieve bestemmingen Duitsland en Oostenrijk boven Nederland verkiest. Ter illustratie, uit interviews door de onderzoekers Fassmann en Hintermann (1997) afgenomen in Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije bleek dat meer dan de helft van de potentiële arbeidsmigranten een voorkeur had om zich in Duitsland of Oostenrijk te vestigen.

Bij de voorspelling dat de migratie van laagopgeleide arbeidskrachten uit EU-lidstaten geen grotere proporties zal aannemen dan de omvang die Nederland nu al gewend is, wordt één belangrijke slag om de arm gehouden, namelijk dat er geen verdere uitbreiding van de EU in (zuid-)oostelijke richting plaatsvindt. Nu zal een uitbreiding in oostelijke richting, met Oost-Slavische landen (bijvoorbeeld Oekraïne), of in zuidoostelijke richting, met Zuid¹¹-Slavische landen (bijvoorbeeld Kroatië), geen al te grote impact op de arbeidsmigratie naar Nederland hebben. Als de economische integratie van de Midden- en Oost-Europese landen in de EU een succes wordt, zullen deze landen te zijner tijd eveneens kampen met grote tekorten aan arbeidskrachten. Migranten uit mogelijk toekomstige Slavische lidstaten die bereid zijn om in arbeidsintensieve sectoren te werken, zullen waarschijnlijk voornamelijk naar Midden- en Oost-Europese lidstaten migreren waar hun Slavische broeders en zusters wonen. Van hen zal slechts een enkeling naar Nederland komen.

Een ander verhaal is een eventueel toekomstig EU-lidmaatschap van Turkije. Turkije is een land met een relatief zeer jonge bevolking en een welvaartspeil dat beduidend onder het niveau van westelijke EU-lidstaten ligt. Turkije zou als enige van de landen die in beeld zijn om lid van de EU te worden, enigszins structureel kunnen bijspringen in de behoefte aan on- en laaggeschoolde arbeidskrachten, als daar in Nederland en andere Europese landen een tekort aan zou ontstaan. De reeds in Nederland aanwezige Turkse diaspora zou in dat geval kunnen dienen als een netwerk dat de kosten van migratie verlaagt. Het CPB heeft becijferd dat een toetreding van Turkije tot de EU in 2010 zou kunnen leiden tot een migratie van 107.000 Turken naar Nederland in de periode van 2010 tot en met 2025 (Lejour et al. 2004).

Als echter de toenemende arbeidsproductiviteit de vergrijzing niet kan bijhouden, en ook een eventuele toetreding van Turkije geen verlichting kan

¹¹ Het Zuid-Slavische woord voor 'zuidelijk' is 'jugo'. Het gaat hier dan ook over uitbreidingen van de EU met staten die tot het voormalige Joegoslavië behoorden.

brengen, zal Nederland wellicht laaggeschoolde en middelbaar geschoolde arbeidskrachten van buiten de EU gaan aantrekken.

Gezinsmigratie gegenereerd door arbeidsmigratie van laagopgeleiden. De vraag die nog openstaat, is in hoeverre reeds in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen gezinsmigranten zullen genereren. Hoewel het exacte antwoord op deze vraag hier achterwege blijft, kan wel een indicatie worden geven door een vergelijking te maken met de arbeidsmigranten die in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig naar Nederland kwamen. Het aantal gezinsmigranten dat met, of in het kielzog van een arbeidsmigrant naar Nederland komt, zal voor Midden- en Oost-Europeanen wat groter zijn dan voor de Zuid-Europese arbeidsmigranten die in de jaren zestig en begin jaren zeventig naar Nederland kwamen. Bij laatstgenoemden kwam het verschijnsel van mee-migrerende gezinsleden nauwelijks voor, omdat alleen de daadwerkelijke arbeidsmigrant aanvankelijk een tijdelijke verblijfsvergunning kreeg. Midden- en Oost-Europeanen daarentegen kunnen meteen hun gezin meenemen wat op de korte termijn zal leiden tot hogere gezinsmigratiecijfers en een kleiner aandeel retourmigranten. Waarschijnlijk zal echter gezinsvorming door middel van migratie onder Midden- en Oost-Europeanen beduidend minder vaak voorkomen dan onder Turken en Marokkanen. Dit geldt voor zowel de eerste als de tweede generatie. De reden hiervoor is dat economische en sociaal-culturele verschillen tussen Nederland en de Midden- en Oost-Europese landen minder groot zijn dan tussen Nederland en het niet-Europese Middellandse-Zeegebied. Door de minder grote sociaal-culturele verschillen zullen Midden- en Oost-Europeanen waarschijnlijk veel vaker dan Turken en Marokkanen kiezen voor een autochtone partner en minder vaak een partner uit het herkomstland van hun ouders laten overkomen. De bovenstaande voorspellingen over de mate waarin aanwezige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gezinsmigranten zullen genereren kunnen nog niet overtuigend met feiten worden gestaafd. Uit een recent onderzoek van Nicolaas et al. (2011) bleek al wel dat onder Polen de retourmigratie (op termijn een alternatief voor gezinsmigratie) weliswaar iets achterblijft bij die van Spanjaarden en Italianen die in de jaren zestig naar Nederland kwamen,¹² maar beduidend hoger was dan die van Turken en Marokkanen die in die periode in Nederland arriveerden.

4 Conclusie

Het doel van dit artikel was om met behulp van inzichten uit de literatuur een beeld te schetsen van de meest voor de hand liggende toekomstige ontwikkelingen in

¹² Hierbij moet worden aangetekend dat de retourpercentages van Spanjaarden en Italianen in grotere mate dan die van Turken en Marokkanen zijn beïnvloed door de recessie van 1966/1967. In 1966 en 1967 werden ongeveer 26.000 contracten van gastarbeiders niet verlengd (Lakeman 1999).

arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigratie van hoog- en laagopgeleiden.

De vrij breed gedragen maatschappelijke en politieke steun voor de opvatting dat Nederland er goed aan doet om veel hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken zal, samen met de nog voortdurende globalisering, zorgen voor een wat toenemende arbeidsmigratie van hoogopgeleiden op de korte en middellange termijn. Een al te grote toename hoeft men echter niet te verwachten. Dit komt in de eerste plaats doordat het in de lijn der verwachting ligt dat Nederland het in de zogenoemde *battle for brains* moet afleggen tegen de (Angelsaksische) landen in het centrum van het economische en financiële wereldsysteem. Daarnaast is het goed mogelijk dat de verdergaande technologische ontwikkelingen op het gebied van transport en telecommunicatie, die vooralsnog stuwende krachten achter de toegenomen arbeidsmigratie van hoger opgeleiden zijn, vanaf de middellange termijn de (internationale) mobiliteit van hoogopgeleiden gaat temperen. Technologische vooruitgang kan er namelijk ook voor zorgen dat kennis en vaardigheden zich in toenemende mate (grensoverschrijdend) kunnen verplaatsen zonder dat hierbij (internationale) migratie in het spel is.

Doordat de immigratie van hoogopgeleiden vermoedelijk niet zo'n hoge vlucht zal nemen, zal uiteraard ook de gezinsmigratie volgend op de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden niet iets zijn wat een grote stempel op de bevolkingssamenstelling van Nederland zal gaan drukken. Daar komt nog eens bij dat hoogopgeleide (arbeids)migranten doorgaans – als zij van plan zijn zich permanent in het land van bestemming te vestigen – redelijk snel integreren. Een voorspoedig verlopende integratie gaat vaak samen met het in relatief hoge mate aangaan van relaties met ingezetenen en dus met een relatief lage mate van gezinsvorming door middel van migratie.

De afgelopen jaren was de arbeidsmigratie van laagopgeleiden bijna exclusief een intra-EU aangelegenheid, waarbij een aanzienlijke migratiestroom van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa naar de 'oude' EU plaatsvond. Dit zal waarschijnlijk ook in de nabije en wat verder weggelegen toekomst niet anders zijn. In de lijn der verwachting ligt dat de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa geen grotere omvang zal hebben dan dat we tegenwoordig gewend zijn. Het aandeel Polen onder de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten zal waarschijnlijk dalen en het aandeel Bulgaren, Roemenen en Hongaren zal toenemen. Op de lange termijn zal deze arbeidsmigratie vanwege convergerende welvaartsniveaus en het feit dat de vergrijzing ook sterk toeslaat in de landen ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn vermoedelijk substantieel afnemen. De vraag is dan ook of Nederland zich genoodzaakt zal zien om tegen die tijd laagopgeleide en middelbaar opgeleide arbeidskrachten van buiten de EU toe te laten. Een van de onzekerheden die hierbij in het spel is, is of, en zo ja wanneer, Turkije lid wordt van de EU. Verder is het vooral de vraag of de toekomstige stijging van de arbeidsproductiviteit de vergrijzing en daarmee de toenemende grijze druk kan bijbenen. Naar een antwoord op deze vraag blijft het vooralsnog gissen. De technologische vooruitgang die de arbeidsproductiviteit naar grotere

hoogten kan stuwen gaat vaak – verassend – snel. Dit kan echter ook gelden voor medische doorbraken die kunnen zorgen voor een hogere levensverwachting wat de grijze druk verder kan doen toenemen.

De mate waarin de reeds in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen gezinsmigranten zullen genereren is nog onduidelijk. Vermoedelijk ligt het aantal gezinsmigranten per arbeidsmigrant tussen het aantal voor Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten in de jaren zestig en zeventig enerzijds en het aantal voor Zuid-Europese gastarbeiders in deze periode anderzijds – en dan waarschijnlijk het dichtst bij laatstgenoemde groep.

5 Discussie en beleidsimplicaties

Arbeidsmigratie is een onderwerp dat in Nederland, na een lange periode slechts sporadisch in beeld te zijn geweest, weer prominent aanwezig is in het politieke en maatschappelijke debat. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat Nederland, nadat er in mei 2007 vrij verkeer van werknemers tussen acht in 2004 tot de EU toegetreden Midden- en Oost-Europese en de overige EU-lidstaten mogelijk werd, werd geconfronteerd met een grootschalige toestroom van arbeidsmigranten uit deze landen. Daarnaast wordt arbeidsmigratie – al dan niet terecht – als een mogelijk remedie voor de problemen die de vergrijzing van de bevolking met zich meebrengt gezien (zie bijvoorbeeld Muysken et al. 2007).

Vooraf één specifiek probleem van de vergrijzing werd in het eerste decennium van deze eeuw voor het eerst daadwerkelijk zichtbaar. Het gaat hier om de kwestie of het huidige niveau van de pensioenen en AOW-uitkeringen in de toekomst kan worden gehandhaafd. Deze kwestie werd extra urgent door de in 2008 tot Nederland doorgedrongen financiële crisis en de hierop volgende recessie van 2009. De crisis zorgde er ook voor dat er structurele overheidstekorten ontstonden waardoor de staatsschuld dreigde op te lopen. Het doorschuiven van de staatsschuld naar toekomstige generaties wordt door de krimpende (beroeps)bevolking steeds meer onverantwoord. Het overheidstekort kan voornamelijk worden teruggedrongen door te bezuinigen op de overheidsuitgaven en de belastingen te verhogen. Dit zijn uiteraard maatregelen waarmee politici zich bij grote delen van de bevolking impopulair maken. Een andere weg waarvan men denkt dat die kan worden ingeslagen om het overheidstekort, ondanks een stijgende afhankelijkheidsratio (het aantal werkenden gedeeld door het aantal niet-werkenden), terug te dringen en die minder weerstand oproept is het verhogen van de arbeidsproductiviteit.¹³ Hierdoor, zo is de veronderstelling, zal het bbp en dus ook de belastinginkomsten toenemen. Door in te zetten op het ontwikkelen van een zogenaamde kenniseconomie hoopt men de arbeidsproductiviteit te vergroten (Jacobs en Bovenberg 2005). Het ligt voor de

¹³ Ook kan men proberen om het begrotingstekort te verlagen door de handelsbalans gunstiger te laten uitvallen, bijvoorbeeld door loonmatiging na te streven waardoor de internationale concurrentiepositie verbetert.

hand dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor het vergroten van de hoeveelheid *human capital*, maar het is echter zeer de vraag of dit geldt voor elke vorm van kennis. Zo zou men bijvoorbeeld de nodige vraagtekens kunnen plaatsen bij de bijdrage aan de groei van de arbeidsproductiviteit van kennis opgedaan in bepaalde vakgebieden die behoren tot het domein van de alfa- en gammawetenschappen. Toch wordt door veel onderzoekers en beleidsmakers ervan uitgegaan dat een gemiddeld hoger opgeleide beroepsbevolking – ongeacht in welke sector de groei van het gemiddeld opleidingsniveau zich heeft voorgedaan – vanzelf zal zorgen voor een grotere arbeidsproductiviteit en een hoger bbp per capita (zie bijvoorbeeld Canton et al. 2005; Mous 2008).

Eigenlijk is echter alleen overtuigend aangetoond dat er een positieve samenhang bestaat tussen het gemiddeld opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking en het bbp per capita van een land. Dit hoeft echter niet zonder meer te betekenen dat het verhogen van het gemiddeld opleidingsniveau leidt tot een grotere economische groei in ontwikkelde landen. Er kan immers ook sprake zijn van een omgekeerd verband of van een derde factor die op zowel onderwijsexpansie als economische groei een positief effect heeft (Hannum en Buchmann 2005; De Beer 2007). Binnen de sociologie zijn er twee stromingen die zich met (de mechanismen achter) onderwijsexpansie bezighouden: de functionalistische en de conflicttheoretische. Functionalisten menen dat door de technologische vooruitgang meer behoefte is aan hooggeschoolde arbeidskrachten (Lipset en Bendix 1959; Blau en Duncan 1967). Hierdoor zullen de lonen voor hooggeschoold werk relatief toenemen, waardoor het aantrekkelijker wordt om relatief hogere schooldiploma's te behalen. Volgens de functionalisten produceert iemand met relatief meer opleiding meer (Becker 1964). Indien nu het gemiddelde opleidingsniveau van de totale bevolking zou stijgen, dan zal dit dan ook volgens de functionalistische visie op onderwijsexpansie leiden tot een grotere collectieve welvaart. Conflicttheoretici, daarentegen, zijn van mening dat de toenemende onderwijsexpansie ontstaat doordat individuen hun relatieve (toekomstige) positie op de arbeidsmarkt ten opzichte van anderen proberen te verdedigen (zie bijvoorbeeld Thurow 1975). Conflicttheoretici hebben de opvatting dat iemand met een hogere opleiding louter iemand op de arbeidsmarkt verdringt met een middelbare opleiding (die op zijn beurt weer iemand met een lagere opleiding zal verdringen), zonder dat dit tot extra productiviteit zal leiden (Collins 1979). Wat opvalt, is dat in Nederland tegenwoordig bijna niemand, in zowel het politieke als het wetenschappelijke – voor zover dit zich niet specifiek met dit issue bezighoudt – bedrijf, oog heeft voor de conflicttheoretische visie op onderwijsexpansie.¹⁴

Dit is terug te zien in de het arbeidsmigratiebeleid voor hoger opgeleiden. Hierbij is de zogenoemde kennismigrantenregeling, waarbij de potentiële arbeidsmigrant in bepaalde gevallen alleen maar hoeft te voldoen aan een bepaald

¹⁴ De in dit artikel geciteerde publicatie van De Beer (2007) is hierop één van weinige uitzonderingen. In de tweede helft van de jaren tachtig vond er in Nederland nog wel een academische discussie plaats tussen de aanhang van de functionalistische en de conflicttheoretische visie op onderwijsexpansie. Zie het dispuut tussen Jaap Dronkers (1988) en Jo Ritzen (1988).

salariscriterium (en in bepaalde gevallen zelfs dat niet, bijvoorbeeld als het om wetenschappelijk onderzoekers gaat), ongeacht of er in Nederland behoefte is aan de specifieke vaardigheden van de beoogde migrant, exemplarisch. Als de waarheid in de discussie tussen functionalisten en conflicttheoretici enigszins in het spreekwoordelijke midden zou liggen, zou men kiezen voor een door Kemnitz (2009) bepleit sectorspecifiek toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten (zie Sectie 2). Het is dan ook maar de vraag of Nederland er goed aan doet bijvoorbeeld veel economen, sociologen en psychologen van buiten de EU toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit ligt uiteraard anders voor bepaalde sectoren waarvoor in Nederland onvoldoende personeel met specifieke kennis voor handen is en die een grote bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie.

In tegenstelling tot de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden, wordt de immigratie van middelbaar opgeleide en laagopgeleide personen door velen zonder meer als iets onwenselijks afgedaan. Dit ondanks de door de ACVZ (2009) voorziene tekorten in de zorg, de infrastructuur, bouw, horeca en land- en tuinbouw. Deze tekorten worden behalve door vergrijzing ook veroorzaakt door de onderwijsexpansie in het hoger onderwijs. De aversie tegen *blue collar*-arbeidsmigratie wordt waarschijnlijk gevoed doordat de komst van laagopgeleide arbeidsmigranten voor velen onverenigbaar is met de constatering dat er nog enkele honderdduizenden arbeidskrachten met een uitkering aan de zijlijn van de Nederlandse arbeidsmarkt staan. Verder speelt vermoedelijk ook de angst dat deze vorm van arbeidsmigratie, net zoals de Marokkaanse en Turkse arbeidsmigratie in de jaren zestig en zeventig, wordt gevolgd een door hoge mate van inactiviteit van de arbeidsmigranten na binnenkomst¹⁵ en door grootschalige gezinsmigratie waardoor het doel de middelen niet meer lijkt te heiligen. Dit neemt niet weg dat men er toch verstandig aan doet om na te denken over hoe Nederland mogelijke tekorten aan laagopgeleid en middelbaar opgeleid personeel denkt in te vullen als de bron aan dergelijk arbeidskrachten in Midden- en Oost-Europa dreigt op te drogen. Als beleidsbepalers wachten tot de wal het schip dreigt te gaan keren, bestaat het risico dat andere landen die om arbeidskrachten op mbo-niveau verlegen zitten er met de buit vandoor gaan. Iets dergelijks deed zich ook in de jaren zestig voor. Mede doordat Duitsland eerder begon met het werven van Turkse gastarbeiders slaagde dit land erin meer geschoolde en relatief meer uit ontwikkelde gebieden afkomstige werknemers te werven dan Nederland (Dagevos et al. 2006).

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat er voor zowel arbeidsmigratie van hoogopgeleiden als die van laagopgeleiden een beleidsoptie is die de arbeidsmigratie richting Nederland van buiten de EU letterlijk en figuurlijk in goede banen leidt. Voor wat betreft de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden lijkt het zaak om in te zetten op een sectorspecifiek toelatingsbeleid, iets wat haaks staat op

¹⁵ Binnen 10 à 20 jaar na hun binnenkomst stroomden zij massaal door van werk naar uitkering. Volgens Lakeman (1999) werkte in 1983 nog maar 40% van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders. De overige 60%, waarvan twee derde werkloos was geraakt en een derde arbeidsongeschikt, leefde van een uitkering.

de huidige ‘generieke’ kennismigrantenregeling. Arbeidsmigratie van laagopgeleiden van buiten de EU naar Nederland is – althans via de officiële kanalen – een vrij zeldzaam verschijnsel. Als het dalende aanbod van laagopgeleide arbeidskrachten in de EU Nederland noopt tot het werven van dergelijke arbeidskrachten buiten de EU, doet men er verstandig aan om er voor te zorgen dat de arbeidsmigratie van laagopgeleiden een circulair karakter zal hebben.

Auteur

Roel Jennissen (e-mail: r.p.w.jennissen@minvenj.nl) is als onderzoeker verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Literatuur

- ACZV, 2009, Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Becker, G., 1964, Human capital: A theoretical and empirical analysis with special relevance to education, New York: National Bureau of Economic Research.
- Beer, J. de, 2008, Forecasting international migration: Time series projections vs argument-based forecasts. in: J. Raymer en F. Willekens (eds.), International migration in Europe: Data, models and estimates, pp. 283-306, Chichester: John Wiley en Sons.
- Beer, P. de, 2007, Worden we wijzer van meer onderwijs?, in: E. de Gier en F. Huijgen (eds.), Het arbeidsbestel binnenstebuiten, pp. 71-88, Apeldoorn: Het Spinhuis.
- Bijak, J., 2006, Forecasting international migration: Selected theories, models, and methods, Warschau: Central European Forum for Migration Research.
- Blau, P.M., en O.D. Duncan, 1967, The American occupational structure, New York: The Free Press.
- Bonn, M., 2011, The effects of high skilled immigration in a dual labour market with union wage setting and fiscal redistribution, Marburg: Philipps-Universiteit.
- Canton, E., B. Minne, A. Nieuwenhuis, B. Smid en M. van der Steeg, 2005, Human capital, R&D, and competition in macroeconomic analysis, Den Haag: CPB.
- Collins, R., 1979, The credential society: An historical sociology of education and stratification, New York: Academic Press.
- Dagevos, J., R. Euwals, M. Gijsberts en H. Roodenburg, 2006, Turken in Nederland en Duitsland: De arbeidsmarktpositie vergeleken, Den Haag: SCP.
- Dijk, J. van, 1986, Migratie en arbeidsmarkt, Assen: Van Gorcum.
- Dronkers, J., 1988, De bijdrage van de groei in onderwijsdeelname aan de economische groei 1960-1980. *Mens en Maatschappij*, vol. 63(1): 45-63.
- Erf, R. van der, 2006, Nederland vergrijst minder dan rest EU: CBS-prognose vergeleken met de Eurostat-prognose. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, vol. 22(8): 69-73.
- Ewers, M., 2007, Migrants, markets and multinationals: Competition among world cities for the highly skilled. *GeoJournal*, vol. 68(2): 119-30.
- Fassmann, H., en C. Hintermann, 1997, Migrationspotential Ostmitteleuropa: Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Berlijn: ISR.
- Gaalen, R. van, en Bijwaard, G., 2008, Wat bindt arbeidsmigranten aan Nederland? Levensloofdynamiek van tussen 1999 en 2003 gearriveerde arbeidsmigranten, in: M. Mol, H.J. Dirven en R. van der Bie (eds.), *Dynamiek in de sociale statistiek: Nieuwe cijfers over de sociaaleconomische levensloop*, pp. 191-205, Voorburg: CBS.
- Garvey, D., 1985, The history of migration flows in the Republic of Ireland, *Population Trends*, vol. 39, 22-30.
- Geis, W., 2009, *Is there still an immigration surplus, if native education structure adjusts to immigration*, München: CESifo.
- Giannakouris, K., 2008, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*. Luxemburg: Eurostat, Statistics in focus,
- Ha, W., J. Yi en J. Zhang, 2009, *Brain drain, brain gain and economic growth in China*. New York: UNDP.
- Halsmayer, V., U. Schuh en I. Skrivanek, 2008, *The impact of migration on welfare systems and social services*, Wenen: Institut für Höhere Studien.

- Hannum, E., en C. Buchmann, 2005, Global educational expansion and socio-economic development: An assessment of findings from the social sciences, *World Development*, vol. 33(3), 333-54.
- Hart, R.A., 1975, Interregional economic migration: Some theoretical considerations, Part I, *Journal of Regional Science*, vol. 15(2), 127-38.
- Hopkins, A.G., 2002, Introduction: Globalisation – An agenda for historians, in: A.G. Hopkins (ed.), *The globalisation in world history*, pp. 1-10, Londen: Pimlico.
- Jacobs, B., en A.L. Bovenberg, 2005, Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 37(1), 3-22.
- Jennissen, R.P.W., 2007, Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, vol. 26(4), 411-36.
- Jennissen R., N. van der Gaag en L. van Wissen, 2006, Searching for similar international migration trends across countries in Europe. *Genus*, vol. 72(2): 37-64.
- Jónasson, J.T., 2003, Does the state expand schooling? A study based on five Nordic countries, *Comparative Education Review*, vol. 47(2): 160-83.
- Jong, A. de, 2008, Vier scenario's voor de zeer lange termijn. *Bevolkingstrends*, vol. 56(4): 72-81.
- Kemnitz, A., 2009, Native welfare losses from high skilled immigration, *International Tax and Public Finance*, vol. 16(4), 560-570.
- Kikkawa, T., 2004, Effect of educational expansion on educational inequality in post-industrialized Societies: A cross-cultural comparison of Japan and the United States of America, *International Journal of Japanese Sociology*, vol. 13(1): 100-19.
- Lakeman, P., 1999, Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen., Amsterdam: Meulenhoff.
- Laski, K., en R. Römisch, 2003, From accession to cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession. Wenen: WIIW.
- Lejour, A.M., R.A. de Mooij, en C.H. Capel, C.H., 2004, Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU, Den Haag: CPB.
- Lipset, S.M., en R. Bendix, 1959, *Social mobility in industrial society*, Berkeley: University of California Press.
- Michael, M.S., 2006, Are migration policies that induce skilled (unskilled) migration beneficial (harmful) for the host country?, München: CESifo.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2006, *Onderwijsdeelname 1990-2020: Beelden anno 2006*, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mous, A., 2008, *Hard/t voor het onderwijs*, Den Haag: Kenniscentrum D66.
- Muysken, J., F. Cörvers en T. Ziesemer, 2007, Immigratie als wapen in de strijd tegen de vergrijzing. *Kwartaalschrift Economie*, vol. 4(4), 475-96.
- Nicolaas, H., J. Liu, en S. de Boer, 2011, Gezinsmigratie, in: R.P.W. Jennissen (ed.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen*, pp. 149-175, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nierop, T., 1995, Globalisering, internationale netwerken en de regionale paradox, in: J. Heilbron en N. Wilterdink (eds.), *Mondialisering: De wording van de wereldsamenleving*, pp. 36-60, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Öberg, S., 1997, Theories on inter-regional migration: An overview, in: H.H. Blotevogel en A.J. Fielding (eds.), *People, jobs and mobility in the new Europe*, pp. 3-22, Chichester: Wiley.
- Ritzen, J.M.M., 1988, Modderen met modellen, commentaar op J. Dronkers, De bijdrage van de groei in onderwijsdeelname aan de economische groei 1960-1980, *Mens en Maatschappij*, vol. 63(1): 64-66.

- Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, Immigration and the Dutch economy, Den Haag: CPB.
- Salt, J., 1976, International labour migration: The geographical pattern of demand, in: J. Salt en H.D. Clout (eds.), *Migration in post-war Europe: Geographical essays*, pp. 80-125, Oxford: Oxford University Press.
- Sippel, M., 2010, Promising roadmap alternatives for the SpaceLiner, *Acta Astronautica*, vol. 66(11/12) : 1652-58.
- Szymanowska, L., en J. Groszkowski, 2011, The implementation of the Hungarian citizenship law, *Central European Weekly*, vol. 4(101): 2-4.
- Thurow, L.C., 1975, *Generating inequality: Mechanisms of distribution in the U.S. economy*, New York: Basic Books.
- Uiters, E., 2007, Contacten tussen allochtonen en autochtonen, in: R.P.W. Jennissen en J. Oudhof (eds.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen*, pp. 103-114, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Wijkhuijs, L.J.J., en R.P.W. Jennissen, 2010, *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*, Den Haag: WODC.

Anatomie van de werkloosheid

Jules Theeuwes

In de afgelopen decennia is het economisch denken over werkloosheid drastisch veranderd. De Keynesiaanse revolutie is verwerkt. Het inzicht is gegroeid dat de inrichting van de verzorgingsstaat maatgevend is voor het structurele werkloosheidsniveau. Werkloosheid werd vroeger bestudeerd aan de hand van een foto van de werklozen en nu als een film van mensen die werkloos worden en werkzoekenden die een baan vinden. Tijdens de Grote Recessie was het werkloosheidspercentage in Nederland één van de laagste van Europa. Mogelijk heeft Nederland meer dan anderen baat gehad bij deze nieuwe economische inzichten?

1 Veertig jaar werkloosheidstheorie

Economie was niet mijn eerste studiekeuze, maar wel mijn laatste. De keuze voor economie was tegelijk een keuze voor de arbeidseconomie. Ik studeerde economie in de jaren zestig en zeventig en de revolutie hing in de lucht. Die revolutie bleek achteraf eerder een maatschappelijke explosie van decennialange onderdrukte hormonale spanningen dan een bestorming van de Bastille, maar links was de rigueur onder jongeren en linkser dan arbeidseconomie kwam de economische wetenschap niet in die tijd. Arbeidseconomie gaat over arbeiders, vakbonden en werkloosheid en daar kon je mee thuis komen.

Ik ben in de loop der jaren, ouder en wijzer geworden, in het politieke spectrum opgeschoven. Het onderwerp werkloosheid is mij altijd blijven interesseren in de veertig jaar dat ik het economenvak beoefen.¹ Die levenslange interesse is begonnen bij het op jeugdige leeftijd ongebeleid lezen in Marx over de werklozen als het reserveleger van het kapitalisme en bij de diepe indruk die een klassiek geworden sociologische studie (Jehoda et al. 1933) op mij maakte met haar beschrijving van de ellende van langdurige werkloosheid voor de inwoners van het Oostenrijkse dorp Mariantal na een massaontslag tijdens de crisis in de jaren dertig.

Werkloosheid is voor elke econoom een duivels dilemma. Het is een maatschappelijk drama met veel persoonlijk leed en tegelijk het onvermijdelijke losgeld opgeëist door de economische vooruitgang. Zo zijn de zegeningen van het internet direct gekoppeld aan het inzakken van de posterijen, de kranten, de videotheken, de

¹ Mijn oratie uit 1987 aan de Universiteit van Leiden had als titel “Werkloosheid en de economen”.

reisbureaus en boekhandels en aan het baanverlies van mensen in die sectoren. Het doel van dit afscheidsverhaal is te vertellen hoe ik heb ervaren dat het denken over werkloosheid is veranderd in de afgelopen veertig jaar. Ik wil ook laten zien dat economen werkloosheid vandaag beter begrijpen en daarom effectiever kunnen bestrijden.

2 Keynes en het Kralingse Bos

In de jaren zestig en zeventig, toen ik aan het vak begon, kende de werkloosheidstheorie van Keynes zijn hoogtepunt. Iedereen was toen Keynesiaan.² John Maynard Keynes (1883-1946) bedacht zijn theorie tijdens de grote crisis van de jaren dertig. Het aantal werklozen vervijfvoudigde tussen 1930 en 1936 in Nederland en het werkloosheidspercentage liep op tot 15-20% van de beroepsbevolking.³ Alle industriële landen hadden soortgelijke en zelfs hogere werkloosheidspercentages. Keynes publiceerde in 1936 zijn beroemde boek *The General Theory of Employment, Interest en Money* waarin hij beargumenteerde dat een markteconomie in een depressie kan terechtkomen, waar het zichzelf niet uit kan bevrijden en waarbij de overheid moet ingrijpen.

De *General Theory* is een revolutionair boek geschreven door een geniale econoom. Het heeft de status van heilig schrift binnen de economie en heeft geleid tot diepe exegese door voor- en tegenstanders. Het grote verschil tussen de werkloosheidstheorie in de *General Theory* van Keynes en wat zijn voorgangers, de Klassieken, erover dachten gaat in belangrijke mate over het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. Volgens de Klassieken is de arbeidsmarkt flexibel genoeg en lost de werkloosheid vanzelf op. Volgens Keynes is de arbeidsmarkt star en reageren lonen niet of nauwelijks op de werkloosheidssituatie.

De *General Theory* is bij tijd en wijle een duister boek⁴, maar een slimme interpretatie van de toen nog jeugdige John Hicks (1937) in een uit de hand gelopen boekbespreking, maakte duidelijk wat Keynes eigenlijk had bedoeld. Het artikel leidde tot het beroemde IS-LM model met een markt voor investeringen en spaargelden, en een geldmarkt. Hicks liet zien dat dit marktsysteem tot een evenwicht kon komen, terwijl er nog volop werkloosheid was op de arbeidsmarkt. Het boek

² Beroemd is de uitspraak van Milton Friedman in een artikel in *Time Magazine* (1965) waarin hij stelt dat: “*We are all Keynesians now*”. De uitspraak is bijzonder omdat Friedman in die tijd bekend stond als hoofd criticaster van het Keynesiaanse economisch denken. Toen President Nixon in 1971 de Amerikaanse dollar van de goudstandaard haalde, zei hij dat ook hij nu een Keynesiaan was en verwees daarmee terug naar de uitspraak van Friedman.

³ Eigen berekeningen op basis van pagina's 121 en 198 uit Klein en Borger (1979).

⁴ In een van de openingszinnen van zijn beroemde artikel schrijft John Hicks “But it is also clear that many readers have been left very bewildered by this Dunciad”. *The Dunciad* is het langste en meest bewerkelijke gedicht van de Britse dichter Alexander Pope. Het wordt door velen beschouwd als het grootste ongelezen gedicht in het Engels taalgebied.

en de boekbespreking veroorzaakten een paradigmawisseling in de economische theorie.⁵

Werkloosheid ontstaat in de visie van Keynes, omdat de bestedingen inzakken waardoor de bedrijven minder produceren en mensen ontslaan. Keynesiaans stimuleringsbeleid bestaat er uit dat de overheid ingrijpt om de nationale bestedingen weer op te krikken, zodat de bedrijven weer meer gaan produceren en meer werk genereren waardoor de werkloosheid lager wordt. De bestedingen stimuleren doet de overheid door de belasting te verlagen zodat de huishoudens en de bedrijven meer besteedbaar inkomen of winst overhouden, of de overheid kan zelf meer gaan besteden. Monetair beleid, waarin de rentevoet laag wordt gehouden zodat geld lenen goedkoper wordt voor huishoudens en bedrijven, hoort ook tot het arsenaal van het stimuleringsbeleid. In de jaren dertig bestond het Keynesiaans beleid vooral uit het laten uitvoeren van publieke werken. Het Amsterdamse Bos en de Kralingse Plas zijn in de jaren dertig aangelegd als werkgelegenheidsproject. In die tijd heette dat nog werkverschaffing.

Toen ik in de eerste helft van de jaren zeventig aan mijn proefschrift werkte werd algemeen aanvaard dat werkloosheid vooral een kwestie was van vraaguitval, omdat binnenlandse bestedingen en exporten terugliepen en was het geijkte beleidsrecept dat de overheid de economie moest stimuleren. Boeiende discussies werden gevoerd tussen de ‘Keynesianen’, voorstanders van budgettair stimuleringsbeleid, met James Tobin als hun vlaggendrager, en de ‘Monetaristen’ onder leiding van Milton Friedman die geen heil zagen in het vergroten van de overheidsuitgaven en pleitten voor monetair beleid en verlaging van de rente.

Kenmerkend voor de stand van zaken toen was dat werkloosheid werd opgedeeld in frictiewerkloosheid, structurele werkloosheid en conjuncturele werkloosheid. Daarbij werd het aantal werklozen op een bepaald moment vergeleken met het aantal openstaande vacatures. Conjuncturele werkloosheid was gerelateerd aan (Keynesiaanse) vraaguitval en ontstond wanneer er meer werklozen dan vacatures waren. Stel dat er 100 werklozen waren en slechts 60 vacatures, dan was de werkloosheid voor 40% conjunctureel en voor 60% frictie. Fric-tiewerkloosheid werd verder opgesplitst in echte frictiewerkloosheid en structurele werkloosheid. Die splitsing is het resultaat van een vergelijking van de kenmerken van de werklozen en de vacatures. Tegenover een aantal van de Groningse werkloze bouwvakkers staan altijd wel Groningse vacatures in de bouw. Het was een kwestie van tijd dat die elkaar vinden en dat is dan ook echte frictiewerkloosheid. Tegenover de rest van de werklozen staan geen passende vacatures. Die moeten verhuizen om werk te

⁵ Een essentieel kenmerk van het model van Keynes en Hicks is dat prijzen niet veranderen. Eind jaren zeventig werd – vooral door Europese economen – gepubliceerd over ‘vaste prijzen’ modellen. Deze modellen kunnen gezien worden als uitbreidingen van het eenvoudige Keynes-Hicks model. Centraal was daarbij de publicatie van Edmund Malinvaud (1977) over *The Theory of Unemployment Reconsidered* uit 1977.

vinden of zich herscholen. Dat is een investering die tijd vergt en dat is dan structurele werkloosheid.⁶

Dat soort indelingen wordt nu niet meer gebruikt en dat komt omdat onze visie op de werkloosheid sinds de jaren zeventig is veranderd. Ik zie drie belangrijk ontwikkelingen in het denken over werkloosheid: (1) het verwerken van de Keynesiaanse revolutie, 2) het benadrukken van de natuurlijke werkloosheid en (3) het opbloeien van de werkloosheidsdynamiek. Tegelijk wil ik ook niet al te onbarmhartig zijn tegenover het economisch denken in mijn studietijd. Het Keynesiaans denken is nu minder triomfantelijk dan het toen was, maar het is niet verdwenen. De frictiewerkloosheid is gerelateerd aan het begrip natuurlijk werkloosheidsniveau. De economen van toen waren niet dom.

3 De verwerking van Keynes

Eind jaren zeventig kondigden Bob Lucas en Tom Sargent (1979) het einde van de Keynesiaanse economie aan en zelfs Keynesiaan pur sang James Tobin (1977) vroeg zich af hoe dood Keynes eigenlijk was. Dat was een premature necrologie en voor zover Keynes al dood zou zijn, is zijn dood vergelijkbaar met die van Elvis. *Keynes never left the building*. In 2009 tijdens de Grote Recessie lanceerde de regering Balkenende in het Aanvullend Beleidsakkoord een stimuleringsplan van ongeveer 6 miljard euro (of ongeveer 0,5% van het bnp) met maatregelen voor versnelde investeringen in publieke werken, subsidies voor energiebesparingen (zoals slooppremies voor auto's en subsidies voor woningisolaties) en gunstige fiscale maatregelen voor bedrijven. Dat is Keynesiaans stimuleringsbeleid. Tegelijk is een groot deel van het Keynesiaanse beleid ingebakken in onze verzorgingsstaat in de vorm van automatische stabilisatoren die vanzelf gaan stimuleren als de economie in een recessie schuift. Neem bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen. Iemand die werkloos wordt verliest zijn arbeidsinkomen en zou niets meer te besteden hebben. Werkloosheidsuitkeringen compenseren dit inkomensverlies voor een deel en houden daarmee de bestedingen van de werklozen redelijk op peil. Omdat arbeidsinkomens en winsten dalen tijdens de recessie, betalen burgers minder belasting. De toename van werkloosheidsuitkeringen en de afname van de belastingopbrengsten is een automatische Keynesiaanse stimulans voor de economie. Daarenboven voert de Europese Centrale Bank monetair beleid. Tijdens het crisisjaar 2009 daalde de rente van 2 naar 0,5%. Lagere rentevoeten stimuleren de economie.

Maar de overheid stimuleert in deze eeuw niet voluit zoals het kabinet Den Uyl dat nog vol overgave deed in de jaren zeventig. Het aanvullend pakket van 2009 is niet omvangrijk. Door ervaring wijzer geworden, stimuleert de overheid nu met de handrem op. Fors Keynesiaans stimuleren kan de inflatie opjagen. Er zijn twijfels of het stimuleringseffect wel op tijd komt en de dosering adequaat kan worden in-

⁶ Een opsplitsing van werkloosheid in een conjuncturele component en een frictiedeel voor de periode 1950-1979 is bijvoorbeeld te vinden in Joop Hartog (1980).

gesteld. ‘Fine tuning’ is niet mogelijk. In de loop der jaren hebben we geleerd dat de samenleving veel minder maakbaar is dan we in de jaren zestig en zeventig dachten. De kracht van het Keynesiaans beleid zit in de grootte van de *multiplier*. Economen zijn sceptischer geworden over de grootte van die *multiplier* en daarmee over de kracht van de hefboom van de overheid om de economie uit een recessie los te wrikken.

Keynesiaans beleid bestaat er uit dat de overheid tijdens de crisis het wegvallen van de bestedingen van de huishoudens en de bedrijven compenseert. De overheid geeft meer uit dan ze binnenkrijgt. Tussen 2008 en 2009 veranderde het overschot van de overheid van 0,5% bbp in een tekort van bijna 6% bbp. Dat het tekort zo hard opliep heeft ook met het redden van de Nederlandse financiële sector in die jaren te maken. Die overheidstekorten moeten straks wel worden weggewerkt met bezuinigingen in de volgende jaren. Als we dat niet doen dan blijft de staatsschuld hoog en moeten onze kinderen of kleinkinderen straks als belastingbetaler die schuld aflossen.

Om al die redenen wordt de Keynesiaanse aanpak van de werkloosheid in een laagconjunctuur nu niet meer *prestissimo* maar *moderato* uitgevoerd. Er is nu ook veel meer inzicht in de natuurlijke werkloosheid en daarmee ook in beleid dat het structurele niveau van de werkloosheid aanpakt.

De fluitketel. Lonen zijn niet volledig star. De werkloosheid heeft invloed op de loonontwikkeling. Nominale loonsverlagingen waarbij de werkgever afdwingt dat iemand minder per uur krijgt, komt niet of nauwelijks voor. Een daling van de reële lonen komt vaker voor. Het reële loon is het loon gemeten in koopkracht. Als de toename van het loon in euro’s minder is dan de inflatie, dan neemt de koopkracht van het loon af. Als de prijzen gemiddeld met 2% per jaar stijgen en iemand krijgt in dat jaar een loonsverhoging van 1% dan gaat een werknemer er ondanks de loonsverhoging toch in bestedingsmogelijkheden op achteruit. Reële lonen dalen wel tijdens een recessie. En een daling van de reële lonen draagt bij aan het oplossen van de werkloosheid.

De relatie tussen loonveranderingen en werkloosheidsniveau wordt samengevat in de Phillipscurve. De Phillipscurve is een curve die getekend werd door Bill Phillips en waarin hij een relatie legt tussen de ontwikkeling van de lonen en de hoogte van de werkloosheid. Hij maakte gebruik van historische gegevens over honderd jaar werkloosheid en loonveranderingen in het Verenigd Koninkrijk. In tijden van lage werkloosheid ontstaat er op de arbeidsmarkt een tekort aan werknemers en zullen werkgevers tegen elkaar opbieden om schaarse werknemers aan te trekken. De loonstijgingen worden groter. In periode van lage werkloosheid is er een overvloedige arbeidsmarkt. Bij de loononderhandelingen hebben de vakbonden een zwakke positie en kunnen ze nauwelijks looneisen stellen. Hoge werkloosheid gaat gepaard met lagere nominale loonstijgingen en reële loondalingen.

In de jaren zestig en zeventig werd de Phillipscurve door de Keynesianen gezien als een menukaart waarop beleidsmakers een keuze konden maken. Linkse regeringen konden kiezen voor een economie met lage werkloosheid en hoge loon-

stijgingen en rechtse regeringen voor hogere werkloosheid en lage inflatie. Dat bleek een onjuiste en onzalige benadering en dat hebben we in de jaren zeventig en tachtig ondervonden. Indien vakbonden op voorhand verwachten dat er jaarlijks een prijsinflatie van 2% komt, dan zullen de vakbonden daarmee rekening houden tijdens de onderhandelingen. Die 2% is dan de loonstijging die ze in elk geval willen binnenhalen en liefst nog iets daarboven. Want anders stijgt de koopkracht van de werknemers niet. Dat betekent dat de looninflatie altijd hoger wordt dan 2%. De prijsinflatie dus ook. In de volgende ronde wordt het uitgangspunt dan bijvoorbeeld 3% inflatie. Vakbondsonderhandelaars vinden het vanzelfsprekend om voor die inflatie gecompenseerd te worden. Dus de looninflatie wordt minimaal 3% plus daar nog iets daar bovenop. Er ontstaat elke onderhandelingsronde een inflatieversnelling. Het is onmogelijk om de werkloosheid permanent op een te laag niveau te houden. Als daarop toch wordt ingezet, dan loopt de inflatie gierend uit de hand. Dat is dan het fluitje van op de fluitketel van een oververhitte economie. Dat is ook het belangrijke inzicht dat zo ongeveer tegelijk naar buiten gebracht door Milton Friedman (1968) en Edmund Phelps (1968).

Het prikken van de werkloosheid op een 'te laag' niveau veroorzaakt druk op de economische fluitketel en daarmee uit de hand lopende inflatie. Het niveau van de werkloosheid is 'te laag' als het onder de natuurlijke werkloosheid wordt geprikt. In het artikel van Milton Friedman werd voor het eerst het begrip natuurlijke werkloosheid als volgt geïntroduceerd (p. 8):

The 'natural rate of unemployment', in other words, is the level that would be ground out by the Walrasian system of general equilibrium equations, provided there is imbedded in them the actual structural characteristics of the labor and commodity markets, including market imperfections, stochastic variability in demands and supplies, the cost of gathering information about job vacancies and labor availabilities, the cost of mobility and so on.

Het is een wat bijzondere definitie. Het verwijst naar het Walrasiaanse evenwichtssysteem, het icoon van de perfect werkende markteconomie, en combineert dit met de informatiegebreken, de kosten van mobiliteit en de andere structurele onvolmaaktheden van een echte economie. Natuurlijke werkloosheid is geen gemakkelijk begrip om uit te leggen. De beste plek om te beginnen is door bijvoorbeeld te kijken naar het verschil in de werkloosheid tussen België en Nederland in de afgelopen decennia. Wat dan opvalt, is dat de werkloosheid in België, door alle conjunctuurschommelingen heen altijd hoger is dan in Nederland. Vanaf de jaren negentig ligt de werkloosheid in België rond de 8% en in Nederland rond de 4%. De gemiddelde werkloosheid is in België twee keer zo hoog. Terwijl het gaat om vergelijkbare economieën. Het zijn beide middelgrote rijke Europese landen, open volkshuishoudingen, buurlanden met een riant verzorgingsstaat en met een goed opgeleide bevolking.

In elk land schommelt de werkloosheid over de tijd rond een bepaald structureel niveau. Dat structurele niveau is wat met het begrip natuurlijke werkloosheid

wordt weergegeven. Waarom zijn er verschillen in de hoogte van de structurele of natuurlijke werkloosheid tussen landen? Omdat in elk land de arbeidsmarkt, de arrangementen van de verzorgingsstaat, het fiscale systeem, de arbeidswetgeving, de vakbonden en het collectieve overleg anders is georganiseerd.

4 Natuurlijke werkloosheid

Waarom hebben al deze elementen invloed op het niveau van de natuurlijke werkloosheid? Omdat de arbeidsmarkt anders werkt dan elke andere markt. Neem de markt voor aardbeien. Naarmate de zomer vordert en de zon vaker schijnt, worden er meer aardbeien aangeboden, en op een bepaald moment meer dan de Nederlandse bevolking wil kopen. De enige manier om het aanbodoverschot van aardbeien te slijten is door de aardbeienprijs te laten zakken en wel zover als nodig is om alle aardbeien aan de man of vrouw te brengen. Als de prijs ver genoeg zakt, blijven er geen onverkochte aardbeien over. Er zijn geen werkloze aardbeien. Als de arbeidsmarkt zou werken zoals de aardbeienmarkt dan zou bij werkloosheid het loon zo ver dalen tot niemand meer werkloos is. Arbeid zou dan zo goedkoop worden dat er altijd wel werk is.

Maar het arbeidsinkomen is voor de meeste huishoudens het enige inkomen om van te leven. Als bij werkloosheid het loon te diep zou zakken, dan belanden grote groepen burgers in de armoede. Dat willen we als samenleving niet en daarom hebben we een systeem van werkloosheidsuitkeringen, bijstand en wettelijk minimumlonen.

Arbeid is ook niet los te koppelen van de arbeider. Als je aardbeien koopt dan komt de aardbeienboer niet mee naar huis. Als je arbeidsdiensten inhuurt, dan krijg je de persoon er bij. En die man of vrouw wil ook wat. Die man of vrouw heeft niet alleen wensen wat betreft salaris, maar ook over arbeidsvoorwaarden, carrièreperspectieven en de aantrekkelijkheid van het werk. Een baan wordt daardoor een relatie – die niet per se liefdevol hoeft te zijn. Werkgever en werknemer investeren in elkaar en de relatie duurt meestal een aantal jaren (de gemiddelde baanduur in Nederland is negen jaar). Bij die relatie horen normen en verwachtingen. Werkgevers zullen niet zomaar een goedkopere werkloze die voor de poort staat aannemen om een trouwe arbeidskracht te vervangen. Daarenboven is de arbeidsrelatie wettelijk beschermd door het arbeidsrecht en de ontslagbescherming en wordt ze dichtgetimmerd door afspraken in de cao's. Ook dit zorgt er voor dat op de arbeidsmarkt loonaanpassingen moeizaam verlopen (moeizamer dan op de aardbeienmarkt).

Stel dat een land de werkloosheidsuitkering zo heeft ingericht dat een werkloze gedurende een lange tijd een zeer hoog percentage van zijn vorige loon krijgt. Bijvoorbeeld 80% gedurende drie jaar. Voor velen een niet onaardige situatie. Een dergelijke riant werkloosheidsuitkering zal een aantal werklozen ervan weerhouden zich in te spannen om snel nieuw werk te vinden. Als genoeg werklozen dat doen dan wordt de werkloosheid vanzelf hoger. België heeft bijvoorbeeld een rian-

tere werkloosheidsuitkering dan Nederland en dat verklaart voor een deel waarom de werkloosheid daar altijd hoger is.

De boodschap is dat er op de arbeidsmarkt normen, verwachtingen, regels, wetten, collectieve afspraken en arrangementen gelden. Die instituties zijn mogelijk met de beste bedoelingen tot stand gekomen, maar hebben vaak tot gevolg dat ze een flexibele werking van de arbeidsmarkt belemmeren en de natuurlijke werkloosheid opkrikken. Voor zover de beleidsmakers vrijwillig voor die regels en wetten hebben gekozen, zou men kunnen zeggen dat elk land de natuurlijke werkloosheid krijgt die het verdient. Nederland heeft door de jaren heen gemiddeld een lagere werkloosheid dan België, omdat de Nederlandse arbeidsmarkt in deze zin 'beter werkt'. De instituties op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn zo dat Nederland een economische crisis met een lagere werkloosheid kan doorstaan.

De institutionele arrangementen van de arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat bepalen in belangrijke mate de hoogte van de natuurlijke werkloosheid. Er zijn nog veel andere elementen die het niveau van het natuurlijke werkloosheidspercentage beïnvloeden. In 1991 publiceerden Richard Layard, Stephen Nickell en Richard Jackman het definitieve standaardwerk over het natuurlijke werkloosheidspercentage en zijn invloeden.

Ik vergelijk het natuurlijke werkloosheidsmodel hier met het fluitje van een fluitketel. Maar deze beeldspraak is zoals elke beeldspraak niet perfect. Een fluitketel fluit wanneer het water zijn kookpunt benadert. Dat is een onveranderlijke natuurwet. Het kookpunt van de economie is iets wat afhangt van het beleid. Het beleid bepaalt de instituties en daarmee het natuurlijk werkloosheidspercentage.

5 Zoekfricties

De Nobelprijs Economie 2010 werd toegekend aan Peter Diamond, Dale Mortensen en Chris Pissarides "*for their analysis of markets with search frictions*". Dat zijn markten waar de aanbieder en de vrager tijd nodig hebben en kosten moeten maken om de geschikte tegenpartij te vinden. In die markten komt het marktevenwicht niet of niet snel tot stand en er zijn altijd overschotten en tekorten. De arbeidsmarkt is het meest natuurlijke voorbeeld van een markt met zoekfricties waar altijd werklozen op zoek zijn naar een baan en werkgevers met vacatures op zoek zijn naar een werknemer. Deze Nobelprijs is gegaan naar die ontwikkeling in de afgelopen veertig jaar waar ik het meest enthousiast over ben. De zoektheorie is de theoretische fundering van het inzicht dat de arbeidsmarkt altijd in beweging is, bij dit bedrijf worden banen geschrapt en in een ander bedrijf worden ze gecreëerd, hier verliezen mensen hun baan en daar vinden werkzoekenden een geschikte vacature, er stromen altijd mensen van de ene baan naar de andere, van school naar werk en van werk naar huishoudelijke zorg.

Het matching probleem waar marktpartijen mee worstelen op de arbeidsmarkt is niet anders dan die waar mensen op zoek naar een partner mee te maken hebben. Je wilt gewoon de partner vinden die perfect bij je past, maar de figuur die voor je

staat kan dan wel een vlotte babbel hebben, helemaal zeker weet je het niet of hij jou kan warm houden in bed, zijn steentje kan bijdragen in de kosten en bij het doen van de afwas. Er zijn eeuwenlang rituelen opgebouwd om mensen aan elkaar te koppelen, en dan lukt het niet altijd met overtuigend succes. De analogie tussen de relatiemarkt en de arbeidsmarkt moge duidelijk zijn. De werknemer zoekt een baas en een werkplek die perfect bij hem past en de werkgever zoekt een werknemer met de meest geschikte kenmerken en met de hoogste productiviteit voor zijn bedrijf. Het duurt even voor de beste man/vrouw op de beste plaats is terecht gekomen. En als de ideale plek niet is gevonden, begint het zoeken van voren af aan.

Op de arbeidsmarkt worden er altijd banen gecreëerd en banen vernietigd. Er zijn op de arbeidsmarkt voortdurend stromen van werk naar werkloosheid en van werkloosheid naar werk. In goede tijden komen er meer banen bij dan er verdwijnen. In slechte tijd wordt er meer vernietigd dan gecreëerd. Met de komst van het snelle internet waardoor iedere Nederlander onbeperkt kan internetten en muziek, films en boeken kan downloaden, groeien er banen in ICT-sectoren die profiteren van dit nieuwe distributiekanaal, maar worden er tegelijk banen vernietigd bij de platenmaatschappijen, de videotheken, krantenredacties en bij de post. Mensen die hun baan kwijtraken, omdat hun bedrijf is ingekrompen of omgevallen, moeten werk vinden in de nieuwe en de groeiende sectoren. Een secretaresse die eerst bij een krant werkte en nu haar baan is kwijtgeraakt, kan waarschijnlijk na enig zoeken en met minimale aanpassing aan het werk als secretaresse bij Google. Maar de industriearbeider die zijn baan kwijtraakt bij scheepsmotorenfabriek Wärtsilä in Drunen kan niet gelijk aan de slag als ziekenbroeder in de zorgsector in Maastricht waar vacatures zijn. Overstappen betekent dat zo iemand moet verhuizen en zich moet laten omscholen. Dat gaat niet vanzelf en daar gaat tijd overheen. Mensen zijn niet makkelijk in het veranderen. Naarmate het langer duurt om te verhuizen of om te scholen, des te langer duurt de werkloosheid en wordt de werkloosheid groter. Daarenboven zijn er weer allerlei regels die de mobiliteit van werknemers en de snelheid van omschakelen beïnvloeden. Een starre woningmarkt met tekort aan betaalbare koop- of huurwoning maakt verhuizen moeilijker en verhoogt de werkloosheid. Werklozen moeten passend werk aannemen. Indien passend werk heel eng gedefinieerd wordt, duurt het langer voor een passende baan wordt gevonden.

6 De badkuip

Door te concentreren op de dynamiek van de werkloosheid en op de stromen in en uit het werkloosheidsbestand, komen we een stap verder in onze analyse van de werkloosheid. Stel dat we de instroom in en uitstroom uit de werkloosheid heel letterlijk nemen als echte ‘stromen’, dan kunnen de werkloosheidsstromen visueel worden gemaakt in wat ik voor het gemak ‘het badkuipmodel’ van de werkloosheid noem.

Aan de bovenkant, waar de kraan zit, stromen mensen die werkloos worden in de ‘badkuip’. Het water in de ‘badkuip’ is het bestand of de voorraad van mensen

die op een bepaald moment werkloos zijn. Aan de onderkant, bij de afvoer, stromen de mensen die een baan hebben gevonden er weer uit. Het niveau van het water in de badkuip is het aantal werklozen dat op enig moment werkloos is. Als er meer mensen instromen dan er uitstromen dan stijgt het niveau van het water in het bad (en dus het niveau van de werkloosheid). Dit is wat er gebeurt tijdens een laagconjunctuur. In de hoogconjunctuur geldt precies het omgekeerde. Dan stromen er meer mensen uit dan er instromen. Dan daalt het niveau van het water in het bad en daarmee ook het niveau van de werkloosheid.

Ondanks dat de werkloosheid voortdurend in beweging is door instroom en uitstroom is het toch mogelijk om over een dynamisch evenwicht te praten. Het dynamische evenwicht van de werkloosheid in de terminologie van de badkuip definiëer ik als het niveau van het water in het bad dat tot stand komt als de instroom gelijk is aan de uitstroom. Als er evenveel water bovenaan instroomt als er onderaan uitstroomt dan blijft het waterpeil in het bad op hetzelfde niveau. Zo ook met de werkloosheid. Als er evenveel mensen instromen in de werkloosheid als er uitstromen dan blijft het niveau van de werkloosheid gelijk. Dat is een stabiel punt in een dynamisch systeem, want het werkloosheidspeil blijft dan hetzelfde. Dat stabiele werkloosheidspeil is een tweede manier om de natuurlijke werkloosheid te benaderen (Pissarides 2000). Uit het badkuipmodel wordt duidelijk dat er verschillende niveaus van natuurlijke werkloosheid tot stand kunnen komen. In het bad kunnen we het peil van het water constant houden op een millimeter van de bovenkant van het bad, of op een heel dun laagje helemaal onderaan in het bad en op alle niveaus daar tussenin. Zolang er maar evenveel instroomt als uitstroomt, blijft het peil constant. Landen met minder gunstige arbeidsmarktinstituties hebben ook veel water in hun badkuip wanneer instroom gelijk is aan uitstroom. Landen met flexibele arbeidsmarktinstituties hebben een veel lagere evenwichtswerkloosheid in hun bad. In die zin lijken het waterketelmodel en het badkuipmodel op elkaar. Maar het badkuipmodel is veel rijker wat betreft het begrijpen van de ontwikkelingen in de werkloosheid. In het badkuipmodel is het ook mogelijk om de individuele instroomkans in werkloosheid van een werkende of de uitstroomkans van een werkloze te analyseren. Op het moment dat iemand werkloos wordt, kan geschat worden wat zijn of haar kans is om langdurig werkloos te blijven.

Wat het badkuipmodel hopelijk inzichtelijk maakt is dat hetzelfde natuurlijke werkloosheidsniveau op verschillende manieren kan worden bereikt. Zolang de instroom maar gelijk is aan de uitstroom. Dat kan druppelsgewijs. Er gaat een druppel in en er gaat tegelijk een druppel uit. Of dat kan met een enorm debiet. Er gaat een Niagara waterval aan water in en er gaat een even grote waterval weer uit. In beide gevallen ontstaat een constant peil in het bad. Maar in het eerste geval gaat alles traag, er wordt nauwelijks iemand werkloos, maar er vindt ook nauwelijks iemand werk. Dit noem ik het trage doorstroommodel. In het tweede geval gaat alles veel sneller. Er worden veel mensen werkloos en tegelijk vinden er veel mensen weer een baan. Dat is het snelle doorstroommodel. In het trage doorstroommodel blijven werklozen gemiddeld lang achter in het bad. In een traag doorstroommodel is er veel langdurige werkloosheid. En langdurige werkloosheid is bijzonder kwa-

lijk. Iemand die meer dan een jaar werkloos is verliest het contact met de arbeidsmarkt en krijgt het steeds moeilijk om weer aan het werk te komen. In de afgelopen decennia is het percentage langdurige werklozen in Nederland sterk verminderd. Ook dat is waarschijnlijk te wijten aan een verbetering van onze arbeidsmarkt instituties in de afgelopen decennia.

7 Wat hebben we de afgelopen veertig jaar geleerd over werkloosheid?

Drie belangrijke innovaties hebben plaatsgevonden in de afgelopen veertig jaar in het economisch denken over werkloosheid. Allereerst is de dominantie van het Keynesiaanse denken over de werkloosheid en het daarbij horende beleid van stimuleren via fiscaal en monetair beleid verdwenen. Erkend wordt dat Keynesiaanse mechanismen werken, maar economen weten ondertussen dat de kracht ervan minder sterk is dan oorspronkelijk gedacht en zien ook de beperkingen van het beleid. Toename van de werkloosheid wordt door beleidsmakers nog altijd bestreden met Keynesiaans fiscaal stimuleren en het verruimen van het monetaire beleid. Er zit echter altijd een handrem op. Vandaag fiscaal stimuleren betekent dat het begrotingstekort toeneemt en dat die rekening morgen moet worden terugbetaald. Voor een deel schuiven we het probleem voor ons uit in de tijd. Tegelijk zijn in de moderne verzorgingsstaat allerlei automatische stabilisatoren ingebouwd waardoor discretionair stimuleringsbeleid meestal beperkt kan blijven. De Keynesiaanse aanpak is daarmee niet meer wat het ooit is geweest.

Ten tweede hebben we door dat het verstandig is om structureel beleid te voeren waardoor de natuurlijke werkloosheid daalt. We weten dat het niveau van de natuurlijke werkloosheid te maken heeft met de inrichting van de verzorgingsstaat, het fiscale systeem, de organisatie van de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en de machtsverdeling tussen vakbonden en werkgevers en met alle instituties die het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt beïnvloeden (zoals de ontslagbescherming en de wettelijke regelingen voor flexibel werken). Structureel beleid met als doel het niveau van de natuurlijke werkloosheid te verlagen is moeilijker dan conjunctureel beleid. De reden is dat het meestal gaat om het verminderen van bestaande rechten (denk aan het verlagen van uitkeringen of van de duur dat men recht heeft op een uitkering) en het verminderen van machtsposities (denk aan het verminderen van de inspraak van vakbonden in de sociale zekerheid). Bovendien is het moeilijker, omdat dit beleid is dat per definitie vooruitloopt op het ontstaan van een economische crisis. Het beleid moet in goede tijden worden geformuleerd en vormgegeven zodanig dat slechte tijden nooit meer zo slecht worden als ze ooit waren. Over conjunctureel werkloosheidsbeleid kan worden besloten op het moment dat het water over de dijk klotst. Dat maakt het makkelijker om beslissingen te nemen.

In Nederland is in de afgelopen decennia door opeenvolgende regeringen met succes gewerkt aan het dynamischer en flexibel maken van de arbeidsmarkt. Niet

dat deze klus al helemaal is geklaard maar het structureel lage niveau van de Nederlandse werkloosheid op dit moment is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te danken aan de structurele veranderingen van de afgelopen decennia.

Ten slotte is in de afgelopen veertig jaar het inzicht gegroeid dat werkloosheid een film is en geen foto. De werkloosheid neemt toe als er meer mensen instromen dan uitstromen en *vice versa*. Het begrijpen van wat de kansen bepaalt dat mensen werkloos worden, werkloos blijven en werk vinden levert een belangrijke bijdrage aan het werkloosheidsbeleid omdat het toelaat maatwerk te leveren aangepast aan de verschillen in werkloosheidservaring tussen mensen. Het grootste deel van de mensen die werkloos worden vindt vrij snel weer werk. Wat overblijft, zijn mensen die langdurig werkloos blijven. Daar zit ook de grootste ellende van de werkloosheid. De schaarse middelen waarover de samenleving altijd beschikt moeten met wijsheid worden ingezet en kunnen het best aan die meest kwetsbare groep worden besteed.

Auteur

Jules Theeuwes (e-mail:J.Theeuwes@seo.nl) is Emeritus Hoogleraar Toegepast Economisch Onderzoek, FEB, aan de Universiteit van Amsterdam en tevens Wetenschappelijk directeur SEO Economisch Onderzoek.

Literatuur

- Friedman, M., 1968, The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, vol. 58(1): 1-17.
- Hartog, J., 1980, Tussen Vraag en Aanbod, Stenfert-Kroese, Leiden.
- Hicks, J., 1937, Mr. Keynes and the "Classics": A Suggested Interpretation, *Econometrica*, vol. 5(2): 147-59.
- Jahoda, M., P.F. Lazarsfeld en H. Zeisel, 1933, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Hirzel, Leipzig.
- Keynes, J.M., 1936, The General Theory of Employment, Interest en Money, MacMillan, London.
- Klein, P.W., en G.J. Borger (eds.), 1979, De Jaren Dertig, Meulenhoff Educatief, Amsterdam.
- Layard, R., S. Nickell en R. Jackmann, 1991, Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.
- Lucas, R.E., en T. Sargent, 1979, After Keynesian Economics, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 3(2): 1-16.
- Malinvaud, E., 1977, *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Phelps, E.S., 1968, Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, *Journal of Political Economy*, vol. 76(4): 678-711.
- Pissarides, C., 2000, Equilibrium Unemployment Theory, second edition, MIT Press, Cambridge.
- Time Magazine, 1965, We Are All Keynesians Now, 31 December.
- Tobin, J., 1977, How Dead Is Keynes?, *Economic Inquiry*, vol. 15(4): 459-68.

Meer of minder werken: heterogeniteit onder werkende vrouwen

Bart Loog, Thomas Dohmen, Maarten Vendrik¹

Om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden vindt de overheid het wenselijk dat vrouwen in Nederland meer uren gaan werken. Dit artikel laat zien dat onder werkende vrouwen een aanzienlijke heterogeniteit bestaat met betrekking tot de gewenste verandering in het aantal betaalde arbeidsuren. Gemiddeld genomen willen vrouwen minder werken dan ze momenteel doen. Dit geldt vooral voor de hoger opgeleiden in de grotere banen. Hier staat tegenover dat vooral de lager opgeleiden in de kleinere banen en vrouwen die laag- en ongeschoolde arbeid verrichten gemiddeld meer willen werken. Het geven van een impuls aan de markt voor persoonlijke dienstverlening zou de participatie van beide groepen vrouwen kunnen doen toenemen.

1 Inleiding

In vergelijking met andere EU-landen verrichten veel vrouwen in Nederland betaalde arbeid. Echter, verreweg de meeste vrouwen werken in deeltijd (CBS 2009). Deze deeltijdcultuur is al enige tijd een punt van discussie in zowel de beleids- als academische wereld.² Om de gevolgen van de vergrijzing – het duurder worden van de sociale voorzieningen en kleiner wordende potentiële beroepsbevolking – op te vangen stelde de regering in 2008 de Taskforce DeeltijdPlus in (Ministerie van SZW 2008). De Taskforce had als doel de arbeidsparticipatie van vrouwen, in de vorm van het aantal gewerkte uren, te stimuleren. Er is in de afgelopen tijd dan ook veel geschreven over de werkende Nederlandse vrouw en haar wens al dan niet meer uren op de markt aan te bieden. Dit artikel neemt de gewenste veranderingen in de gewerkte uren nader onder de loep en tracht de bestaande discrepanties tussen de gewenste en feitelijk gewerkte uren te verklaren. Hiervan uitgaande en gebruikmakend van de economische nutstheorie formuleren we een aanbeveling voor beleid dat deze discrepanties onder de huidige omstandigheden gedeeltelijk zou kunnen verhelpen.

Er bestaan verschillende studies die het arbeidsaanbod van vrouwen in Nederland bestuderen. Keuzenkamp et al. (2009) analyseren de wensen van vrouwen die

¹ In dit artikel wordt gebruik gemaakt van het LISS panel van CentERdata.

² Zie bijvoorbeeld Bosch et al. (2010), Booth en Van Ours (2010) en TPEdigitaal 2(3).

uitsluitend in kleine deeltijdbanen werken. Zij tonen aan dat deze groep onder de huidige omstandigheden twee uur per week meer wil werken. Daarnaast laten Portegijs et al. (2008) zien dat de wens om de arbeidsduur in te krimpen juist vaker voorkomt bij vrouwen in grotere deeltijd- en voltijdbanen. Bovendien geven sommige vrouwen aan, meer te willen werken als aan bepaalde voorwaarden, met name met betrekking tot de indeling van de werkweek en thuis werken, wordt voldaan. De achtergrondkenmerken van vrouwen die minder willen werken, worden niet onderzocht. Cloin (2010) vindt dat lager en hoger opgeleide moeders vergelijkbare afwegingen maken met betrekking tot de keuzen van hun arbeidsduur. Toch bestaan er verschillen tussen de groepen. Hoger opgeleide moeders willen vaak minder uren werken, terwijl lager opgeleide moeders vaak meer uren willen werken. Cloin onderzoekt niet wat de determinanten van de discrepantie tussen de gewenste en feitelijk gewerkte uren zijn, maar gebruikt deze discrepantie als een verklarende variabele in één van haar modellen voor de feitelijk gewerkte uren. Dijkgraaf en Cloin (2009) presenteren een typologie van vrouwen met betrekking tot hun feitelijke arbeidsuren.

Bovengenoemde studies wijzen op onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt, dat wil zeggen discrepanties tussen het gewenste en feitelijke aantal gewerkte uren.³ In aanvulling op bovenstaande onderzoeken presenteren wij een geïntegreerde analyse van de determinanten van bovengenoemde onevenwichtigheden van alle in loondienst werkende vrouwen. We onderzoeken in hoeverre het stimuleren of faciliteren van de markt voor persoonlijke dienstverlening in de breedste zin zou kunnen leiden tot het gedeeltelijk wegnemen van deze onevenwichtigheden in de wens om meer of juist minder te werken. Dit voorstel sluit aan bij een al langer bestaand idee om het ‘huishouden op de markt’ te brengen (zie SEOR 2004; Raad voor Werk en Inkomen 2006; Research voor Beleid 2010). Wij geven een empirische onderbouwing.

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst worden de data gepresenteerd, die een aanzienlijke heterogeniteit onder werkende vrouwen laten zien met betrekking tot de gewenste verandering in het aantal arbeidsuren. Vervolgens wordt door middel van een regressie-analyse in kaart gebracht welke groepen vrouwen meer of juist minder willen werken. Daarna bespreken we een beleidsimplicatie die deze onevenwichtigheden zou kunnen oplossen en plaatsen we enkele kanttekeningen bij onze analyse. We besluiten met een conclusie.

2 Data

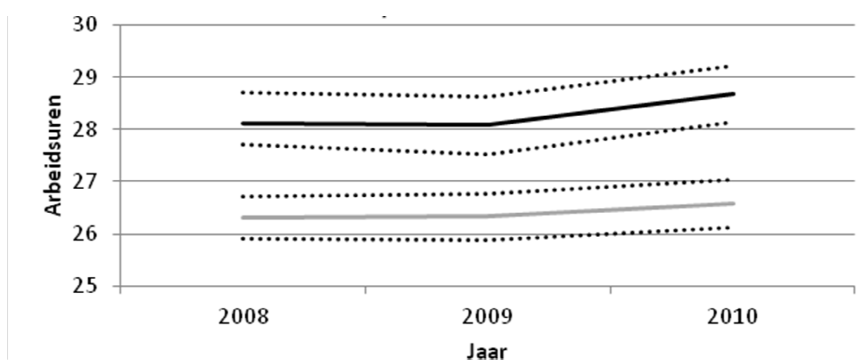
We gebruiken 4569 observaties afkomstig van 2285 vrouwen uit de Longitudinale Internetstudie voor de Sociale Wetenschappen (LISS) die betaalde arbeid verrichtten in 2008, 2009 en/of 2010. Naast informatie over feitelijke en gewenste uren beschikken we ook over inkomens- en demografische achtergrondfactoren. We be-

³ Zie ook Van Echtelt en Hoff (2008).

perken de analyse tot vrouwen met een leeftijd van 16 tot en met 59 jaar die in loondienst werken en geen voltijdstudie volgen.

De huidige situatie: feitelijke en gewenste uren in 2010. Bij de 1443 werkende vrouwen in 2010 komt een baan van 24 uur per week het meest voor (10,4 procent). Daarop volgen banen van 40 uur (9,8 procent), 32 uur (8,7 procent) en 20 uur per week (6,9 procent). Banen van 32 uur per week zijn het meest geliefd. Ruim 17 procent van de ondervraagden zou graag een baan van dergelijke omvang hebben. Daarop volgen banen van 24 uur – in 2009 nog het meest geliefd – en 20 uur (15,5 en 11,7 procent). Slechts 8 procent van de ondervraagden zou zelf kiezen voor een baan van 40 uur per week. Gemiddeld willen vrouwen significant minder werken (26,6 uur; st.dev. 8,8) dan ze momenteel doen (28,7 uur; st.dev. 10,5). Van de ondervraagden wil 43,7 procent minder uren werken dan ze nu doen, terwijl slechts 18,0 procent meer zou willen werken. De overige 38,3 procent is tevreden met het aantal uren. Figuur 1 geeft het verloop van de gemiddelde feitelijke en gewenste uren over de periode 2008-2010 weer. Met name de gewenste uren lijken stabiel over deze periode.

Figuur 1 Verloop van feitelijke en gewenste arbeidsuren over de periode 2008-2010

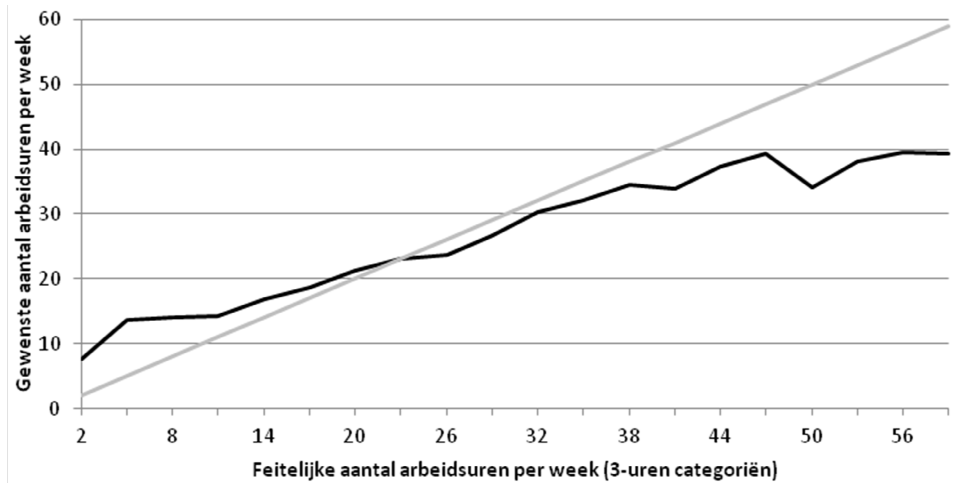


Figuur 2 geeft voor elke waarde van gewerkte uren het gemiddelde van de gewenste uren weer, gebaseerd op de gepoolde data voor de jaren 2008-2010. De figuur laat zien dat vrouwen in een baan van minder dan 23 uur – een kleinere baan – gemiddeld graag wat meer zouden willen werken; gemiddeld bevinden zij zich boven de 45-gradenlijn waarop de gewenste en feitelijke uren gelijk zijn.⁴ Hier staat tegenover dat vrouwen die 23 uur of meer werken graag iets minder zouden willen werken, zij bevinden zich gemiddeld onder diezelfde 45-gradenlijn. Het aantal uren waarvoor de gewenste uren gemiddeld gelijk zijn aan de feitelijke uren schatten we

⁴ Ons inziens is het gerechtvaardigd aan te nemen dat de vraag met betrekking tot het aantal gewerkte uren wordt beantwoord voor de huidige baan en arbeidsomstandigheden. Alvorens de vraag met betrekking tot het aantal gewenste uren gesteld wordt, moet men duidelijk maken of men *ander of meer werk* zou willen. Slechts 11 procent van de vrouwen in 2010 die meer willen werken, geven aan dit te willen.

op 22,6.⁵ De waarde van dit punt geeft dus het aantal uren weer waarbij vrouwen *gemiddeld* niet meer of minder willen werken.

Figuur 2 Verwachte waarde van het gewenste aantal arbeidsuren als functie van het feitelijke aantal arbeidsuren



3 Onevenwichtigheden: Wie wil er meer werken en wie minder?

Vrouwen die minder willen werken verschillen in diverse opzichten van vrouwen die meer zouden willen werken. Deze verschillen zijn duidelijk te zien in Tabel 1, waarin verschillende achtergrondfactoren worden weergegeven, uitgesplitst naar of iemand minder, evenveel of meer wil werken. In deze sectie gaan we aan de hand van een regressieanalyse dieper in op deze verschillen. We presenteren een regressie-analyse met als afhankelijke variabele de gewenste verandering in het aantal gewerkte uren en als onafhankelijke variabelen kenmerken vergelijkbaar met die in Tabel 1 (maar niet gewerkte of gewenste uren).

⁵ De schatting van het punt waar feitelijke en gewenste uren gemiddeld gelijk zijn (h_0) is gebaseerd op de volgende derde orde Taylor benadering: $(h_{pi}-h_i)=\beta_1(h_i-h_0)+\beta_2(h_i-h_0)^2+\beta_3(h_i-h_0)^3$. Hierin geven h_{pi} en h_i de gewenste en feitelijke gewerkte uren van persoon i weer en worden de β 's en h_0 met niet-lineaire kleinste kwadraten geschat. In een vergelijkbare analyse, maar anders van opzet, schatten Booth en Van Ours (2010) aan de hand van ordinale data dat dit 'evenwicht' voor vrouwen met partner rond de 21 uur per week ligt.

Tabel 1 Kenmerken van werkende vrouwen

	(1)		(2)		(3)		(4)
	Gewenste uren < feitelijke uren		Gewenste uren = feitelijk uren		Gewenste uren > feitelijke uren		T-toets verschil kolommen
	Gem.	Sd.	Gem.	Sd.	Gem.	Sd.	Sig.
Uren							
Gewerkte uren	34,2	9,8	26,1	8,5	20,7	8,7	a
Gewenste uren	26,7	9,2	26,1	8,5	27,3	8,5	
Gewenste verandering	-7,5	6,3	0,0	0,0	6,6	5,2	a
Opleidingsniveau							
Lagere school of geen opleiding	1%		3%		3%		
vmbo	11%		22%		30%		a
havo of vwo	9%		7%		11%		
mbo	25%		39%		31%		c
hbo	38%		21%		18%		a
wo	13%		5%		5%		a
Demografie							
Leeftijd	41,1	10,4	43,0	10,3	41,6	10,1	
Aantal kinderen in het huishouden	1,0	1,1	1,2	1,1	1,3	1,2	a
Getrouwd	52%		66%		58%		
Gescheiden	10%		10%		12%		
Samenwonend zonder kinderen	31%		28%		24%		b
Samenwonend met kinderen	43%		54%		52%		b
Alleenstaand zonder kinderen	19%		11%		13%		c
Alleenstaand met kinderen	7%		7%		11%		c
Soort werk en sector							
Laag- of ongeschoolde arbeid	6%		11%		18%		a
Zorg en welzijn	30%		35%		35%		
Overheid	8%		9%		6%		
Bedrijfsleven en fin. dienstverl.	13%		10%		7%		a
Onderwijs	20%		7%		8%		a
Detailhandel	5%		10%		10%		a
Industrie	4%		3%		3%		
Bouw	1%		2%		1%		
Catering	2%		2%		5%		b
Logistiek	2%		3%		2%		
Cultuur, toerisme en recreatie	2%		2%		3%		
Overige sectoren	14%		16%		20%		b
Actief in meerdere werkkringen	7%		3%		10%		c
Financiën (Netto, in euro's)							
Uurloon bij benadering	11,29	4,71	11,24	3,56	11,88	8,90	
Uurloon bij benadering (zonder 10% extremen)	10,96	2,33	10,97	2,16	10,64	2,92	
Persoonlijk inkomen alleenstaanden	1879	665	1608	559	1261	417	a
Persoonlijk inkomen samenwonenden	1537	606	1184	475	877	450	a
Overig inkomen in het huishouden samenw.pm	2165	3	2170	988	2120	978	
Tevredenheid met baanaspecten (0-10)							
Salaris	6,8	1,7	6,9	1,7	6,2	2,1	a
Werktijden	7,2	1,7	7,9	1,4	7,5	1,6	a
Soort werk	7,5	1,5	7,8	1,4	7,0	2,0	a
Atmosfeer op werkvloer	7,5	1,5	7,8	1,3	7,5	1,6	
Carrière	7,2	1,4	7,5	1,3	6,6	2,0	a
Huidige baan	7,3	1,4	7,7	1,3	6,9	1,9	a
Tevredenheid met vrije tijd							
Tevredenheid hoeveel. vrije tijd (0-10)	6,3	1,9	7,1	1,6	6,9	2,0	a
Aantal observaties	631		552		260		

Noot: Kenmerken van werkende vrouwen die minder of meer uren willen werken of geen verandering wensen. De letters a, b en c in kolom (4) geven de significantie van de verschillen tussen de gemiddelden of aandelen in kolommen (1) en (3) aan bij respectievelijk $\alpha < 0,01$, $\alpha < 0,05$ en $\alpha < 0,1$. Voor categorische variabelen zijn afgeronde percentages weergegeven. De data met betrekking tot vrije tijd zijn afkomstig uit een andere maand dan de antwoorden op de andere vragen uit de vragenlijst. Tussen deze antwoorden zit maximaal twee maanden tijdsverschil.

De verklarende variabelen waarvoor wij kiezen in onze analyse – bijvoorbeeld het opleidingsniveau, het aantal kinderen, het soort werk, de sector en het uurloon – zijn standaard in de arbeidsaanbodliteratuur.⁶ Door middel van deze regressie zien we het effect van een verandering van bepaalde kenmerken op de waarde van de gewenste verandering in het aantal gewerkte uren, bij gelijkblijvende overige kenmerken. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 2. Kolom (1) geeft de verbanden tussen de gewenste urenverandering en de karakteristieken wanneer we niet controleren voor het uurloon, het overige inkomen in het huishouden en de tevredenheidsvariabelen, omdat deze variabelen kanalen representeren waarlangs de achtergrondvariabelen de gewenste urenverandering kunnen beïnvloeden. In kolommen (2) en (3) controleren we achtereenvolgens voor financiële prikkels en verschillende tevredenheidsvariabelen. De referentiegroep bestaat uit vrouwen met een mbo-diploma die samenwonen en twee kinderen in het huishouden hebben. Ze verrichten anders dan laag- of ongeschoolde arbeid, werken in de sector zorg en welzijn, en het gezin is eigenaar van de woning. Als referentiemaand is gekozen voor april 2010.

In kolom (1) zien we dat vrouwen in de referentiegroep niet meer of minder uren willen werken (insignificante constante). Bij gelijkblijvende overige kenmerken van de referentiegroep, hebben hoger opgeleiden gemiddeld negatieve waarden $-0,49-2,05 = -2,54$ ($p < 0,01$) en $-0,49-1,18 = -1,67$ ($p < 0,01$) van de gewenste urenverandering.⁷ Zij willen hun arbeidstijd dus verminderen. Dit geldt ook voor alleenstaanden zonder of met één kind en samenwonenden zonder kinderen. Aan de andere kant zien we dat vrouwen die laag- of ongeschoolde arbeid verrichten (maar waarvan de overige kenmerken gelijk zijn aan die van de referentiegroep), de behoefte hebben meer te werken dan ze momenteel doen ($h_m = -0,49+2,54 = 2,05$; $p < 0,01$). Ook zien we dat vrouwen werkend in het bedrijfsleven en het onderwijs, twee van de grotere sectoren, graag minder zouden willen werken dan een vergelijkbare vrouw werkzaam in de sector zorg en welzijn. Er bestaat dus, zelfs als we controleren voor overige achtergrondkenmerken, een hoge mate van heterogeniteit tussen soorten werk en sectoren met betrekking tot de wens om meer of minder te willen werken.

Wanneer we in kolom (2) ook controleren voor financiële kenmerken (het uurloon en het overig inkomen in het huishouden), zien we dat het uurloon sterk significant en positief gecorreleerd is met de gewenste urenverandering. De geschatte coëfficiënt impliceert dat een vrouw met een netto uurloon dat 10 procent hoger ligt dan dat in de referentiegroep (€ 9,35) een waarde van de gewenste urenverandering heeft die $0,10 \times 5,93 = 0,59$ uur hoger ligt. Het loon kan een belangrijk instrument zijn om het aantal gewenste en feitelijke uren in evenwicht te brengen.

⁶ Bij leeftijd en de inkomens- en tevredenheidsvariabelen nemen we de afwijking van het gemiddelde in de referentiegroep als onafhankelijke variabele. Zodoende kunnen we de constante interpreteren als een schatting van de gemiddelde waarde van de gewenste verandering in de referentiegroep.

⁷ Op analoge wijze kan voor elke combinatie van kenmerken de gemiddelde h_m bepaald worden door optelling van de bijbehorende coëfficiënten.

Tabel 2 Resultaten

Afhankelijke variabele:	(1)		(2)		(3)	
	Gewenste verandering		Gewenste verandering		Gewenste verandering	
Opleidingsniveau						
wo	- 2,05 ^a	(0,56)	- 3,60 ^a	(0,56)	- 3,30 ^a	(0,54)
hbo	- 1,18 ^a	(0,31)	- 2,03 ^a	(0,33)	- 1,90 ^a	(0,34)
havo of vwo	- 0,13	(0,43)	- 0,50	(0,45)	- 0,12	(0,43)
vmbo	0,49	(0,35)	0,46	(0,37)	0,74 ^b	(0,37)
Andere opleiding	- 0,26	(0,77)	- 0,29	(0,85)	0,09	(0,83)
Lagere school of geen opleiding	- 1,04	(0,86)	- 1,31	(0,92)	- 0,14	(0,95)
Demografie						
Leeftijd	- 0,01	(0,01)	- 0,05 ^a	(0,01)	- 0,06 ^a	(0,01)
Alleenstaand zonder kinderen	- 1,85 ^a	(0,43)	- 2,69 ^a	(0,98)	- 2,03 ^b	(0,96)
Alleenstaand, een kind	- 1,99 ^b	(0,78)	- 2,86 ^a	(1,00)	- 1,73 ^c	(0,93)
Alleenstaand, twee kinderen	0,20	(1,06)	- 0,63	(1,22)	- 0,47	(1,35)
Alleenstaand, drie of meer kind.	0,35	(1,99)	- 0,18	(1,84)	1,35	(1,86)
Samenwonend zonder kinderen	- 1,36 ^a	(0,29)	- 1,36 ^a	(0,30)	- 1,11 ^a	(0,29)
Samenwonend, een kind	- 0,53 ^c	(0,32)	- 0,60 ^b	(0,30)	- 0,39	(0,30)
Samenwonend, drie of meer kind.	0,43	(0,40)	0,71 ^c	(0,41)	0,93 ^b	(0,42)
Soort werk en sector						
Manuele arbeid	2,54 ^a	(0,44)	3,48 ^a	(0,47)	2,59 ^a	(0,44)
Overheid	- 0,43	(0,47)	- 0,44	(0,48)	- 0,33	(0,46)
Bedrijfsleven en fin. dienstver.	- 1,99 ^a	(0,49)	- 2,11 ^a	(0,49)	- 1,68 ^a	(0,48)
Onderwijs	- 2,65 ^a	(0,45)	- 1,87 ^a	(0,44)	- 1,55 ^a	(0,43)
Detailhandel	- 0,26	(0,41)	0,80 ^c	(0,46)	0,80 ^c	(0,47)
Industrie	- 1,61 ^a	(0,56)	- 1,18 ^b	(0,58)	- 1,17 ^c	(0,60)
Bouw	- 1,86	(1,17)	- 2,26 ^b	(1,12)	- 1,98 ^b	(0,82)
Catering	0,78	(0,93)	1,69 ^c	(0,88)	1,57 ^c	(0,81)
Logistiek	- 1,92 ^b	(0,96)	- 1,48	(0,96)	- 1,09	(0,98)
Cultuur, toerisme and recreatie	- 0,89	(0,97)	- 0,21	(0,95)	- 0,91	(0,88)
Overige sectoren	- 0,33	(0,33)	0,15	(0,36)	0,13	(0,34)
Financiën						
Geen huiseigenaar	0,62 ^c	(0,36)	1,32 ^a	(0,36)	1,47 ^a	(0,36)
ln(Uurloon)			5,93 ^a	(0,62)	6,51 ^a	(0,66)
ln(Overig inkomen)			- 0,02	(0,11)	0,04	(0,11)
Tevredenheid met aspecten werk						
Tevredenheid met salaris					- 0,23 ^a	(0,07)
Tevredenheid met werktijden					0,46 ^a	(0,08)
Tevredenheid met type werk					- 0,12	(0,12)
Tevredenheid met carrière					- 0,39 ^a	(0,10)
Tevredenheid met huidige baan					0,15	(0,12)
Tevredenheid met werkomgeving					0,02	(0,08)
Vrije tijd						
Tevredenheid met de hoeveelheid vrije tijd					0,56 ^a	(0,06)
Surveymaand en constante						
Mei 2010	- 0,04	(0,49)	- 0,29	(0,47)	- 0,85	(0,56)
Mei 2009	0,22	(0,44)	0,15	(0,42)	0,18	(0,48)
April 2009	0,36 ^c	(0,20)	0,37 ^b	(0,19)	0,51 ^a	(0,19)
Juli 2008	- 0,17	(0,64)	0,06	(0,65)	0,68	(0,62)
April 2008	0,13	(0,21)	0,20	(0,20)	0,22	(0,20)
Constante	- 0,49	(0,31)	- 1,02 ^a	(0,33)	- 1,56 ^a	(0,32)
Aantal observaties	4468		4249		3806	
Aantal personen	2226		2122		1976	

Noot: Resultaten van een random-effects-kleinste-kwadratenschating op de LISS-data van 2008, 2009 en 2010. Cluster-robuste standaardfouten worden naast de coëfficiënten tussen haakjes gerapporteerd. Superscripts ^a, ^b en ^c geven de significantie aan van de coëfficiënten bij respectievelijk $\alpha < 0,01$, $\alpha < 0,05$ en $\alpha < 0,1$. Referentiegroep: mbo; samenwonend met twee kinderen; ander dan laag- of ongeschoolde arbeid; zorg en welzijn; april 2010.

Echter, het lijkt erop dat er grote loonsveranderingen nodig zijn om dit te bewerkstelligen.⁸ Opmerkelijk is verder dat de effecten van met name het opleidingsniveau, leeftijd, en het verrichten van laag- of ongeschoolde arbeid nu een stuk sterker zijn dan in kolom (1). Dit duidt erop dat deze effecten op de gewenste urenverandering in kolom (1) worden afgezwakt door een tegengesteld effect dat via het uurloon loopt (een hoger uurloon voor de hogere opleidingsniveaus en oudere leeftijd, en een lager uurloon voor laag- of ongeschoold werk). Het uurloon corrigeert dus gedeeltelijk, maar verre van volledig voor de discrepantie tussen de vraag naar en het aanbod van uren. Dit geldt ook voor de gemiddelde gewenste urenverandering in de referentiegroep die nu sterker negatief en significant is, de constante $-1,02$. Deze discrepantie wordt blijkbaar in kolom (1) verminderd door het effect van een uurloon dat gemiddeld hoger is dan dat in andere sectoren.

Voegen we in kolom (3) vervolgens tevredenheidsvariabelen toe, dan ontstaat er een beeld dat vergelijkbaar is met dat uit Tabel 1.⁹ Aan de ene kant leidt een hogere tevredenheid met het salaris en de carrière tot een sterkere wens om minder te werken.¹⁰ Aan de andere kant zijn hogere tevredenheid met de werktijden en de hoeveelheid vrije tijd positief gecorreleerd met de gewenste urenverandering. Vrije tijd bestaat uit de tijd die over is na aftrek van de werktijd en de tijd voor huishoudelijke productie (zoals tijd voor de boodschappen en zorgtaken) van de totale hoeveelheid beschikbare tijd (Mincer 1963). De ontevredenheid met vrije tijd komt tot uiting in de wens minder te willen werken van met name de hoger opgeleiden, alleenstaanden, samenwonenden zonder kinderen en vrouwen in het bedrijfsleven en onderwijs (zie Tabel 1 en de zwakker negatieve coëfficiënten in kolom (3) van Tabel 2 in vergelijking met kolom (2)). Blijkbaar is voor deze vrouwen het marginale nut van vrije tijd groter dan het marginale nut dat ze aan meer salaris – en andere positieve factoren die samenhangen met arbeid – ontleen, en wensen ze dus meer vrije tijd. Portegijs et al. (2008) tonen aan dat het hebben van meer zorg- en vrije tijd een belangrijke reden is voor vrouwen om niet voltijds te werken. Dit en de la-

⁸ De gemiddelde gewenste verandering voor vrouwen in grotere banen van meer dan 22,6 uren (het uren-evenwicht genoemd in Sectie 2) is $-3,8$ en om dit op te trekken naar nul zou een gemiddelde loonstijging van $(3,8/5,9) \times 100 = 64$ procent nodig zijn (als het looneffect puur causaal is). We hebben dan echter nog geen verhoging van het aantal gewerkte uren door nu reeds werkende vrouwen gerealiseerd. Een positievere gewenste verandering door middel van hogere lonen hoeft namelijk niet te duiden op een stijging van het aangeboden aantal uren, maar kan ook het resultaat zijn van afnemende vraag ten gevolge van de loonstijging. Bovendien blijkt uit eerder onderzoek dat het uren-aanbod van Nederlandse vrouwen niet sterk reageert op veranderingen in het uurloon (Bosch en Van der Klaauw 2009; Evers et al. 2008).

⁹ De tevredenheidsvariabelen worden gemeten op een schaal van nul (helemaal niet tevreden) tot tien (helemaal tevreden). De geschatte coëfficiënt van tevredenheid met de hoeveelheid vrije tijd (0,56) laat zien dat een verhoging van de tevredenheid met één punt tot een verhoging van de gewenste verandering van meer dan een half uur leidt.

¹⁰ Een deel van het negatieve/positieve effect van opleidingsniveau/laag- of ongeschoolde arbeid loopt via de verschillende tevredenheidsvariabelen. Bijvoorbeeld, hoger opgeleiden zijn minder tevreden over hun hoeveelheid vrije tijd, wat leidt tot een lagere gewenste urenverandering. Dit zwakt het effect van het opleidingsniveau op de gewenste urenverandering in kolom (3) iets af vergeleken met kolom (2). Het effect van het uurloon is sterker in kolom (3) vanwege de negatieve correlatie van tevredenheid van salaris met de gewenste urenverandering.

gere tevredenheid met vrije tijd onder hoger opgeleiden, die hun arbeidstijd gemiddeld sterk naar beneden willen aanpassen, duiden op het belang van het hebben van voldoende vrije tijd.

In het algemeen suggereren de sterker negatieve waarden van de gewenste urenverandering voor hoger opgeleiden dat er aan de vraagkant van de arbeidsmarkt momenteel meer behoefte is aan hoger dan aan lager opgeleiden. De lage urenparticipatie onder vrouwen is daarom waarschijnlijk niet alleen te wijten aan het feit dat een groot deel van de vrouwen niet voltijds wil werken, maar ook aan de onvoldoende vraag naar laag- of ongeschoolde arbeid. Laagopgeleide vrouwen willen wel meer uren werken, maar kunnen dat blijkbaar niet in hun huidige functie (zie ook Keuzenkamp et al. 2009).

Ook andere achtergrondkenmerken verklaren een gedeelte van de gewenste urenverandering. In het bedrijfsleven en binnen het onderwijs, twee grotere sectoren, wil men graag minder werken in vergelijking met de sector zorg en welzijn. Ook is het verrassend dat met name alleenstaande en samenwonende vrouwen zonder kinderen minder willen werken. Aan de andere kant heeft het uurloon een positief effect op de wens meer te willen werken. Het is echter maar de vraag in hoeverre een hoger loon leidt tot het terugdringen van de wens minder te willen werken (zie voetnoot 7). Daarom is het belangrijk andere instrumenten in ogenschouw te nemen. In dit verband kan gewezen worden op de effecten van de tevredenheidsvariabelen op de gewenste urenverandering. Met name vrouwen die minder tevreden zijn over hun hoeveelheid vrije tijd, willen, *ceteris paribus*, significant minder werken.¹¹ In de volgende sectie bespreken we hoe bovenstaande onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt in onze ogen gedeeltelijk opgelost zouden kunnen worden.

Er bestaan verschillende analyses die raakvlakken hebben met – maar een andere insteek hebben dan – de onze. Smulders en De Feyter (2001) vinden een significant negatief effect van feitelijke uren op gewenste uren. Dit negatieve effect komt ook duidelijk naar voren in Tabel 1. Fouarge en Baaijens (2003) en Keuzenkamp et al. (2009) analyseren de determinanten van de wens om meer of minder te willen werken, waarbij Keuzenkamp et al. zich uitsluitend richten op vrouwen met kleine deeltijdbanen. Verder controleren zowel Fouarge en Baaijens als Keuzenkamp et al. voor feitelijke uren, waardoor vergelijking met onze resultaten moeilijk is.

4 Beleidsimplicaties

Onze analyse laat zien dat er sprake is van een hoge mate van heterogeniteit in de voorkeuren van werkende vrouwen met betrekking tot het aanpassen van de arbeidsduur. Deze heterogeniteit vinden we onder meer tussen opleidingsniveaus,

¹¹ Omgekeerd laat Tabel 1 zien dat vrouwen die minder willen werken, gemiddeld minder tevreden zijn over hun hoeveelheid vrije tijd.

verschillende sectoren en loonvoeten. Ook tevredenheidsvariabelen hebben verklarende waarde. Vrouwen die minder tevreden zijn over de hoeveelheid vrije tijd, willen minder werken en zouden dus arbeidsuren of mogelijk ook tijd die besteed wordt aan huishoudelijke productie, willen inruilen voor vrije tijd. Dit geldt met name voor hoger opgeleiden en vrouwen werkzaam in het onderwijs en bedrijfsleven. De vraag naar hun arbeid overstijgt hun gewenste arbeidsaanbod. Hiertegenover staan lager-dan-middelbaar opgeleide vrouwen die meer zouden willen werken en geconfronteerd worden met een te lage vraag naar hun arbeid. Zij zouden meer huishoudelijke diensten kunnen aanbieden aan de vrouwen die te weinig vrije tijd hebben. Dit biedt ruimte voor een efficiëntere allocatie op de arbeidsmarkt. Uitbesteding zou deze allocatie kunnen verbeteren.

De overheid heeft eerder pogingen ondernomen om het huishouden ‘op de markt’ te brengen (Melkert IV-banen, 1996; de ‘witte werkster’, 1998; verlaagd btw-tarief voor huishoudelijk schoonmaakwerk, 2010). Deze pogingen richtten zich echter vooral op het ‘witten’ van de markt voor huishoudelijke diensten. Wij denken meer in het algemeen aan het uitbesteden van allerlei diensten die men in Nederland gewend is zelf uit te voeren. Tijdens (2000) spreekt over ‘gemaksdiensten’ met als voorbeeld een tweemanszaak die bij bedrijven langsgaat om overhemden van werknemers op te halen en naar de stomerij te brengen. De sterke wens het aantal arbeidsuren te verminderen in het onderwijs of het bedrijfsleven zou werkgevers kunnen aansporen dergelijke gemaksdiensten voor hun werknemers te organiseren of zelfs in te kopen. Bedrijven zouden in dit kader contracten kunnen aangaan met dienstverleners.¹² Dit stimuleert de vraag naar diensten en geeft tevens een signaal af dat een cultuurverandering in gang kan zetten. Varianten hierop zijn ook mogelijk.

Een dergelijke uitbesteding zal de vraag naar laag- of ongeschoolde arbeid stimuleren. Tegelijkertijd hoeven hoogopgeleiden – en anderen die minder willen werken – dan minder tijd te besteden aan huishoudelijke productie, waardoor hun vrije tijd toeneemt en het marginale nut van meer vrije tijd afneemt. Theoretisch gezien zal deze afname vervolgens de wens om minder te willen werken temperen. Mogelijk stijgt voor een aantal hoger opgeleiden het gewenste aantal arbeidsuren zelfs boven het huidige feitelijke aantal uit, wat tot meer participatie leidt. Het uitbesteden van laaggeschoolde taken zou derhalve kunnen leiden tot een hogere participatie voor lagergeschoolde vrouwen en het faciliteren van (meer) werken voor hoger opgeleide vrouwen. Een interessant punt hierbij is dat de lager geschoolden niet gestimuleerd hoeven te worden hun aanbod uit te breiden, want ze willen momenteel al meer uren aanbieden.

Of nieuwe vormen van uitbesteding daadwerkelijk een antwoord zijn op de vraag hoe de onevenwichtigheden te bestrijden, zou toekomstig onderzoek moeten uitwijzen. Dit hangt van een aantal factoren af die we nu kort bespreken. Ten eerste moet duidelijk worden welke taken de hoger opgeleiden die minder uren willen

¹² Dit idee is vergelijkbaar met de reeds bestaande bedrijfscreches en zorgt meteen voor een ‘witte’ markt.

werken, zelf liever niet uitvoeren en eventueel zouden willen uitbesteden.¹³ Over de mate waarin vrouwen bepaalde taken of bezigheden appreciëren, bestaat internationaal onderzoek (Kahneman et al. 2004; Krueger et al. 2009), maar dergelijk – eventueel uitgebreider – onderzoek is voor zover wij weten nog niet uitgevoerd voor Nederlandse vrouwen (die minder willen werken).

Ten tweede moet onderzocht worden of de lager geschoolden die meer uren willen werken, dergelijke taken wel willen overnemen. Het feit dat binnen de schoonmaaksector een groot deel van de vrouwen meer uren wil werken binnen hun huidige functie (Keuzenkamp et al. 2009), doet vermoeden dat ze dat misschien ook wel willen buiten hun huidige baan, maar in een vergelijkbare functie. Ons onderzoek laat zien dat adequaat beleid er gedeeltelijk voor zou kunnen zorgen dat vrouwen die nu al meer uren willen werken, dit ook kunnen gaan doen. Er is geen stimulans meer nodig. De desbetreffende groep zou beter geïnformeerd kunnen worden over de mogelijkheid tot uitbreiding van de arbeidstijd buiten de huidige baan. Hier zou de overheid wellicht ook een activerende en organiserende rol kunnen spelen. Gezien de aandacht die wordt besteed aan onderzoeken met de verhoging van de arbeidsparticipatie als uitgangspunt, lijkt het interessant beleid te ontwikkelen gericht op de groep vrouwen die al meer uren willen werken.

Ten derde zal de (latente) vraag naar de huishoudelijke diensten die de dienstensector aan zou kunnen bieden ook daadwerkelijk geactiveerd moeten worden. Activering van de vraag kan direct plaatsvinden bij huishoudens, maar ook – zoals boven beschreven – via werkgevers. Het uitbesteden van diensten is echter niet ingebakken in onze (arbeidsmarkt)cultuur. Bovenstaand idee zal alleen succesvol zijn wanneer deze cultuur verandert. Uitbesteding van ongeschoold werk dat men zelf liever niet uitvoert, zal dus een maatschappelijk geaccepteerd fenomeen moeten worden. Het hoge onbenutte arbeidspotentieel aan de onderkant van de markt en de wens van meer vrije tijd aan de bovenkant van de markt doet vermoeden dat dit nog niet het geval is. Dit vermoeden lijkt te worden bevestigd door informatie van de Arbeidsrekeningen van het CBS. Het aantal gewerkte uren van ‘personen in dienst van particuliere huishoudingen’ is tussen 1990 en 2010 met slechts 4,8 procent toegenomen van 125 naar 131 miljoen uren per jaar.¹⁴ Het aantal tweeverdieners waarvan minimaal één partner fulltime werkt is in diezelfde periode met 58,3 procent toegenomen (CBS 2011). Wellicht vindt men dat men het zelf – zonder hulp van buitenaf – moet kunnen bolwerken. Er is derhalve een cultuuromslag nodig. Dit zou de overheid kunnen stimuleren.¹⁵

¹³ Portegijs et al. (2008) bespreken in paragraaf 4.5 voorwaarden waaraan voldaan moet worden zodat vrouwen die eerder al aangeven meer te willen werken, dit ook daadwerkelijk gaan doen. Voor ons onderzoek zijn de vrouwen die minder willen werken – en die dus buiten beschouwing worden gelaten door Portegijs et al. – juist een belangrijke groep.

¹⁴ Een aantal huishoudens beschikt reeds structureel over een werkster voor schoonmaakdiensten. In veel gevallen is zo’n werkster zwart in dienst en valt zij daarom waarschijnlijk buiten de Arbeidsrekeningen van het CBS. Wij pleiten voor een dienstensector waaraan men alle huishoudelijke werkzaamheden die men zelf liever niet uitvoert – zelfs op incidentele basis – wit kan uitbesteden.

¹⁵ Denk bijvoorbeeld aan Postbus 51-achtige spotjes die het inkopen van ‘gemaksdiensten’ promoten.

Als laatste moet er goed worden nagedacht over hoe het beleid wordt opgezet. De overheid heeft reeds enkele pogingen ondernomen de markt voor persoonlijke dienstverlening te verruimen en te ‘witten’ (zie Research voor Beleid 2010). Hoewel deze markt volgens Research voor Beleid momenteel ‘florerende’ is, komt dit niet naar voren in de Arbeidsrekeningen. Mogelijk bieden de fiscale voordelen van het inhuren van een witte werkster onvoldoende prikkel om zo’n werkster in dienst te nemen.

Bovenstaande vragen kunnen helaas niet worden geanalyseerd met behulp van onze data. Echter, op basis van de gepresenteerde analyse en beredeneerd vanuit de economische theorie lijkt het geven van een impuls aan de markt voor persoonlijke dienstverlening een beleidsoptie die zeker het overwegen waard is. Het zou ertoe kunnen leiden dat vrouwen dichterbij hun optimum van gewenste uren komen. Mogelijk verhoogt het ook de arbeidsparticipatie onder hoger opgeleiden.

5 Conclusie

Dit artikel heeft, aan de hand van een regressieanalyse, de heterogeniteit in de discrepanties tussen gewenste en gewerkte uren van Nederlandse vrouwen in kaart gebracht. Op basis van deze analyse en de economische nutstheorie hebben we een beleidsoptie besproken die deze onevenwichtigheden mogelijksterwijs gedeeltelijk op zou kunnen lossen.

Uit de analyse komt onder meer naar voren dat lager-dan-middelbaar opgeleide vrouwen, die veelal in kleinere banen werken, op dit moment meer willen werken. Daartegenover staan vooral hoger opgeleide vrouwen, meestal werkend in grotere banen, die minder willen werken. Deze heterogeniteit met betrekking tot de gewenste urenverandering wijst op een voor de hand liggende beleidsaanpassing die tot doel heeft substitutie van arbeid te bevorderen. Deze substitutie – het uitbesteden van diensten door hoger geschoolden die minder willen werken, aan lager geschoolden, waardoor eerstgenoemden zelf meer uren zouden kunnen werken – zou tot een efficiëntere allocatie op de arbeidsmarkt kunnen leiden. Deze studie toont met behulp van informatie over gewenste arbeidsuren en tevredenheid met vrije tijd aan dat bevordering van uitbesteding van (gemaks-)diensten – mogelijk via de werkgever – daadwerkelijk effectief zou kunnen zijn bij het bestrijden van de discrepanties tussen gewenste en feitelijke uren. Bovendien zou een dergelijk beleid de arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen kunnen verhogen.

In dit artikel gaan we er impliciet van uit dat vrouwen liever (of even graag) tijd besteden aan marktwerk dan aan huishoudelijke taken. Het zou kunnen dat deze aanname niet voor iedere vrouw opgaat. In deze gevallen zal bovengenoemde maatregel niet op alle vrouwen een effect hebben. Hoe vrouwen werktijd en huishoudelijke taken tegen elkaar afwegen, kan toekomstig onderzoek uitwijzen.

Auteurs

Bart Loog (e-mail: b.loog@maastrichtuniversity.nl) is als promovendus verbonden aan de Universiteit Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het Departement Algemene Economie.

Thomas Dohmen (e-mail: t.dohmen@maastrichtuniversity.nl) is werkzaam aan de Universiteit Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het Departement Algemene Economie.

Maarten Vendrik (e-mail: m.vendrik@maastrichtuniversity.nl) is werkzaam aan de Universiteit Maastricht, Departement Algemene Economie.

Literatuur

- Booth, A., en J. Van Ours, 2010, Part-Time Jobs: What Women Want?, IZA Discussion Paper 4686.
- Bosch, N., A. Deelen en R. Euwals, 2010, Is Part-time Employment Here to Stay? Working Hours of Dutch Women over Successive Generations, *Labour*, vol. 24 (1): 35-54.
- Bosch, N., en B. Van Der Klaauw, 2009, Analyzing Female Labor Supply; Evidence From a Dutch Tax Reform, CEPR Discussion Papers 7337.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011, Arbeidsrekeningen, Statline.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, Arbeidsparticipatie in Nederland behoort tot de top van de EU, geraadpleegd op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2819-wm.htm>, 29 november 2010.
- Cloïn, M., 2010, Het werken waard. Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief, proefschrift Universiteit Utrecht.
- Dijkgraaf, M. en M. Cloïn, 2009, Een typologie van vrouwen en betaald werk, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 25(2) : 228-42.
- Echtelt, P. Van, en S. Hoff, 2008, Achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten, SCP Den Haag.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren, 2008, The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates, *De Economist*, vol. 156: 25-43.
- Fouarge D., en C. Baaijens, 2003, Veranderende arbeidstijden. Slagen werknemers er in hunvoorkeuren te realiseren?, OSA Tilburg.
- Kahneman, D., A. Krueger, D. Schkade, N. Schwarz en A. Stone, 2004, A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method, *Science*, vol. 306(5702): 1777-80.
- Keuzenkamp, S., C. Hillebrink, W. Portegijs en B. Pouwels, 2009, Deeltijd (g)een probleem; Mogelijkheden om de arbeidsduur van vrouwen met een kleine deeltijdbaan te vergroten, SCP Den Haag.
- Krueger, A., D. Kahneman, C. Fischler, D. Schkade, N. Schwarz en A. Stone, 2009, Time Use and Subjective Well-Being in France and the U.S., *Social Indicators Research*, vol. 93(1): 7-18.
- Mincer, J., 1963, Labor force participation of married women in Aspects of Labor Economics, NBER New York.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008, Instellingsbesluit Taskforce DeeltijdPlus, *Staatscourant*, nr. 71: 13.
- Portegijs, W., M. Cloïn, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden, 2008, Verdeelde Tijd; Waarom Vrouwen in Deeltijd Werken, SCP Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen, 2006, Huishouden op de markt: Advies persoonlijke dienstverlening, Den Haag.
- Research voor Beleid, 2010, Van mens tot mens: Onderzoek naar de markt voor persoonlijke dienstverlening, Zoetermeer
- Smulders, P. en M. De Feyter, 2001, Gewenste arbeidsduur, deeltijdbeleid van bedrijven en beïnvloedende factoren, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 17(2): 119-36.
- SEOR, 2004, De markt voor persoonlijke dienstverlening, SEOR Rotterdam.
- Tijdens, K., 2000, Vraag en aanbod van huishoudelijke diensten in Nederland, AIAS research report nr. 4, Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.

Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt

Arjen Edzes

Gemeenten krijgen de komende jaren in het kader van de Wet werken naar vermogen te maken met een aanzienlijke uitbreiding van (financiële) verantwoordelijkheden voor doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In deze bijdrage staat de vraag centraal welke mogelijkheden gemeenten hebben om de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te re-integreren naar regulier werk. Daartoe worden allereerst de omvang en afstand naar de arbeidsmarkt van gemeentelijke doelgroepen in beeld gebracht. Aan de hand van gemeentelijke data over in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden over de periode 1998-2007 wordt de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten onderzocht. De conclusie is dat de inzet van deze beleidsinstrumenten van gemeenten een geringe toegevoegde waarde heeft op de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden. Meer kan worden verwacht van cultuurverandering van gemeenten en een effectievere en efficiëntere uitvoering.

1 Inleiding

In deze bijdrage staat de vraag centraal welke mogelijkheden gemeenten hebben om de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te re-integreren naar regulier werk. Deze vraag is actueel onder meer omdat in het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010) opnieuw de verantwoordelijkheden worden herschikt voor de doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen zo onder meer te maken met een omvorming van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ), de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jong Gehandicapten (Wajong) naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, de Wet Werken naar Vermogen (WWNV). De omvorming gaat vergezeld met institutionele aanpassingen. Zo wordt de toegang (tot de Wajong) beperkt, uitkeringen verlaagd (gedeeltelijk arbeidsongeschikten), de verdien capaciteit van cliënten opnieuw beoordeeld en gewaardeerd (Wajong en WSW) en een plicht tot tegenprestatie naar vermogen geïntroduceerd. Door dit samenstel van regelingen kunnen gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen,

zo valt te lezen in het regeerakkoord. Per saldo moet de hervorming structureel 1,8 miljard euro aan bezuinigingen opleveren (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

Laten we het eenvoudig houden en stellen dat gemeenten voor twee opgaven staan: meer mensen vanuit de diverse uitkeringen naar de arbeidsmarkt brengen en de kosten besparen. Hoe reëel is het te veronderstellen dat gemeenten hierin zullen slagen? Ik verken deze vraag als volgt. In Sectie 2 kijk ik naar de omvang van de gemeentelijke doelgroepen waarvoor zij nu en in de toekomst verantwoordelijk zijn. Vervolgens schat ik in Sectie 3 de afstand naar de arbeidsmarkt aan de hand van de indeling in re-integratietheorieën van Sol et al. (2011). Deze indeling is gebaseerd op de overbrugbaarheid van de afstand naar reguliere, reële en algemeen geaccepteerde arbeid. In Sectie 4 ga ik in op de mogelijkheden die gemeenten hebben om instroom in de uitkering te voorkomen en uitstroom te bevorderen. Met behulp van gemeentelijke data over de periode 1999-2007 verken ik de effecten op basis van de in- en uitstroom in de WWB. Ook ten aanzien van de WWB, ingevoerd in 2004, gold immers hetzelfde adagium: meer mensen uit de bijstand en verhoging van de efficiency. Tevens was er sprake van samenvoeging van inkomens- en werkgerelateerde regelingen, deregulering en budgettering. En ook destijds ging de operatie gepaard met een forse bezuinigingsslag. Sectie 5 ten slotte bespreekt de implicaties voor een hervorming van regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

2 Gemeentelijke doelgroepen

Gemeenten zijn (financieel) verantwoordelijk voor verschillende groepen uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten. In Nederland voeren gemeenten anno 2010 de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) uit. De WWB is een regeling voor niet verzekerde werkloze werkzoekenden, ingevoerd in 2004 ter vervanging van de Algemene Bijstandswet en enkele aan re-integratie gerelateerde regelingen. De WIJ verving in 2009 voor jongeren onder de 27 jaar het recht op bijstand door het recht op een werkleeraanbod. Zowel de WWB als de WIJ zijn gebudgetteerd. Dat wil zeggen dat gemeenten een inkomensbudget krijgen voor de uitkeringen en een werkbudget voor de re-integratieactiviteiten. Wanneer gemeenten meer uitkeringen uitkeren dan het budget toelaat, dan moeten zij uit eigen middelen bijbetalen. Keren ze minder uitkeringen uit dan het beschikbare budget dan mag het overschot worden behouden. Hier gaat een sterke prikkel van uit om het aantal bijstandsuitkeringen te verlagen. De WWB telt ultimo 2010 circa 307.000 cliënten jonger dan 65 jaar (zie Tabel 1). Ten opzichte van 1998 is het bijstandsvolume met ruim 120.000 personen gedaald.

De WSW is een regeling die voorziet in aangepaste arbeid voor mensen met een arbeidsbeperking. Deelnemers zijn in feite werknemers die een volwaardig cao-loon ontvangen. Dat maakt de regeling tot een 'dure' voorziening (Commissie

Fundamentele Herbezinning WSW 2009). Daarbij zijn verschillende vormen mogelijk. Of men heeft een dienstbetrekking bij een Werkvoorzieningsschap of een Sociaal Werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf), vaak een publieke organisatie, of men is met subsidie in dienst bij een reguliere werkgever en wordt begeleid vanuit het SW-bedrijf. In het eerste geval hebben we het over dienstbetrekkingen, in het tweede geval over het begeleid werken. Sinds de wetwijziging van de WSW in 1998 wordt geprobeerd om méér gehandicapten te plaatsen via het begeleid werken, maar zonder het gewenste resultaat (Commissie Fundamentele Herbezinning WSW 2009; Koot en Descka 2009). De modernisering van de WSW in 2008 heeft daarom in navolging van de WWB onder meer geleid tot budgettering van subsidiegelden om gemeente te bewegen kostenbewust te handelen (Koot en Descka 2009). Eind 2010 telt het werknemersbestand 103.000 werknemers. Ruim 98.000 werknemers werken in een dienstbetrekking bij een SW-bedrijf, 5.500 werknemers zijn in dienst bij reguliere werkgevers via een begeleid werken constructie.

Tabel 1 Omvang werk- en uitkeringsgerelateerde gemeentelijke doelgroepen (x 1000)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Wet Werk en Bijstand	397	335	320	339	301	259	307
/Wet Investeren Jongeren							
Wet op de Sociale Werkvoorziening	90,2	92,7	95,0	98,3	99,3	102,1	102,9
Dienstbetrekkingen		92,3	93,9	96,7	96,4	97,4	98,3
Begeleid werken		0,4	1,1	1,6	2,9	4,7	5,5

Bron: CBS Statline, Jaarstatistieken WSW.

De derde regeling die hier van belang is, is de Wajong (Vanaf 2010: Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, voorheen: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), een wet die tot doel heeft jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. De wet wordt nu uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het beroep op de Wajong is sinds 1998 bijna verdubbeld onder meer door samenloop met en toestroom vanuit het speciaal onderwijs, verbeterde diagnostiek, bijvoorbeeld ten aanzien van ADHD en autisme en afwenteling vanuit de WWB (Jehoel-Gijsbers red. 2010). De explosieve groei in de afgelopen jaren heeft geleid tot een herziening van de Wajong per 1 januari 2010. Onderdeel van deze herziening is het centraal stellen van de mogelijkheden en ontwikkelingskansen van jonggehandicapten in plaats van hun beperkingen. De wet voorziet in drie regelingen: een uitkeringsregeling voor hen die geen enkel perspectief hebben op een baan, een werkregeling voor degenen die perspectief hebben op loonvormende arbeid en een studieregeling voor hen die studeren of nog op school zitten. De oude Wajong-regeling kent in 2010 195.000 cliënten waarvan ruim 98% als volledig arbeidsongeschikt staat geregistreerd. Van de nieuwe Wa-

jong-regeling maken 9.700 personen gebruik waarvan 5.600 personen (58%) een werkregeling hebben en volgens de nieuwe systematiek perspectief hebben op loonvormende arbeid (UWV 2011). Tabel 2 geeft een overzicht van de omvang van de Wajong over de afgelopen jaren

Tabel 2 Omvang Wajong (oud en nieuw; x 1000 personen)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Wajong (oud)	118,2	127,7	134,4	142,5	155,9	178,6	195,0
Gedeeltelijk	2,5	2,6	2,9	3,3	3,4	3,5	3,7
Volledig	115,7	124,8	131,5	139,2	152,5	175,1	191,6
Wajong (nieuw)							9,8
Uitkeringsregeling							1,3
Werkregeling							5,6
Studieregeling							2,8

Bron: UWV.

De bovenstaande regelingen zijn historisch gevormd en gegroeid. De door het Rijk ingestelde Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010) stelt nadrukkelijk de rationaliteit van de verschillen ter discussie, waarbij de verschillen in regelingen en polisvoorwaarden voor mensen met een wat grotere afstand naar de arbeidsmarkt moeilijk te rechtvaardigen zijn. Zij stelt dan ook voor de regelingen te integreren en onder gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen, een voorstel dat is overgenomen in het afgesloten Regeerakkoord (2010). De kern van deze nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV) is dat iedereen wordt beoordeeld op zijn of haar mogelijkheden om (deels) te werken, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. De gemeente kan voor wie (nog) niet in staat is om volledig zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen het instrument loondispensatie inzetten. Voor de mensen in de WWNV gelden de polisvoorwaarden van de WWB. Met de invoering van de WWNV, inclusief alle polisafspraken, toegangscriteria en uitkeringshoogten van oude en nieuwe gevallen én bezuinigingen op het re-integratiebudget wordt in totaal een bezuiniging gerealiseerd van € 1,8 miljard (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

3 Afstand naar de arbeidsmarkt

Het is niet helemaal duidelijk hoe groot de omvang is van de doelgroep die onder de WWNV zal gaan vallen. Dit is afhankelijk van (her)beoordelingen van bestaande en nieuwe (Wajong en WSW) gevallen. Wel kunnen we proberen een eigen inschatting te maken van de afstand naar de arbeidsmarkt van de totale groep WWB/WIJ, WSW en Wajong op basis van de ons bekende onderzoeken en door aannames te maken. Om te beginnen hanteren we de uitgangspunten en indeling

van re-integratietheorieën van Sol et al. (2011). Deze indeling is gebaseerd op de afstand naar de arbeidsmarkt en de vraag of deze overbrugbaar is of niet. Met de afstand naar de arbeidsmarkt wordt de afstand bedoeld naar reguliere, reële en algemeen geaccepteerde arbeid. Strikt voor de discussie hanteer ik als uitgangspunt dat gesubsidieerde banen, hoe maatschappelijk en economisch zinnig dat ook mogelijk zijn, niet onder deze definitie vallen. Dat strookt met de notie van het kabinet dat alleen plaatsing bij reguliere werkgevers de gewenste re-integratie output is (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

Vervolgens zijn er zes ideaaltypische posities mogelijk afhankelijk van de in de praktijk gehanteerde beleidstheorieën (Sol et al. 2011), zie Tabel 3. Eenvoudig gezegd: mensen hebben een afstand tot de arbeidsmarkt of niet. Wanneer mensen geen afstand tot de arbeidsmarkt hebben zijn er drie mogelijkheden waarom mensen niet aan het werk zijn: of er is onvoldoende reguliere, reële en algemeen geaccepteerde werkgelegenheid, of werkzoekenden zijn onvoldoende gemotiveerd, of vragers en aanbieders weten elkaar niet te vinden. In dat laatste geval is er sprake van een matchings- of allocatieprobleem. In het geval er wel een afstand naar de arbeidsmarkt is, geldt om te beginnen de vraag of deze te overbruggen is. In het geval de afstand niet of niet geheel te overbruggen is (let wel: het gaat om reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen) resten hooguit vormen van beschermde arbeid of een uitkering. In het geval de afstand wel te overbruggen is, zijn twee posities mogelijk: of men heeft een gebrek aan vaardigheden of sociaalpsychologische problemen die moeten worden weggenomen, of het is een kwestie van onvoldoende productiviteit. In het laatste geval zal het productiviteitstekort via subsidiëring of loondispensatie gecompenseerd kunnen. Voor zover deze compensatie kan leiden tot participatie in reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen, conform de voornemens van de WWNV, is de afstand in deze gevallen dus overbrugbaar.

Iedere gemeente zal een eigen inschatting willen maken van de afstand tot de arbeidsmarkt van haar cliënten. Dat bepaalt immers voor een groot deel haar financiële inzet, de beleidsinspanningen en re-integratieactiviteiten en haar uitvoeringsstructuur. Landelijk is er nauwelijks iets over de afstand naar de arbeidsmarkt bekend, maar we kunnen wel proberen een schatting te maken op basis van bestaand onderzoek, aannames over het cliëntenbestand en uitspraken van het Rijk en belangenorganisaties. Let wel: het gaat hier dus om ordes van grootte.

Tabel 3 Basisindeling re-integratietheorieën

Is er een afstand naar de arbeidsmarkt? (d.w.z. tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen)						
Nee			Ja			
			Overbrugbaar	→	–	Niet overbrugbaar
Wat is nodig?	Banen	Afdoende motivatie	Match	Vaardigheden aanleren	Compensatie productiviteits-tekort	Niet mogelijk in reguliere banen
	Re-integratie overbodig					Re-integratie werkt niet
Hoe?	Vraagstimulering	Controle	Informatie	Sociale en psychologische training	Subsidiering loonkosten	Naar beschermde arbeid
	Lagere arbeidskosten	Prikkels/sancties	Bemiddeling	Wegnemen praktische barrières	Aanpassen arbeidsplek	Uitkering
	Taaksplitsing		Matching		Afdekken risico's	
Kern		Afschrikking	Matching	Gedragsverandering	Compensatie	

Bron: Sol et al. (2011).

Iedere gemeente zal een eigen inschatting willen maken van de afstand tot de arbeidsmarkt van haar cliënten. Dat bepaalt immers voor een groot deel haar financiële inzet, de beleidsinspanningen en re-integratieactiviteiten, en haar uitvoeringsstructuur. Landelijk is er nauwelijks iets over de afstand naar de arbeidsmarkt bekend, maar we kunnen wel proberen een schatting te maken op basis van bestaand onderzoek, aannames over het cliëntenbestand en uitspraken van het Rijk en belangenorganisaties. Let wel: het gaat hier dus om ordes van grootte.

Uit onderzoek van DIVOSA (2006, 2007) is bekend hoe managers sociale zaken de afstand naar de arbeidsmarkt van hun WWB-clieënten inschatten. Over beide jaren dat de vraag onder een representatieve selectie van managers sociale zaken is afgenomen, is de afstand naar de arbeidsmarkt in gelijke percentages ingeschat. Dit zegt iets over de betrouwbaarheid van de meting. Laten we aannemen dat deze subjectieve inschatting, gemaakt in 2007, een realistisch beeld geeft van de mogelijkheden van het cliëntenbestand in 2010. *Grosso modo* schatten managers sociale zaken in dat ongeveer 30% de capaciteiten heeft om uit te stromen, mits er voldoende werkgelegenheid is. Nog eens 30% van de mensen kan alleen werken met behulp van een loonkostensubsidie en 40% is langdurig op de bijstand aangewezen zonder dat zij te activeren is (DIVOSA 2007: p. 90). Voor ons schema en vertaald naar 2010 betekent dit dat 92.000 personen geen afstand naar de arbeidsmarkt hebben, maar vanwege andere redenen (gebrekkige vraag, motivatie- of allocatieproblemen) niet aan het werk zijn. Nog eens 92.000 personen hebben een overbrugbare

afstand met de arbeidsmarkt en 123.000 personen hebben een onoverbrugbare afstand.

Voor de WSW en de Wajong is deze schatting lastiger te maken. Voor de WSW geldt weliswaar dat wsw-ers werken, maar hier gaat het om de afstand naar reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) schat zelf in dat op termijn maximaal 30 duizend werknemers op beschermde werkplaatsen zullen zijn aangewezen, hoewel dit naar ons idee eerder een taakstellend cijfer is dan dat deze is gebaseerd op een reële inschatting van de verdien capaciteit van wsw-ers. In de schatting van het Rijk hebben dus 73 duizend personen een overbrugbare afstand naar de arbeidsmarkt. De brancheorganisatie van SW-bedrijven Cedris (2010) hanteert het 3 x 1/3 principe: 1/3 werkt bij reguliere bedrijven, 1/3 werkt op locatie buiten het SW-bedrijf maar is daarbij nog wel volledig in dienst van het SW-bedrijf en 1/3 werkt op een beschutte arbeidsplaats. De grote vraag is of de groep die op locatie (bijvoorbeeld in de groenvoorziening, postbezorging of anderszins) werkt maar in dienst is bij het SW-bedrijf (circa 35 duizend werknemers) deze werkzaamheden ook zou kunnen verrichten bij reguliere werkgevers. In de minimale variant hebben deze personen een overbrugbare afstand, in de maximale variant is ook deze groep permanent aangewezen op beschermde arbeid.¹

Voor de Wajong kunnen we eveneens een inschatting maken van een minimale en een maximale variant. Houden we de huidige indicatiestelling voor de nieuwe instroom voor 2010 aan als betrouwbare indeling voor de totale populatie (zie Tabel 2) dan is 13% (27 duizend) permanent aangewezen op een uitkering en 87% (178 duizend) heeft verdien capaciteit of zit nog in een studieregeling (UWV 2011). Het Rijk zelf schat in dat van de 16 duizend personen die jaarlijks in de Wajong instromen ongeveer 10 duizend personen (63%) onder de WWNV zal gaan vallen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011). Vertaald naar de totale populatie zou dit betekenen dat 129 duizend personen een overbrugbare afstand naar regulier werk zou moeten hebben.

De optelsom leidt ertoe dat de totale groep WWB/WIJ, WSW en Wajong ultimo 2010 uit 615 duizend personen bestaat (zie Tabel 4). Daarvan hebben 92 duizend personen geen afstand naar regulier werk, tussen de 254 duizend en 333 duizend hebben een overbrugbare afstand en tussen 180 duizend en 259 duizend zijn permanent aangewezen op een uitkering of beschermde arbeid.

¹ De realiteit is dat volgens opgave van Cedris (2010) in 2009 28% van de WSW-werknemers extern en bij reguliere werkgevers is geplaatst, 22% op locatie werkt en 50% intern op een beschutte arbeidsplaats aan het werk is.

Tabel 4 Schatting omvang doelgroepen naar afstand naar de arbeidsmarkt, ultimo 2010

Afstand naar de arbeidsmarkt? (d.w.z. tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen)				
		Nee	Ja	
			Overbrugbaar → –	Niet overbrugbaar
WWB ^a	307	92	92	123
WSW ^a	103		43-73	30-60
Wajong ^a	205		129-178	27-76
Totaal ^a	615	92	264-343	180-259
In %	100	15	43-56	29-42
		Banen	Gedragsverandering	Beschermd werken
		Afsch-	Loondispensatie	Uitkering
		Matching		

^a *1000.

Bij deze inschatting passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats leveren de aantallen geen overzicht van de omvang van de doelgroep die onder WWNV zal gaan vallen, maar een inschatting van de afstand naar de arbeidsmarkt. De reden dat deze getallen niet aan elkaar gelijk zijn heeft te maken met een (overgangs-)situatie waarin voor oude Wajong-gevallen en permanente en duurzame arbeidsgehandicapten de Wajong-regeling zal blijven bestaan. Eenzelfde situatie geldt voor een deel van de WSW. In de tweede plaats geldt dat deze inschatting niet hoeft te betekenen dat men niet werkt of niet in de samenleving actief is, maar enkel dat deze loonvormende arbeid onvoldoende is om een bestaansminimum te realiseren. Verschillende recent uitgekomen onderzoeksrapporten laten zien dat een (beperkt) deel van deze doelgroepen wel degelijk actief is (UWV 2011, 2010; Jehoel-Gijsbers (red.) 2010; DIVOSA 2011).

4 Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten

Nu we de omvang van gemeentelijke doelgroepen en de afstand naar de arbeidsmarkt in beeld hebben gebracht, is de vraag wat gemeenten kunnen doen om deze afstand naar de arbeidsmarkt te overbruggen. Daarvoor beschrijf ik vijf arbeidsmarktstrategieën en verken ik het effect op de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden (WWB) voor de periode 1999-2007.

De WWB is om meerdere redenen een interessante case. In de eerste plaats kende de in 2004 ingevoerde WWB eenzelfde doelstelling als de nieuwe WWNV: meer mensen uit de uitkering en verhoging van de efficiency, en was er sprake van samenvoeging van inkomens- en werkgerelateerde regelingen, deregulering en budgettering. Ook destijds ging de operatie gepaard met een forse bezuinigingsslag (Edzes 2010). Tal van onderzoeken hebben ondertussen laten zien dat de invoering

van de WWB heeft bijgedragen aan minder bijstandsafhankelijkheid en vergroting van de uitstroom (Edzes 2010; Van Es 2010; Kok et al. 2007; Stegeman en Van Vuren 2006). Minder duidelijk is waaraan het succes kan worden toegeschreven (Edzes 2010). Kok et al. (2007) rapporteren dat de wijziging van de bekostigings-systematiek van de bijstand heeft geleid tot een intensivering van het handhavings-beleid (fraudeonderzoeken) en tegelijkertijd een vermindering van het aantal ge-starte re-integratietrajecten. Of deze veranderingen in de beleidsmix op gemeentelijk niveau aan de daling van het bijstandsvolume hebben bijgedragen is niet te zeggen. In de tweede plaats kunnen we de WWB beschouwen als de ‘bo-venkant’ van de doelgroepen die hier zijn beschreven. Historisch is de regeling het meeste verwant met een voorziening tegen werkloosheid. De WSW en Wajong hebben veel meer een institutionele basis in de permanente ongeschiktheid voor re-guliere banen.

Om de effectiviteit van gemeentelijk beleid na te gaan heb ik vijf arbeidsmarkt-strategieën geïdentificeerd (Edzes 2010; Edzes et al. 2009). Om te beginnen kun-nen gemeenten een ‘controlerende aanpak’ volgen, gericht op de claimbeoordeling (= instroom), frauduleus gedrag en zuivering van claims die rechtmatig ook op an-dere regelingen een beroep kunnen doen (‘substitutie’). Een controlerende aanpak is primair gericht op het bestrijden van calculerend en onrechtmatig gedrag van cli-ënten (‘moral hazard’). Gemeenten kunnen ook een ‘activerende aanpak’ volgen gericht op het wegnemen van productiviteitstekorten van werknemers of het weg-nemen van sociaal psychologische belemmeringen. Een ‘allocatiestrategie’ is ge-richt op matching en informatievoorziening waardoor vraag- en aanbod elkaar vin-den. Een ‘werkgelegenheidsstrategie’ richt zich op vraagtekorten op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om economisch beleid (vestigingsbeleid, citymarke-ting) dat onder meer is gericht op het aantrekken van bedrijven of het creëren van gunstige voorwaarden waardoor bestaande bedrijven kunnen groeien. Een ‘coördi-natiestrategie’ tot slot richt zich op samenwerking en de afstemming met andere beleidsdomeinen (onderwijs, zorg, economie). De gedachte is hier dat door meer en beter samen te werken (in ketens) met externe organisaties en binnen de eigen or-ganisatie, inefficiëntie en *freerider*-gedrag kan worden tegengegaan. In Tabel 5 heb ik de strategieën op een rij gezet.

Tabel 5 Conceptuele indeling arbeidsmarktstrategieën

	Controlerende sociale zekerheid	Activerende sociale zekerheid	Allocatie	Werkgelegenheidsbeleid	Coördinatie-perspectief
Nadruk op	Aanbod	Aanbod	Vraag en aanbod	Vraag	Transities en ketens
	Threat	Treatment	Bemiddeling	Werkgelegenheidsbevordering	Coördinatie en coöperatie
Primaire probleem	<i>Moral Hazard</i>	Productiviteits-tekort	Informatietekort	Onvoldoende vraag	(Deel) marktfalen
			Vertrouwensproblemen		Inefficiency
					<i>Freerider</i> gedrag
Instrumenten/aandachtsgebieden	Bestandsanalyse	Scholing	Bemiddeling	Vestigingsbeleid	Regie en samenwerking
	Handhaving	Re-integratie	Onderwijs arbeidsmarkt	Econ. stimuleringsbeleid	Partnerships
	Substitutie	Gesubsidieerde arbeid			Integraal beleid
	Work-First	Loondispensatie			Gezamenlijke uitvoering

Om de effectiviteit van de verschillende strategieën na te gaan heb ik om te beginnen de strategieën geoperationaliseerd.² Voor een controlerende sociale zekerheid gebruik ik het aantal (opgespoorde) fraudegevallen als percentage van het bijstandsvolume en de instroom in de Wajong en WSW om substitutie-effecten na te gaan. Het aantal (opgespoorde) fraudegevallen is vanzelfsprekend een *second-best* indicator. Immers, het is niet bekend of hier meer of juist minder fraude-inspanningen aan ten grondslag liggen. Er zijn helaas geen data beschikbaar over de mate van fraude-inspanningen per gemeente. Voor een activerende sociale zekerheidsstrategie gebruik ik het aandeel trajecten met en zonder loonkostensubsidie als percentage van het aantal huishoudens. Ik heb hierbij geëxperimenteerd met verschillende noemers waaronder het aantal bijstandsgerechtigden, maar omdat in essentie ook niet-uitkeringsgerechtigden een traject aangeboden kunnen krijgen heb ik gekozen voor het aantal huishoudens. Een werkgelegenheidsstrategie is geoperationaliseerd door te kijken naar de gemeentelijke uitgaven aan economisch

² Aan de hand van een factoranalyse is nagegaan in hoeverre de indicatoren de conceptuele indeling in strategieën weerspiegelen. Dit blijkt in redelijke mate het geval te zijn. Vanwege gebrek aan data heb ik de allocatiestrategie niet kunnen operationaliseren. Zie: Edzes (2010).

beleid per inwoner en het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen in een gemeente als percentage van het totaal aantal bedrijven. Voor de coördinatiestrategie zijn twee maten gebruikt uit de jaarlijkse survey onder managers sociale zaken die door Divosa sinds 2004 wordt afgenomen (Edzes et al. 2005; Divosa 2006, 2007). De externe samenwerking is een maat voor het aantal externe partijen (UWV, CWI, scholingsorganisaties, werkgeversorganisaties enz.) waarmee wordt samengewerkt. De interne samenwerking drukt uit in welke mate bij de uitvoering van de bijstand rekening wordt gehouden met andere gemeentelijke beleidsterreinen en diensten (zoals armoedebeleid, economisch beleid, onderwijs enz.). Uitgezonderd de coördinatievariabelen en het aantal fraudegevallen, beschik ik voor alle gemeenten over de gewenste informatie. De tijdsperioden kunnen uiteenlopen. Soms beslaat de tijdsperiode 2001-2007 (WSW, Wajong, trajecten met en zonder loonkostensubsidie, aantal nieuwe bedrijfsvestigingen), soms een periode van 2005-2007 (EZ-uitgaven, fraude en coördinatie).

Als afhankelijke variabele heb ik gekozen voor de in- en uitstroom (naar werk) van de bijstand als percentage van het totaal aantal bijstandsontvangers.³ De vraag is in hoeverre de beleidsstrategieën invloed hebben op het voorkomen van de instroom en het bevorderen van de uitstroom (naar werk). Omdat we informatie hebben over meerdere jaren is het zowel mogelijk om een panelanalyse als een crosssectie analyse uit te voeren. Hier rapporteer ik de uitkomsten van de crosssectie analyse.⁴

Als eerste stap zijn de modellen met behulp van een OLS-regressiemodel geschat op basis van sociaaleconomische en demografische kenmerken van gemeenten (aantal eenoudergezinnen, aantal minderheden, aantal lage inkomens, aantal laag opgeleiden, de woningwaarde, de omgevingsadressendichtheid, de werkgelegenheidsgraad, het aantal WW-ers, de ratio van het aantal vacatures op de werkgelegenheid (V/U-ratio) en dummies voor regio en grootteklasse). In de bijlage is de volledige modelschatting opgenomen, hier presenteer ik de samenvattende tabel van de bijdrage van omgevingsvariabelen aan de verklaarde variantie in de modelschattingen (Broersma en Oosterhaven 2009). Kijken we allereerst naar de bijdrage van de externe omstandigheden aan de verklaring van de in- en de uitstroom dan valt op dat de demografische kenmerken van een gemeente voor ruim 80% van de verklaarde variatie in de instroom zorg dragen. De welvaartskenmerken verklaren ongeveer 15% van de variantie. De mate van urbanisatie en de regionale arbeidsmarkt verklaren respectievelijk 1% en 3%. Voor de verklaarde variantie in de uitstroom zijn welvaartskenmerken van gemeenten het belangrijkste, gevolgd door de regionale arbeidsmarkt en demografische kenmerken.

³ De analyses zijn ook uitgevoerd met het aantal huishoudens als noemer. Een bespreking van verschillen in uitkomsten is te vinden in Edzes (2010).

⁴ De crosssectie analyse is uitgevoerd met *period fixed effects*. De panelanalyse is gerapporteerd in: Edzes et al. (2009). Deze wijkt niet fundamenteel af van de hier gepresenteerde crosssectie analyse.

Tabel 6 Bijdrage aan verklaarde variantie van in- en uitstroom bijstand

Bijdrage van	Instroom	Uitstroom 1999-2007	Uitstroom naar werk 2004-2007
		%	
- Demografie ¹	81,2	26,7	72,2
- Welvaart ²	14,9	42,7	
- Urbanisatie ³	1,0	2,4	8,4
- Regionale arbeidsmarkt ⁴	3,0	28,2	19,5
Adjusted R ²	0,231	0,310	0,553

Bron: Edzes, 2010.

¹ Het betreft hier de aandelen eenpersoonshuishoudens, minderheden en laag opgeleiden.

² Het betreft hier het aandeel lage inkomens en de woningwaarde.

³ Het betreft hier de omgevingsadressendichtheid.

⁴ Het betreft hier de werkgelegenheidsgraad, het aandeel WW-ers en de V/U-ratio.

Als tweede stap zijn aan de schattingsmodellen telkens de afzonderlijke beleidsindicatoren toegevoegd. Hierdoor kunnen we de toegevoegde waarde van de beleidsindicatoren vaststellen, nadat gecontroleerd is voor de omstandigheden waarin gemeenten zich bevinden. Tabel 7 geeft de bijbehorende elasticiteiten weer. De conclusie is dat op geaggregeerd gemeentelijk niveau een controlerende strategie geen toegevoegde waarde heeft op de in- en uitstroom wanneer de omgeving wordt geneutraliseerd. Kortom, meer doen heeft geen zin. Alleen de instroom WSW heeft een negatieve samenhang met de uitstroom naar werk: hoe hoger de instroom in de WSW en hoe lager de uitstroom naar werk. Dit kan duiden op een substitutie-effect. De uitkomsten op geaggregeerd niveau zijn opmerkelijk, omdat uit (internationaal) onderzoek op individueel niveau wel degelijk effecten worden gemeld van een strenger sanctiebeleid op de uitstroom uit de bijstand (Van der Klaauw en Van Ours 2011; Graversen en Van Ours 2008; 2009). Dat deze effecten niet op geaggregeerd niveau worden teruggevonden kan verschillende oorzaken hebben: misschien zijn de effecten op individueel niveau zo klein dat ze op een hoger schaalniveau niet kunnen worden waargenomen, misschien is de tijdreeks (1998-2007) zo lang dat uitkomsten van individueel gedrag in verschillende conjuncturele perioden (Edzes 2010) elkaar opheffen, of meet- en operationaliseringsproblemen kunnen een rol spelen.

Een activerende sociale zekerheidsstrategie heeft alleen een instroombeperkend effect: hoe meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie, hoe lager de instroom in de bijstand. Dit kan liggen aan zowel een dreigingseffect van Workfirst, waarbij cliënten vanaf dag één aan het werk of een sollicitatietraining worden gezet, maar ook aan substitutie wanneer cliënten in plaats van de bijstand worden verloond met behulp van een loonkostensubsidie. Economische inspanningen van gemeenten hebben een instroombeperkend en een uitstroombevorderend effect. Klaarblijkelijk

dragen de uitgaven aan EZ van een gemeente bij aan werkgelegenheidsgroei waarvan bijstandsgerechtigden profiteren. Het is echter opmerkelijk dat bij de groei van het aantal bedrijfsvestigingen geen effect op de in- en uitstroom wordt gevonden. Coördinatie ten slotte draagt bij aan de uitstroom (naar werk). Dus zowel meer samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties als meer samenwerking binnen een gemeente leidt tot betere kansen op werk.

Tabel 7 Elasticiteiten van instrumenten van beleidsstrategieën op de in- en uitstroom.

Beleidsstrategie	Indicatoren	Instroom	Uitstroom	Uitstroom naar werk
Controlerende sociale zekerheid	Aantal fraudegevallen op bijstand			
	Instroom WAJONG			
	Instroom WSW			- 0,007
Activerende sociale zekerheid	Aantal trajecten zonder loonkostensubsidie	- 0,021		
	Aantal trajecten met loonkostensubsidie	- 0,005		
Werkgelegenheidsbeleid	EZ-uitgaven per inwoner	- 0,020		0,019
	Groei bedrijfsvestigingen t.o.v. totaal aantal vestigingen			
Coördinatie	Externe samenwerking		0,019	0,033
	Interne samenwerking		0,130	0,283

Wanneer geen elasticiteit is gerapporteerd dan is het effect van de beleidsvariabele niet significant verschillend van 0 (betrouwbaarheidsniveau 90%).

Bron: Edzes, 2010.

De tabel leidt nog tot een andere conclusie, namelijk dat de gevonden effecten weliswaar statistisch significant zijn, maar zeer klein. Om 2 personen minder te laten instromen zijn 100 trajecten zonder loonkostensubsidie nodig. Voor de trajecten met loonkostensubsidie is de effectiviteit nog geringer: om 1 persoon minder te laten instromen zijn 200 trajecten met loonkostensubsidie nodig. De conclusie al met al is dat de inzet van beleidsinstrumenten een geringe toegevoegde waarde heeft.

5 Werken naar vermogen: beleidsimplicaties

Hoe is vervolgens te verklaren dat de WWB heeft bij gedragen aan vermindering van de bijstandsafhankelijkheid, terwijl dat niet blijkt uit een effectiviteitsanalyse van de ingezette beleidsinstrumenten zoals hiervoor is gepresenteerd? Er zijn drie verklaringen mogelijk.

In de eerste plaats ligt het voor de hand om te veronderstellen dat het gemeentelijke beleid en beleidsinstrumenten in het bijzonder niet adequaat zijn geoperationaliseerd, gemeten en geanalyseerd. Dat is het probleem van iedere onderzoeker en

dat is ook hier niet anders. Operationaliserings-, data- en meetfouten zouden in dat geval kunnen leiden tot een onder(over)schatting van de werkelijke effecten die in de praktijk veel groter (kleiner) zijn dan hier worden weergegeven. Ik sluit mij aan bij Kok et al.(2007: p. ii) die in hun voorbehoud bij het econometrisch onderzoek naar de effecten van de WWB verwezen naar de notie dat schattingsmodellen abstracties zijn van de werkelijkheid. Niet alle factoren die invloed hebben op het bijstandsvolume kunnen worden meegenomen. Zo hebben we in ons geval de allocatiestrategie niet kunnen meten terwijl deze mogelijksterwijs voor een vermindering van bijstandsafhankelijkheid zou kunnen zorg dragen. De resultaten van deze uitkomsten moeten als vanzelfsprekend en te allen tijde met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In de tweede plaats geldt voor de WWB, net als overigens voor de aanstaande WWNV, dat deze vergezeld is gegaan van veranderingen in wet- en regelgeving op landelijk niveau, evenals van veranderingen in de toegang en hoogte van de uitkeringen. Zelf zagen de gemeentelijke uitvoerders de invoering van de WWB niet zozeer als een trendbreuk “..maar als een intensivering en versnelling van een aantal ontwikkelingen die reeds eerder in gang waren gezet, onder andere door de Wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst.” (Bunt et al. 2007: p. 7). Vooralsnog is het onduidelijk hoe veranderingen in landelijke regelgeving, waaraan gemeenten uitvoering moeten geven, doorwerken in effecten op klantniveau.

In de derde plaats is cultuurverandering van gemeenten het toverwoord in de landelijke evaluaties van de WWB. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007: p. i) concludeert dat uit de evaluatie blijkt dat de WWB een duidelijke cultuurwijziging heeft teweeggebracht bij gemeenten in de richting van werk boven uitkering. Bosselaar et al. (2007: p. 12) concluderen dat door de invoering van de WWB en de eerdere ontwikkelingen bij gemeenten een cultuurverandering gaande is; uitvoerende medewerkers meer gericht zijn op re-integratie, resultaatgericht werken en meer gericht zijn op het voorkomen van misbruik. Van Es (2010: p. 9) vat samen “... dat gemeenten *beter hun best doen* (cursivering is van mij) om het bijstandsvolume terug te dringen”.

De conclusie is dat de WWB wel degelijk heeft geleid tot minder bijstandsafhankelijkheid, dat deze voor een deel op het conto komt van een effectievere en efficiëntere uitvoering door gemeenten, maar dat niet zonder meer is gezegd dat de inzet van beleidsinstrumenten hieraan heeft bijgedragen. De geringe toegevoegde waarde van de beleidsstrategieën doet vermoeden dat institutionele wijzigingen en gedragsverandering van gemeenten in de uitvoering van groter belang zijn (geweest) dan de inzet van beleidsinstrumenten.

Dat het kabinet kiest voor budgettering en deregulering van de WWB, Wajong en WSW in een nieuwe WWNV lijkt een logisch gevolg op het succes van de WWB. Als de WWNV iets verandert, dan is het de aantrekkelijkheid van min of meer riant uitkerings- of werkarrangementen door verlaging van de uitkeringshoogte en het aanscherpen van toegangscriteria. Dit zijn echter landelijke maatregelen waar gemeenten geen invloed op hebben. Gezien de geringe toegevoegde waarde van beleidsinstrumenten ligt het aanknopingspunt voor gemeenten dan ook

vooral in een grondige herziening van de uitvoeringsstructuur van sociale diensten en SW-bedrijven. Daar ligt de opgave in het bieden van (permanente) ondersteuning, zonder dat wordt vervallen in dure publieke voorzieningen en publieke infrastructuur.

Auteur

Arjen Edzes (a.j.e.edzes@rug.nl) is verbonden aan de vakgroep economische geografie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel, 2007, Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en Gemeenten, Utrecht, Meccano i.s.m. Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.
- Broersma, L., en J. Oosterhaven, 2009, Regional labour productivity in The Netherlands: evidence of agglomeration and congestion effects, *Journal of Regional Science*, vol. 49(3): 483-511.
- Bunt, S., M. Grootsholte en D.R. Kemper, 2007, De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de evaluatie van de WWB, Leiden, Research voor Beleid.
- Cedris, 2010, Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2009, Utrecht.
- Commissie Fundamentele Herbezinning WSW, 2008, Werken naar vermogen, Den Haag.
- Divosa, 2011, Grenzen verleggen: Divosa monitor 2011-deel 1, Utrecht, Divosa.
- Divosa, 2007, Verschil maken: drie jaar Wet werk en bijstand, Utrecht, Divosa.
- Divosa, 2006, Meer perspectief voor mensen: twee jaar Wet werk en bijstand, Utrecht, Divosa.
- Edzes, A.J.E., 2010, Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten, Maastricht, Shaker Publishing.
- Edzes, A.J.E., L. Broersma en J. van Dijk, 2010, Economische transities van laag opgeleiden: een literatuurstudie, Den Haag, NICIS Institute.
- Edzes, A.J.E., L. Broersma en J. van Dijk, 2009, Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten, Den Haag, NICIS Institute.
- Edzes, A.J.E., 2007, De arbeidsmarktpolitiek van gemeenten, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 53-67.
- Edzes, A.J.E., M. Moes en E. Westerhof, 2005, WWB monitor: één jaar Wet werk en bijstand, mei 2005, Groningen, CAB.
- Es, F. van, 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, Den Haag, CPB.
- Gestel, N. van, 2010, Van beleid naar uitvoering: brug of kloof, in: G. Jehoel-Gijsbers (red.), 2011, Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt: bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010 Den Haag, Den Haag: SCP.
- Graversen, B.K., en J. van Ours, 2009, How a mandatory activation program reduces unemployment durations: The effects of distance, Bonn, IZA
- Graversen, B.K., en J. van Ours, 2008, How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, vol. 92(10-11): 2020-35.
- Horssen, C.P. van, M. Blommesteijn en F.A. Rosing, 2010, Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden, Amsterdam, Regioplan.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek financieringssysteem algemene bijstandswet (Commissie Ety), 1996, Financieringssysteem algemene bijstandswet, Den Haag.
- Jehoel-Gijsbers, G. (red.), 2011, Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt: bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010 Den Haag, Den Haag, SCP.
- Jehoel-Gijsbers, G. (red.), 2010, Beperkt aan het werk: rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie, Den Haag, SCP/CBS/TNO.
- Josten, E., 2010, Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baan-kwaliteit 1992-2008, Den Haag, SCP.

- Klaauw, B. van der, en J. van Ours, 2011, Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates from Welfare, *Journal of Applied Econometrics*, forthcoming.
- Kluve, J. et al., 2007, Active labour market policies in Europe: performances and perspectives, Essen, Springer.
- Koot, P., en S. Desczka, 2009, Veranderende prikkels in de sociale werkvoorziening, *TPE-digitaal*, vol. 3(2): 58-103.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, Amsterdam, SEO.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, Hoofdlijnnotitie werken naar vermogen, Den Haag.
- Santen, P., M. van Oploo en M. Engelen, 2010, WSW-statistiek 2009: jaarrapport, Zoetermeer, Research voor Beleid.
- Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, I. Busschers, H.I. de Bok, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten, 2011, 'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën, RVO reeks 05, Academisch Medisch Centrum/Universiteit van Utrecht/Universiteit van Amsterdam.
- Stegeman, H., en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand: eerste kwantificering van effecten, Den Haag, CPB.
- UWV, 2010, Monitor Arbeidsbeperkten en Werk 2007-2009, Amsterdam, UWV.
- UWV, 2011, Wajongmonitor: tweede rapportage Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010, Amsterdam, UWV.
- Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk, 2011, Bestuursakkoord 2011-2015, Den Haag.
- Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt, 2010, Rapport brede heroverwegingen 9, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Bijlage

Tabel Modelschattingen (t-waarden) in- en uitstroom (naar werk) op basis van onafhankelijke factoren, < 65 jaar, alleen gesimplificeerde modellen. Periode in- en uitstroom=1999-2007, periode uitstroom naar werk=2004-2007

	Instroom als % van bijstandsvolume <i>t-1</i>		Uitstroom (naar werk) als % van bijstandsvolume <i>t-1</i>			
	Instroom (model1)		Uitstroom		Uitstroom naar werk	
	Coëff.	<i>t-value</i>	Coëff.	<i>t-value</i>	Coëff.	<i>t-value</i>
Periode <i>fixed effects</i>	Y		Y		Y	
Internet	-2.562	(25.25)	-1.760	(-16.54)	-1.913	(-12.95)
Log(hh. laag inkomen)	-0.137	(-3.540)	-0.135	(-3.682)		
Log(eenoudergezinnen)	-0.325	(-9.761)	-0.018	(-2.876)	-0.079	(-3.780)
Log(niet-wersterse minderheden)	-0.026	(-4.064)	-0.039	(-5.910)	-0.050	(-4.250)
Log(woningwaarde)	-0.108	(-4.667)	-0.130	(-5.563)		
Log(laag opgeleiden)						
Log(WW-uitk. gerechtigden)			-0.051	(-2.975)		
Log(VU-ratio)	-0.072	(-4.778)	-0.066	(-4.791)	-0.156	(-5.558)
Log(banen)						
Log(adressendichtheid)	-0.013	(-2.858)	-0.012	(-2.875)		
Log(aandeel linkse partijen)						
Log(locale partijen)						
Regio Noord	0.060	(-3.334)	0.057	(-3.505)	0.189	(-6.291)
Oost						
West			-0.023	(-2.284)		
Grootteklasse >100k					0.251	(-3.782)
50k-100k					0.194	(-4.124)
20-50k					0.113	(-4.533)
Adjusted R ²	0.231		0.310		0.553	
Aantal gemeenten (N)	443		443		443	
Aantal perioden (T)	9		9		4	
N×T	3987		3987		1772	

Arbeidsmarkt, ongelijkheid en de crisis

Wiemer Salverda

Velen delen het gevoel van toenemende ongelijkheid, of liever 'ongelijkheden' zoals ik verderop uitleg. De OECD vroeg dringend aandacht voor dit onderwerp in het rapport Growing Unequal. Dat gaf aan dat in 18 van de 22 landen, inclusief Nederland, de ongelijkheid sinds de jaren tachtig toenam. De vraag is wat dit in het bijzonder voor de arbeidsmarkt betekent, met speciale aandacht voor de huidige economische situatie. Ik bespreek achtereenvolgens de arbeidsmarkt, de ongelijkheid, en dan de crisis. Voor de arbeidsmarkt gaat het om structurele veranderingen over de afgelopen vijftig jaar; voor de ongelijkheid in verband met die veranderingen de laatste dertig jaar; voor de Financiële Crisis de laatste drie jaar, in de wetenschap dat een gunstige afloop niet in zicht is.¹

1 Vijftig jaar arbeidsmarktontwikkelingen in Nederland

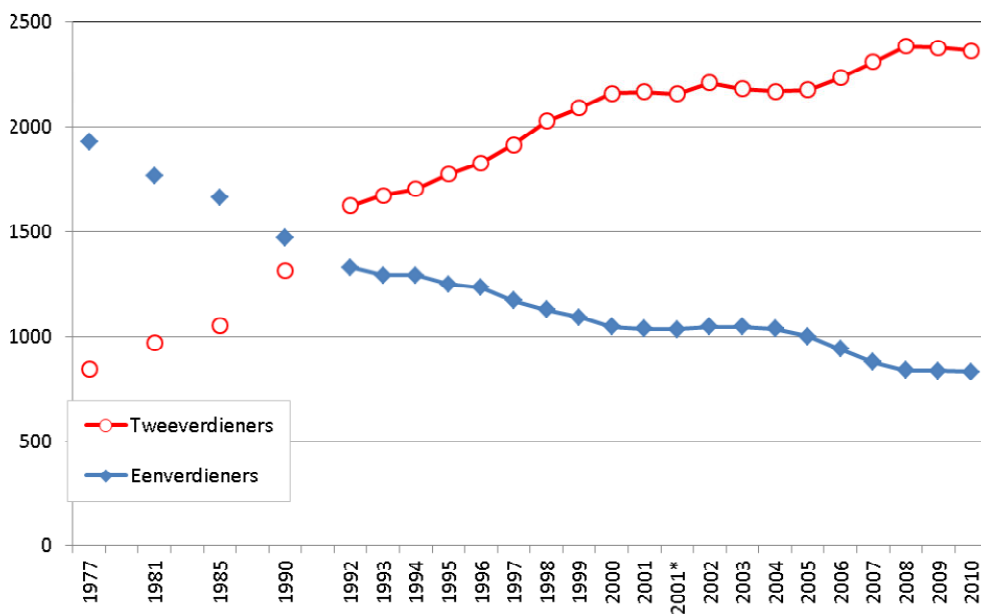
De lange termijn is van groot belang om veranderingen te bestuderen. Wat op korte termijn klein lijkt of tijdelijk, kan over een langere periode groot blijken of structureel. Ze helpt ook om samenhang te vinden en een denkkader voor toekomstige ontwikkelingen.

De explosieve stijging van het scholingsniveau van de bevolking is de belangrijkste ontwikkeling. Ze heeft de Nederlandse maatschappij en economie in de laatste halve eeuw haast onherkenbaar veranderd. In 1960 had twee derde van de bevolking tussen 15 en 64 jaar niet meer dan lagere school, tegenwoordig nog slechts acht procent. Het tertiair opgeleide aandeel groeide van 2 naar 28 procent. De stijging heeft een tweede effect, eveneens van groot belang voor de arbeidsmarkt. Dat is de onderwijsdeelname zelf, nodig om het hogere opleidingsniveau te bereiken. Die deelname steeg van een vijfde van de jeugdige bevolking in 1960 naar drie kwart nu. Voltijdse onderwijsparticipatie sluit voltijdse arbeidsmarktdeelname uit. We zullen dan ook zien dat de arbeidsmarkt voor jongeren radicaal is veranderd, met gevolgen die ook de oudere leeftijdsgroep raken. De opleidingsverdeling van mannen én vrouwen is tegenwoordig bijna identiek maar ze verschilde aanzienlijk in 1960. De verbetering voor vrouwen ging samen met een sterk toegenomen arbeidsdeelname en een drastisch veranderde huishoudvorming en fertiliteit. Hun ar-

¹ Uitvoeriger versies van deze oratie, die tevens de databehandeling behandelen, zullen verschijnen bij uva.nl/oratiereeks, en uva-aias.net.

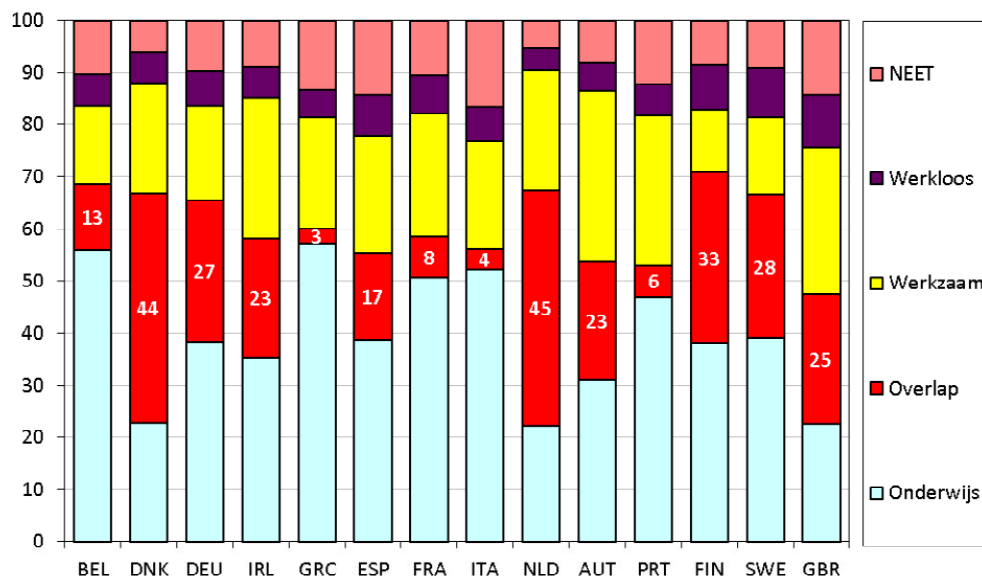
beidsdeelname groeide van 26 naar 60 procent. Het kindertal per vrouw halveerde in twintig jaar. Onder paren wisselden een- en tweeverdieners van plaats (Figuur 1). De groei van het tweeverdienersmodel is sterk gebaseerd op deeltijdarbeid. Sinds 1960 verdubbelde de totale werkgelegenheid van vier naar acht miljoen personen. Vrijwel alle groei is in deeltijdbanen. Het aantal voltijd werkende vrouwen steeg met slechts 150.000; als percentage van de vrouwelijke bevolking daalde ze van 24 naar 18 procent. Onder tweeverdieners is de groei vanaf 1992 helemaal in deeltijd geconcentreerd en tegenwoordig werkt in bijna 85 procent van de gevallen minstens één partner in deeltijd.

Figuur 1 Paren: eenverdieners en tweeverdieners uit arbeid (x1000), 1981-2010



Bron: CBS/Statline, arbeidsdeelname van paren, en Sociaal-economische Maandstatistiek 1999 nr 5.

De onderwijsdeelname van jongeren heeft geleid tot een tweede combinatiescenario van betaalde arbeid met andere activiteiten. Tot het eind van de jaren zeventig werkten jongeren minder vaak in deeltijd dan gemiddeld. Die situatie is radicaal omgeslagen. Nu volgt drie kwart van alle jongeren voltijdonderwijs en heeft twee derde een baan. Meer dan veertig procent van de totale jeugdige bevolking combineert beide activiteiten. Een Europees record (Figuur 2). Combineren doet bijna negentig procent in deeltijd, in meerderheid in kleine baantjes van minder dan twaalf uur per week. Jongeren die het onderwijs al verlaten hebben, werken in meerderheid juist voltijds. De arbeidsmarkt van jongeren kent zo een steeds sterkere tweedeling.

Figuur 2 Europese jongeren in onderwijs, werk en beide tegelijk, 2008

Bron: Eurostat (DS-071272), Participation rates in education by age and sex.

De stijgende opleiding in interactie met de explosief groeiende deeltijdarbeid van volwassen vrouwen en jongeren impliceert een diepgaande verandering in het arbeidsaanbod die een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt raakt. Samen geteld omvatten de combinatiescenario's 2,75 miljoen personen. De partners uit het tweeverdienersscenario meetgeteld gaat het om meer dan zestig procent van alle werknemers.²

Samenvattend, de nationale onderwijsinspanning heeft fundamentele verschuivingen in de arbeidsmarkt aangebracht. Veranderingen komen niet alleen van de globalisering en de wereldmarktintegratie van China en het voormalig Oostblok. Inderdaad verdubbelden die het wereldwijde arbeidsmarktaanbod, maar we verdubbelden het ook in eigen land.

2 Dertig jaar ongelijkheden, op en in relatie tot de arbeidsmarkt

Over het idee van ongelijkheid wil ik kort zijn. Ongelijkheid is een politieke realiteit en sociale wetenschappers hoef ik het begrip niet uit te leggen – mijn professoraat is ondergebracht in het *Amsterdam Center for Inequality Studies* AMCIS van de Faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen. Maar zelfs de mainstream economie kent het concept, formeel uitgelegd als een verschil dat prikkelt tot ge-

² Enige overschatting is mogelijk, voor huishoudens met een partner jonger dan 25 jaar die ook onderwijs volgt en voor partners die geen werknemer zijn maar zelfstandige.

dragsverandering van individuele actoren. Een hoger loon verleidt mensen hun arbeid elders aan te bieden of in scholing te investeren. Een hogere winst zet bedrijven aan tot investeringen of werving van personeel. Daarbij wordt een gedragsverandering geacht snel plaats te vinden en te leiden tot rechtekking van ongelijke posities. Het bewustzijn van ongelijkheid is nog het meest ontwikkeld bij arbeids-economen. Zij zijn bekend met aanhoudende verschillen op de arbeidsmarkt en maken zich zorgen over blijvende littekens die de markt kan veroorzaken.

Empirisch onderzoek naar ongelijkheid is geen vanzelfsprekendheid. Van de complicaties noem ik er een: het terrein van ongelijkheid. 26 hoofdstukken in het *Oxford Handbook of Economic Inequality*, dat ik initieerde, illustreren dat. Het impliceert dat ongelijkheid niet vanzelfsprekend overal tegelijk omhoog of omlaag gaat. Integendeel, ze kan hier toenemen en daar afnemen. De onderwijsongelijkheid tussen mannen en vrouwen nam af, maar de arbeidsongelijkheid tussen opleidingsniveaus nam toe. Dit is mijn belangrijkste motief om liever te spreken van ongelijkheden. Het werpt de analytisch belangrijke vraag op naar het verband tussen toe- en afnames, en de politiek belangrijke vraag naar prioriteiten in de afweging van groei en afname.

Ik richt me dan nu op de arbeidsmarkt en ongelijkheid, voor Nederland. Eerst bespreek ik de ongelijkheden op de arbeidsmarkt zelf, daarna hun uitwerking op de inkomensverdeling van huishoudens.

Ongelijkheden op de arbeidsmarkt. Ik start met de verdeling van de werkgelegenheid en ga dan naar die van het arbeidsinkomen – onlosmakelijk met elkaar verbonden maar niet identiek. Ze hebben een eigen dynamiek en soms is over de een wel informatie beschikbaar en over de ander niet en daarmee kan dan toch een beeld van de ontwikkeling gevormd worden. Voor de meting gebruik ik de verhouding tussen de eerste en de negende deciel van de verdeling. Deze vergelijkt het laagste niveau van de bovenste tien procent van een populatie met het hoogste niveau van de onderste tien procent. Deze verhouding is transparant, relatief gemakkelijk te bepalen en bovendien in onderdelen op te splitsen, voor bijvoorbeeld de twee helften van de verdeling.

De werkgelegenheid. De stijging van opleidingsniveau en deeltijdarbeid hebben de werkgelegenheidsgraad van de bevolking verhoogd, met name voor volwassen vrouwen, en zo de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in de toegang tot de arbeidsmarkt drastisch verminderd. Ze beïnvloeden echter ook andere arbeidsmarktongelijkheden. In het bijzonder zijn er grote verschillen ontstaan in de arbeidsdeelname naar opleidingsniveau onder volwassen mannen. Het opleidingsniveau maakte geen verschil in 1960, iedereen werkte en de laagst opgeleide mannen liepen met 99 procent eerder voorop. Tegenwoordig lopen zij ver achteraan – nog slechts 50 procent werkt voltijds met daarbovenop een klein percentage deeltijd. Volwassen vrouwen kenden in 1960 wél een enorm verschil in arbeidsdeelname naar opleidingsniveau. Oplopend op van een minieme 8 procent voor de minst opgeleiden tot 63 procent voor tertiair opgeleiden – een kloof van 55 procentpunten.

Tegenwoordig werkt 37 procent van de laagst opgeleide vrouwen tegenover 86 procent van de tertiair opgeleiden, inclusief kleine baantjes. Nog altijd een kloof van 50 procentpunten. Voor vrouwen steeg op alle opleidingsniveaus de arbeidsparticipatie, wederom inclusief deeltijdarbeid, waarvan het belang toeneemt naarmate de opleiding hoger is. Hun voltijdse deelname daalde fors op elk van de opleidingsniveaus. De hoogste opgeleide volwassen mannen en vrouwen hebben dezelfde werkgelegenheidsgraad – althans inclusief deeltijd – maar minder opgeleide vrouwen blijven verder achter bij mannen naarmate het opleidingsniveau lager is. Het grootste verschil is en blijft de 50-procent-kloof tussen de hoogst en laagst opgeleide vrouwen zelf. Jongeren zagen hun arbeidsdeelname op alle opleidingsniveaus dalen. Hun voltijdwerk ging radicaal omlaag tot één tiende van het vroegere niveau voor de minst opgeleiden, één zesde voor de iets beter opgeleiden en één derde voor de rest. Daar staat tegenover het enorm toegenomen belang van deeltijd dat ik al noemde. In alle gevallen, man, vrouw, jong, is de kans op voltijdwerk vergeleken met deeltijdwerk groter naarmate het opleidingsniveau hoger is. Het aandeel van deeltijdwerkers loopt ver uiteen tussen onder jongeren en volwassen vrouwen enerzijds en volwassen mannen anderzijds. Het aandeel van volwassen mannen in het totale urenvolume van de werkgelegenheid daalt maar langzaam; het zijn vooral jongeren en vrouwen die van plaats wisselen.

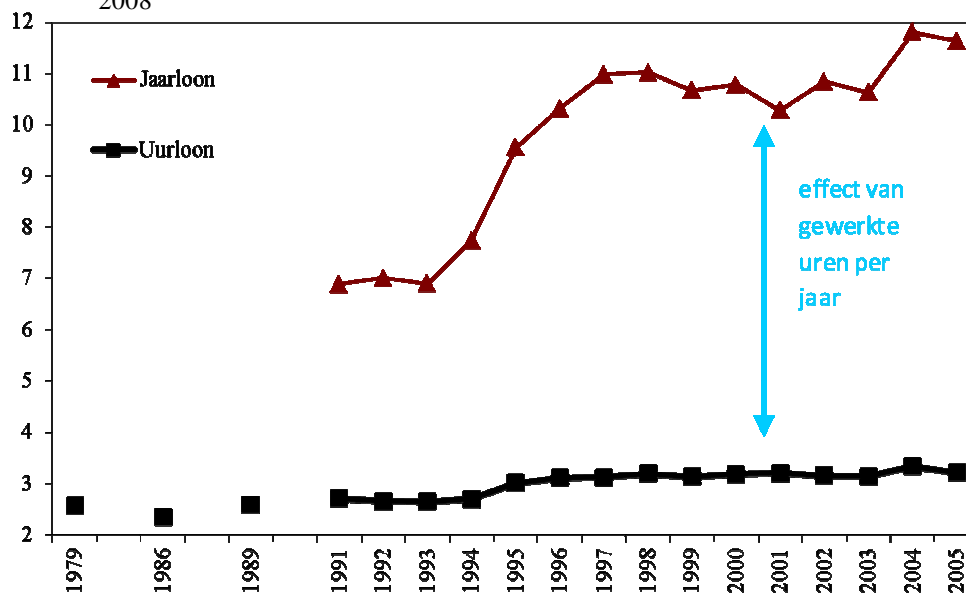
Dat beter opgeleide personen het beter doen in de werkgelegenheid, betekent niet automatisch dat het opleidingsniveau van de werkgelegenheid is verbeterd. Economen halen vaak de race van Tinbergen aan tussen onderwijs en technologie, ofwel tussen opleidingsniveau en beroepsniveau. Deze verdient de volle aandacht in de studie van arbeidsmarktongelijkheden. Anders dan velen denken is het aandeel van de minst gekwalificeerde banen in ons land over de vijftig jaar eerder gegroeid dan gedaald. Het aandeel van hogere en wetenschappelijke banen is sterk toegenomen. Het middenniveau van het beroepengebouw is dusdanig gekrompen, niet alleen recent maar ook al tussen 1960 en 1985. Voor personen op elk opleidingsniveau daalde het gemiddelde beroepsniveau. Individuele vergelijking van opleidings- en beroepsniveaus toont een grote en toenemende onderbenutting van beter opgeleide personen. Vanaf het mbo/havo/vwo-niveau ligt het beroepsniveau van de baan in 25 tot 40 procent van de gevallen onder het opleidingsniveau van de persoon. Daarmee neemt onderbenutting juist toe naarmate het beroepsniveau van de baan lager is. Tachtig procent van het minst geschoolde werk wordt tegenwoordig uitgevoerd door een beter opgeleid persoon. Werken in deeltijd of voltijd maakt hier weinig uit. Het is de concentratie van deeltijdarbeid op de lagere beroepsniveaus die leidt tot een grotere overscholing onder deeltijders. Concluderend, de hogere werkgelegenheidsgraad van beter opgeleiden berust mede op werk onder hun opleidingsniveau. En de achterblijvende werkgelegenheidsgraad van laagopgeleiden is mede de uitkomst van verdringing in elementaire en andere lagere beroepen door beter opgeleide personen. Voor het voltijdwerk van laagopgeleiden – onmisbaar voor een adequaat inkomen uit lage beloning – staat onder druk. Opleiding en beroep vechten dus slechts voor een deel Tinbergens technologierace uit, de rest is een ratrace om banen. Deeltijd is daarvan een belangrijke dimensie geworden.

Het arbeidsinkomen. Dit alles heeft een weerslag op de verdeling van het arbeidsinkomen. De tijdsdimensie maakt een groot verschil voor het niveau en de stijging van de loonongelijkheid (Figuur 3). De ongelijkheid van jaarlonen stijgt ver uit boven die van uurlonen. Het negende deciel van de jaarloonverdeling ligt twaalf maal hoger dan het eerste deciel; voor uurlonen slechts drie maal. Het gat tussen beide hangt af van de gewerkte uren en incorporeert daarom de zonet besproken werkgelegenheidsongelijkheden. Deeltijdarbeid speelt daarin een grote rol, en ook is van belang dat niet iedereen het hele jaar werkt. Schoolverlaters beginnen en gepensioneerden stoppen tijdens het jaar, en daarnaast zijn er korte contracten. Dat betreft in totaal een miljoen personen per jaar, waarvan 500.000 jongeren of veertig procent van alle werkzame jongeren, tegenover tien procent van volwassen mannen en vrouwen. Een deel van het jaar levert minder inkomen op en rekt zo de jaarloonverdeling uit; deeltijdbanen versterken dat effect. De loonongelijkheid stijgt in beide gevallen maar de stijging is groter en gaat langer door in de tijd naarmate bovenop de uurloonverdeling werkgelegenheidsaspecten worden toegevoegd. De ongelijkheid van jaarlonen is ruwweg verdubbeld.³ De uurloonongelijkheid steeg met ruim veertig procent.

De werkuren worden mede buiten de arbeidsmarkt bepaald door het huishouden en het schoolsysteem. Het uurloon wordt geheel binnen die markt bepaald, en weerspiegelt ook de waarde die de onderneming hecht aan de prestatie van de werknemer. De uurloonverdeling geeft de beste indicatie van pure beloningsuitkomsten op de arbeidsmarkt en helpt om de beloningsongelijkheid te scheiden van de werkgelegenheidsongelijkheid. Gezien de gestegen uurloonongelijkheid is de beloning zeker een belangrijke component van de gestegen jaarloonongelijkheid maar de toegenomen spreiding van de gewerkte uren is even wezenlijk.

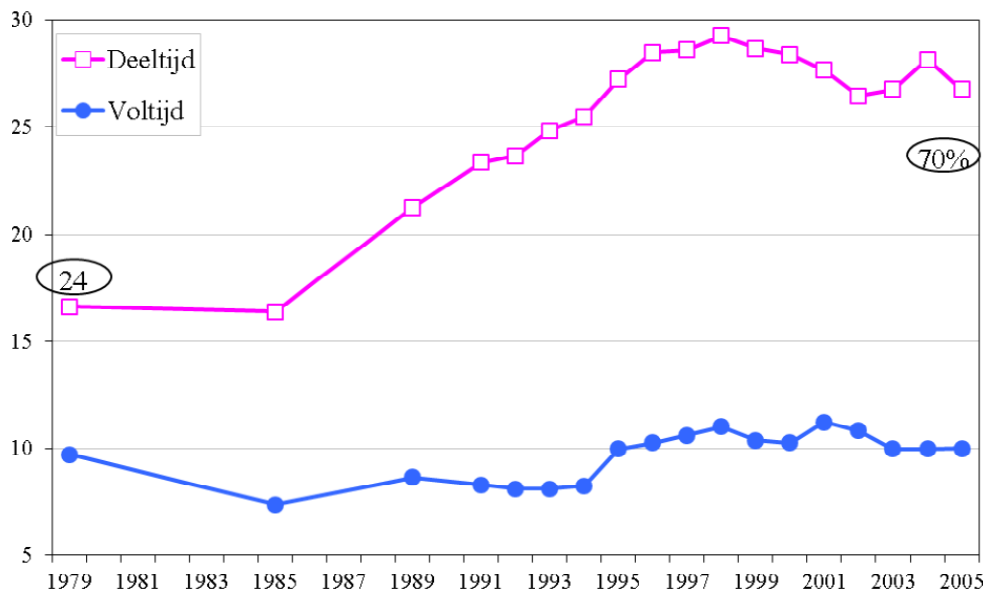
³ 70% vanaf 1990 plus minstens de groei van uurlonen voor die tijd. Een reeksbreuk in 1995 leidt tot enige opwaartse vertekening.

Figuur 3 Ongelijkheid loonverdeling (Decielenverdeling D9:D1), naar tijdgrondslag, 1979-2008



Bron: CBS, EWL en (Half)Jaarlijkse Loononderzoek.

Figuur 4 Percentage laagbetaalde (<2/3 mediaan) werkgelegenheid, naar voltijd en deeltijd, 1979-2005



Bron: CBS, EWL en (Half)Jaarlijkse Loononderzoek.

Uurlonen maken een onderlinge vergelijking mogelijk van de beloning van voltijd- en deeltijdbanen (Figuur 4). Gedefinieerd over het uurloon steeg het aandeel van laagbetaalde⁴ banen in de werkgelegenheid, van 11 procent in 1979 naar 18 procent in 2005. Van de voltijders is een bijna onveranderde tien procent laagbetaald; van deeltijders is een toenemend deel laagbetaald (17 → 27%). De groei van laagbetaald werk komt voor rekening van de deeltijdwerkgelegenheid en de laagbetaalde werkgelegenheid bestaat tegenwoordig voor 70 procent uit deeltijdbanen, tegenover 24 procent in 1979.

We concluderen dat de toegang tot de werkgelegenheid voor mannen en vrouwen drastisch gelijk is geworden. Daar staat tegenover dat de toegang voor laagopgeleiden verslechterd is, en dat op de arbeidsmarkt de verdeling van inkomens aanzienlijk ongelijker is geworden. Eerst steeg vooral de beloningsongelijkheid, later is de ongelijke verdeling van gewerkte uren de hoofdrol gaan spelen.

Arbeidsmarktongelijkheden in de maatschappij. Welke betekenis hebben groeiende arbeidsmarktongelijkheden in de omgeving van die markt? Ik richt de aandacht op de bredere betekenis van de arbeidsmarktongelijkheden voor de betrokkenen. De vraag wat ze betekent voor de maatschappelijke ongelijkheid in het algemeen, hoe belangrijk ook, is voor een andere keer.

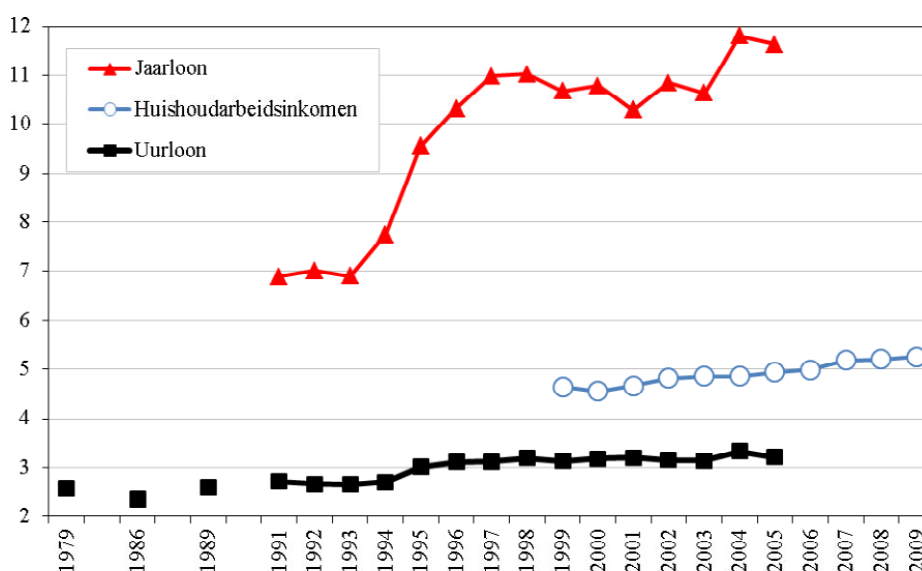
Na de ongelijkheid tussen personen op de arbeidsmarkt, komt nu de betekenis voor huishoudens aan de orde, in het bijzonder voor de inkomensverdeling van huishoudens die hun belangrijkste inkomen uit arbeid halen in vergelijking met het beeld van looninkomens van individuen op de arbeidsmarkt uit Figuur 3. Een compleet beeld is alleen mogelijk voor het laatste decennium. De negende deciel ligt hier 5 maal hoger dan de eerste deciel – ver onder de 12 maal van de jaarlonen. Huishoudens reduceren door middel van hun arbeidsaanbod, de gewerkte uren vanuit huishouden, de arbeidsmarktongelijkheid dus met meer dan de helft. De stijgende trend van de ongelijkheid onder huishoudens na 2000, toen de arbeidsmarktongelijkheid weinig toenam, geeft echter ook aan dat die reducerende werking afneemt. Tegelijk ligt de huishoudinkomensongelijkheid bóven de uurloonongelijkheid, de eerdergenoemde 3. Ook de spreiding van uren tussen huishoudens draagt daarom bij aan de inkomensongelijkheid.

Figuur 6 biedt inzicht in de sociale betekenis van deze arbeidsmarktongelijkheid. De bovenste lijn is identiek aan huishoudeninkomens in Figuur 5. Twee stappen geven aan wat het huishouden aan dat arbeidsinkomen heeft. De eerste stap van primair naar netto inkomen telt uitkeringen en toeslagen bij en trekt belastingen af. Het maakt duidelijk dat de overheid onveranderlijk een belangrijke rol heeft in de verlaging van de inkomensongelijkheid. Hervreiding vermindert de ongelijkheid structureel met bijna een kwart maar heeft de *groei* ervan niet voorkomen. Belangrijk is ook de tweede stap: de standaardisering van de netto inkomens. Ze verlaagt de ongelijkheid met bijna een derde in 2010. Netto inkomens worden nu uitgedrukt in equivalenten van een standaardhuishoudensamenstelling. Anders dan

⁴ Minder dan twee derde van het mediane uurloon.

stap 1 verandert dit de inkomens niet, maar waardeert die in verhouding tot de behoeften van het huishouden. De verlaging komt tot stand doordat huishoudens met hogere inkomens een ‘zwaardere’ samenstelling hebben – meer volwassenen of kinderen – en daarmee grotere behoeften die een deel van het hogere inkomen opsoeperen. Het politiek-maatschappelijk debat over inkomensongelijkheid is gebaseerd op dit gestandaardiseerde concept. Het is de grondslag van de Europese maat voor armoede. Standaardisering berust op een berekening, in tegenstelling tot het primair, bruto of netto inkomen, dat direct waargenomen wordt. Zo’n berekening kan op verschillende manieren gemaakt worden – getuige de ontmoedigende verzameling armoedegrenzen in het Nederlandse debat.

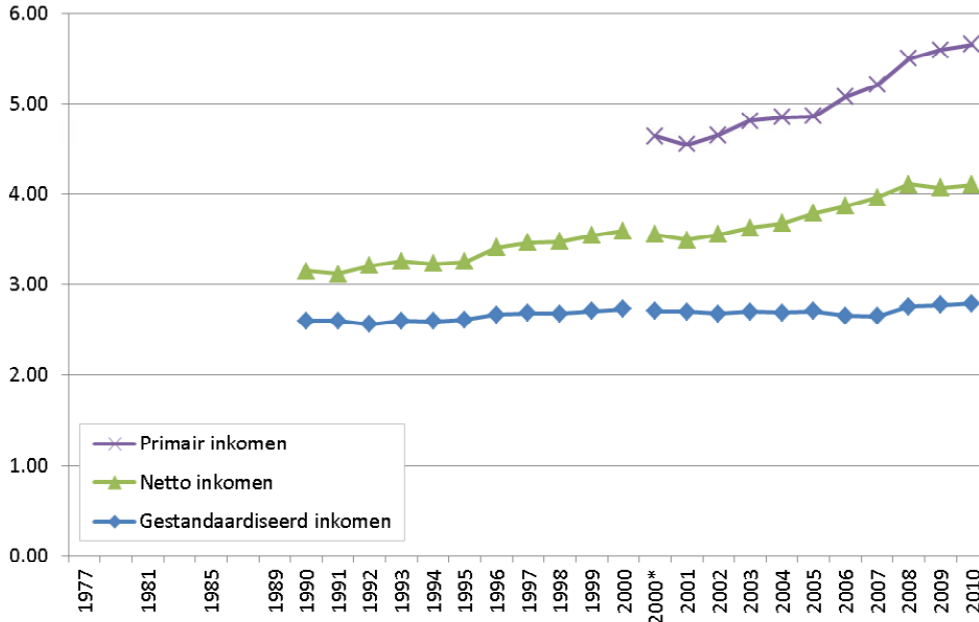
Figuur 5 Ongelijkheid (D9:D1) arbeidsinkomens personen en huishoudens



Bron: zie figuren 5 en 7.

Meest opvallend is dat de ongelijkheid van de gestandaardiseerde inkomens stabiel blijkt. Het betekent dat een veranderende samenstelling van huishoudens over de inkomensverdeling compensatie heeft geboden voor de groeiende arbeidsmarktongelijkheid. Verder onderzoek moet uitwijzen wat hier achter zit. Een goede kandidaat is het mogelijk kleiner worden van huishoudens met lagere inkomens. De sterke groei van singles kan in die richting wijzen: het gestandaardiseerde inkomen valt hoger uit als men van hetzelfde inkomen één persoon moet onderhouden in plaats van meerdere. Een nadere analyse is van het hoogste belang en moet zich ook buigen over de vraag naar vrijwilligheid of onvrijwilligheid.

Figuur 6 Ongelijkheid (D9:D1) van huishoudens met arbeidsinkomen, vier inkomensstadia, 2001–2010



Bron: CBS, Inkomensverdeling huishoudensn 1990-2000, en 2000-2010.

Samenvattend:

- De arbeidsmarktongelijkheid is verdubbeld;
- Huishoudens halveren ongelijkheid via hun arbeidsaanbod;
- De ongelijkheid valt een kwart lager uit door herverdeling door de overheid; die biedt echter géén compensatie voor de *groei* van de ongelijkheid;
- Inkomensstandaardisering is essentieel voor twintig jaar stabiliteit: het wijst naar de black box van de huishoudsamenstelling, die geopend moet worden.

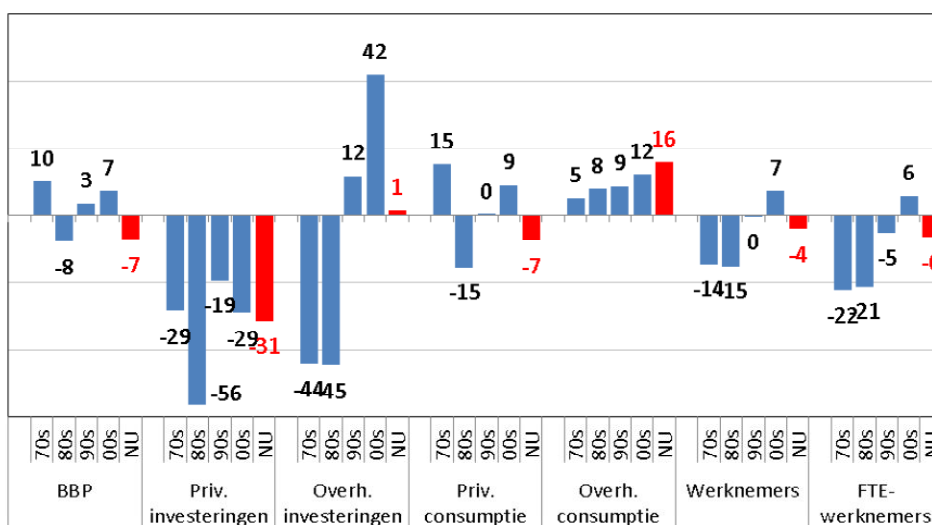
3 Vier jaar Financiële Crisis

In 2007 begon de Financiële Crisis haar aanloop naar de dreigende ineenstorting van de wereldwijde financiële markten in het najaar van 2008. In de meeste landen begon het bbp (bruto binnenlands product) te dalen in het tweede kwartaal van 2008, ook in Nederland. Het verloop van de Financiële Crisis kan daarom in kaart gebracht over drie jaren door een vergelijking met het tweede kwartaal van 2011. De hamvraag betreft natuurlijk het mogelijke effect van de crisis op het tandem arbeidsmarkt & ongelijkheid.

Figuur 7 vergelijkt de vijf meest recente neergangen. Ze sommeert over de eerste drie jaren de afwijkingen ten opzichte van de voorafgaande piek en geeft de som als een percentage van die piek op jaarbasis. De huidige daling van het bbp

met zeven procent geeft dus aan dat over drie jaar in totaal zeven procent van een volledig jaar aan bbp is weggevallen. Het bbp daalt in slechts twee van de vijf gevallen, nu en tijdens de majeure neergang van de jaren tachtig, maar wel in vergelijkbare mate. De daling van investeringen is duidelijk minder groot dan tijdens de jaren tachtig, maar groter dan gedurende de andere drie recessies. Dit maal zakten ze aan het begin wel sneller in dan ooit tevoren maar sindsdien is enig herstel opgetreden, al liggen ze nog altijd minstens tien procent onder de piek.

Figuur 7 NLD Vijf recessies, per capita uitkomsten gesommeerd over eerste drie jaren, % van 'piekjaar'



Bron: CBS/Statline, macro-economische kwartaalgegevens en Arbeidsrekeningen.

Vergeleken met de ernst van de huidige neergang is de daling van de werkgelegenheid, rechts in de grafiek, opvallend bescheiden. Cumulatief viel slechts vier procent van een jaar werkgelegenheid weg, minder dan een derde van de jaren tachtig. Dat is dus echt anders. Of het ook onbegrijpelijk is, is een andere zaak. De drie andere variabelen kunnen helpen het te begrijpen. In de jaren tachtig viel een gat in de overheidsinvesteringen, nu is er geen verandering. Ook toen steeg de overheidsconsumptie, maar dit maal groeide ze twee maal zo sterk, met zestien procent. De werkgelegenheid in de publieke diensten is nu gegroeid – inclusief de gezondheidszorg, een nuttige toevoeging aan de automatische stabilisatoren van de welvaartsstaat. De particuliere consumptie daalt, net als in de jaren tachtig, zij het slechts half zo veel als toen. Toch lijken deze ontwikkelingen onvoldoende om de bescheiden werkgelegenheidsreactie te verklaren. Daarvoor worden ook wel aangevoerd de vergrijzing, als reden om personeel in dienst te houden, het 'vet op de botten' van bedrijven, als reden dat ze wel wat kunnen lijden. Ook dan, of juist dan, gaat de belangstelling uit naar de arbeidsmarkt zelf.

Arbeidsmarkt en ongelijkheid sinds 2008. Tabel 1 toont de werkgelegenheidseffecten. De bevolkingsontwikkeling is vrijwel nul, in de jaren tachtig groeide ze met vier procent. We houden daarmee rekening door naar de percentages van de betreffende bevolking te kijken. Gegeven de ernst van de neergang zijn de werkgelegenheidsgevolgen inderdaad bescheiden. De werkgelegenheidsgraad daalde met slechts 1,6 procent. Echter het volume van gewerkte uren daalde met het dubbele, 3,3 procent. Deeltijdwerk groeide en de dalende trend van de voltijdwerkgelegenheid werd versterkt. De Financiële Crisis surft op de voortrollende golf van deeltijdarbeid

Tabel 1 Veranderingen (%) op de arbeidsmarkt, 2^e kwartaal 2008 tot 2^e kwartaal 2011

	Bevolking	Aantallen		Percentage van de betreffende bevolking			
		Werkgelegenheid	Allen	Voltijd	Deeltijd	Uren volume	Beroepsbevolking
15–64	0,1	– 1,5	– 1,6	– 5,1	2,7	– 3,3	– 0,2
Mannen	– 0,2	– 3,9	– 3,7	– 5,8	4,2	– 5,6	– 2,0
Vrouwen	0,3	1,3	1,0	– 1,8	2,0	0,5	1,8
Leeftijd							
15–24	1,8	– 3,7	– 5,4	– 19,8	1,0	– 11,9	– 4,2
25–50	– 2,8	– 4,8	– 2,1	– 4,9	2,4	– 3,5	– 0,7
Mannen	– 3,1	– 6,7	– 3,8	– 5,8	12,6	– 5,8	– 1,8
Vrouwen	– 2,5	– 3,1	– 0,2	– 1,5	0,4	0,1	0,6
50–64	4,2	8,2	3,9	3,0	5,0	3,6	5,3
Behaald opleidingsniveau							
Laag	– 0,6	– 2,6	– 2,0	– 3,6	– 0,6	– 3,0	– 0,5
Middelbaar	– 1,7	– 3,7	– 2,0	– 6,7	3,5	– 4,0	– 0,6
Tertiair	3,6	2,4	– 1,2	– 4,8	4,8	– 3,3	0,0

Bron: CBS/Statline Arbeidsrekeningen.

Achter deze bescheiden nationale ontwikkeling vinden we echter sterk uiteenlopende trends, en dat is waar de ongelijkheden schuilen. Mannen verloren bijna zes procent van hun urenvolume per capita, vrouwen boekten een kleine vooruitgang. Het urenvolume van jongeren daalde met twaalf procent. Alle groepen leveren voltijdbanen in, behalve de oudsten. Met een vier procent lagere beroepsbevolking (werkenden en werklozen tezamen), maken jongeren een duidelijk terugtrekkende beweging uit de arbeidsmarkt, vergelijkbaar met de jaren tachtig. Daar staat tegenover dat de oudste leeftijdsgroep, 50 jaar en ouder, dwars door de crisis heen een aanmerkelijke werkgelegenheidswinst boekt, in deeltijd én voltijd. Hun aantal werkenden groeide met acht procent, en hun werkgelegenheidsgraad steeg met vier procent. Dat is diametraal anders dan in de jaren tachtig, toen hun bruto arbeidsparticipatie met veertien procent omlaag tuimelde. Het spagaat in de werkgelegenheidsontwikkeling van jong en oud bedraagt nu achttien procent. Vergeleken met

ouderen staan jongeren in de kou. Ook tussen 25 en 50 jaar leveren mannen veel in. Deeltijdwerk helpt hen onvoldoende, en hun bruto participatiegraad daalt eveneens. Twee procent trok zich terug uit de arbeidsmarkt en staat dus niet als werkloze te boek. Zonder dat zou de nationale werkloosheidsvoet een procentpunt hoger uitvallen. Ook vrouwen in deze leeftijdsgroep worden met een opvallende daling van voltijdbanen geconfronteerd, een kleine groei van hun grote aantal deeltijdbanen compenseert dat net in termen van urenvolume. Een groot verschil met de groei van de jaren tachtig. Het onderstreept de bedreiging die van bezuinigingen uitgaat, omdat vrouwen sterk geconcentreerd zijn in de publieke diensten, en dan vooral in deeltijd.

Het meest verrassend zijn de kleine verschillen naar opleidingsniveau. Er werken wel 2,4 procent meer hbo-ers en wo-ers, maar dat compenseert de stijging van hun aanbod niet. Ze verliezen net zo veel aan werkgelegenheidsgraad in voltijd en urenvolume als de beide andere opleidingsniveaus. Jaargegevens voor 2008 tot 2010 wijzen niet op een grotere verdringing. De werkgelegenheid in hbo- en wo-beroepen steeg met drie tot vijf procent, die op de lagere beroepsniveaus kromp met drie tot zes procent. De Financiële Crisis drijft de opleidingsstructuur van de werkgelegenheid snel verder omhoog en versterkt zo de opleidingsdimensie van de ongelijkheid. Drastisch uiteenlopende werkgelegenheidsverschillen versterken bestaande trends die de arbeidsmarktperspectieven van jongeren en laagopgeleiden aantasten.

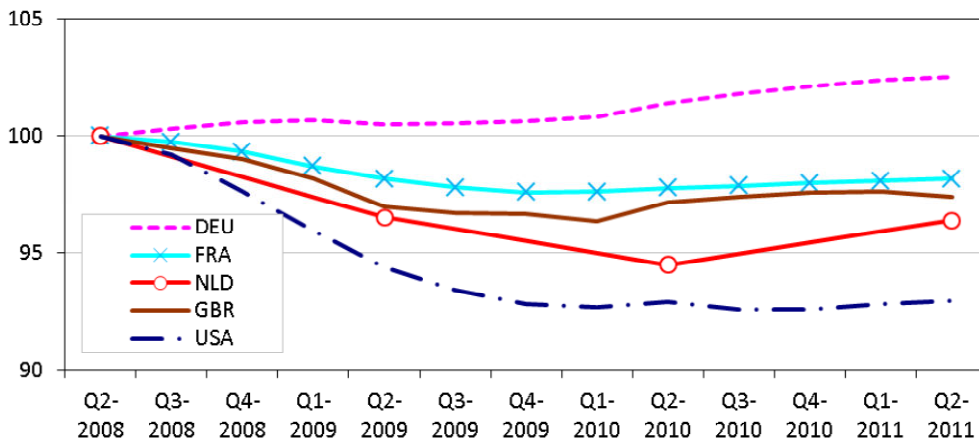
Inkomens uit arbeid. Het is het denkbaar dat in eerste instantie de loonongelijkheid afneemt. Laagbetaalde jongeren worden niet aangenomen en de laagstbetaalde banen vallen als eerste weg wegens hun afhankelijkheid van consumptieve bestedingen van huishoudens. De onderste deciel schuift dan omhoog en de loonongelijkheid daalt. We zagen beide werkgelegenheidsontwikkelingen zojuist bevestigd. De stijging van deeltijd, van ouderen en tertiair opgeleiden compliceert dit verhaal echter. Hun verband met lagere, respectievelijk hogere beloning kan ertoe leiden dat de eerste deciel minder omhoog schuift, of zelfs omlaag gaat, en de negende deciel net andersom. Per saldo neemt de ongelijkheid dan toe. Loonverdelingen die nodig zijn om deze effecten te bestuderen, ontbreken nog. Wel beschikbaar zijn huishoudinkomens uit arbeid. Ze laten het niet toe om het beloningseffect te scheiden van het werkgelegenheidseffect, bijvoorbeeld een vermindering van gewerkte uren door het wegvallen van een tweede verdiener of de overgang van voltijd naar deeltijd. Dat is jammer voor de verklaring, maar voor het effect maakt het niet uit. Ze laten zien dat vooral een koopkrachtdaling van primaire inkomens aan de onderkant optreedt terwijl ze hogerop toeneemt. Die wordt sterker in 2008 en 2010. Inkomensstandaardisering neutraliseert de daling, maar niet het verschil met hogere decielen. Het wekt daarom geen verbazing dat het percentage werkende armen significant is gestegen. Van 2007 op 2008 nam het aandeel van huishoudens met een arbeidsinkomen onder de Europese armoedegrens toe van 6,6 procent tot 7,7 procent om vervolgens op dat hogere niveau te blijven. Ook het aandeel van huishou-

dens waarin niemand werkt ('jobless households') steeg, van 11,7 procent van alle huishoudens naar 12,8.

This country is different?! De vanzelfsprekendheid waarmee ons land indertijd de lof van het Poldermodel heeft ondergaan, en daar eigenlijk geen afstand van lijkt te willen doen, en de superieure houding in de discussie over de Europese schulden-crisis doen vermoeden dat velen ons land voor anders houden dan de andere landen. Dat mag zo lijken vergeleken met sommige van de zogenaamde perifere landen, maar de ontluistering van het voorbeeldige Ierse model vormt een waarschuwing hoe snel prestaties hun glans kunnen verliezen.

Hoe doet ons land het tijdens de Financiële Crisis in internationale vergelijking? Andere landen verbazen zich over hetzelfde dat ons vandaag verbaast, de bescheiden arbeidsmarktgevolgen. De vrees van het Centraal Planbureau in 2008 voor majeure arbeidsmarktgevolgen, was niet helemaal uit de lucht gegrepen. De crisis is diep en ze is niet over maar ze vertakt en vermoet zich. Het is nog te vroeg om de balans op te maken. Een eventuele tweede dip kan desastreuze gevolgen hebben, denk aan de crisis van 1980 als opvolger van 1975.

Figuur 8 Duitsland, Frankrijk, het VK, de VS en Nederland: gewerkte uren per capita, 2008Q2–2011Q2



Bron: CBS/Statline, Arbeidsrekeningen; OECD, Economic Outlook, no 89.

Hoe hebben andere landen het nu gedaan? Figuur 8 laat zien dat de ontwikkeling van de Nederlandse gewerkte uren relatief ongunstig is. Omdat het verschil tussen personen en uren bij ons groter is dan elders lijken wij het volgens de traditionele op personen gebaseerde arbeidsmarktindicatoren beter te doen dan de werkelijkheid van het urenvolume rechtvaardigt. Bij het laatste komt Nederland uit tussen Engeland en de VS. Nederland springt er dus niet uit in internationale vergelijking, en we doen er goed aan om op te letten hoe anderen het doen.

Samenvattend:

- De crisis verscherpt divergentie tussen deeltijd en voltijd; het betekent dat we niet alleen personen moeten tellen maar ook uren;
- Dat raakt vooral mannen; bij overheidsbezuinigingen zullen vrouwen aan de beurt zijn;
- Jongeren zijn ‘gewoon’ crisisslachtoffer, maar wel in een structureel verzwakte positie;
- Er is één enorm verschil: de nu doorgaande groei van ouderen;
- Personentelling misleidt zichtbaar in internationale vergelijking;
- *This country is different?! Different maybe, but not better.*

4 Ter afsluiting

Wat is de belangrijkste boodschap? In het kielzog van snel stijgende opleiding en explosief groeiende deeltijdwerkgelegenheid zijn nieuwe ongelijkheden ontstaan op de arbeidsmarkt. De opleidingsstructuur van de werkgelegenheid is achtergebleven bij die van het arbeidsaanbod, met omvangrijke onderbenutting en verdringing als gevolg. Deeltijdwerkers hebben zich massaal gevoegd in tweeverdieners-huishoudens en onderwijs – de twee combinatiescenario’s van werk en andere activiteiten. Deze zijn nieuw en vormen een belangrijke aanwinst – punt één van de waardering. Het is alleen zo jammer, punt twee, dat ze zich uitvoerig genesteld hebben op lage beroepsniveaus en in laagbetaalde banen. De huidige deeltijd bevordert lage betaling en bemoeilijkt het om daaruit te ontsnappen. Hoe lager het baanniveau des te meer verdringing en des te meer deeltijdarbeid, hoe lager het loon des te meer deeltijd. Problematisch zijn de onderbenutting van de opleiding van vrouwen in deeltijdbanen, de lage werkgelegenheidsgraad van laagopgeleide vrouwen en mannen, de moeilijke start van de arbeidsmarktcarrières van jongeren met weinig opleiding, de afname van voltijdbanen die voldoende inkomen genereren voor laagopgeleide huishoudens. Dat hoeft niet zo te blijven. Beter gekwalificeerde deeltijdbanen zijn een stap in de goede richting. Een onmisbaar element van een concurrerende economie die het talent van vrouwen benut.

Tegelijk zijn belangrijke zaken stabiel gebleken. De ongelijkheid tussen personen op de arbeidsmarkt verdubbelde, maar de gestandaardiseerde inkomensverdeling van huishoudens met een arbeidsinkomen komt al twintig jaar niet van haar plaats. Met dank aan de combinatie van arbeidsinkomens in huishoudens, die de ongelijkheid halveert. Met dank ook aan de herverdeling door de overheid die de ongelijkheid verder met een kwart vermindert, maar de groei niet heeft weggenomen. Dank tot slot aan de compositie- en gedragsveranderingen in de huishoudpopulatie die schuilgaan achter de standaardisering van huishoudinkomens. Hun toenemend effect is van doorslaggevend belang voor de stabiliteit. Die veranderingen verdienen hoognodig meer onderzoek. Wellicht heeft de huishoudvorming zich aangepast aan de mogelijkheden die het arbeidsinkomen biedt, niet omgekeerd.

Denk bijvoorbeeld aan singles die niet samenwonen vanwege onvoldoende inkomen om een huis te kopen.

Een beleid van ‘Werk werk, werk’ heeft zijn beperkingen. Het trekt een zware wissel op de arbeidsmarkt én het huishouden. Arbeid en de arbeidsmarkt zijn niet het wondermiddel waarvoor het overheidsbeleid ze al twee decennia houdt. De staat kunnen we niet missen. Vroeger vonden werknemers én werkgevers dat arbeid genoeg moest opleveren om een gezin van te onderhouden. Tegenwoordig zorgt de arbeidsmarkt niet meer voor ons van de wieg tot het graf. De behoefte aan herverdeling van arbeidsinkomens zal alleen maar groeien als de arbeidsmarkt ongelijker wordt. Het huishouden biedt onvoldoende alternatief voor de noodzakelijke herverdeling. De werkgelegenheidsgraad van huishoudens fluctueert mee met de economie en compenseert de schommelingen niet. Huishoudens zijn evenmin een vanzelfsprekend stabiele voorziening; scheiding speelt ze parten en het wegvallen van de meestverdienende partner laat de deeltijdende tweeverdiener met steeds legeren handen achter. En ... er zijn ook altijd nog eenverdienende huishoudens, inclusief meer singles dan ooit.

De laatste verandering die de *algemene* inkomensverdeling echt ongelijker heeft gemaakt, vond plaats in het kielzog van de crisis van de jaren tachtig. Huishoudens zonder arbeidsinkomen maar in de plaats daarvan een uitkering, werden door overheidsbeleid op afstand gezet van de rest en nu dreigt herhaling.

Auteur

Wiemer Salverda (e-mail: w.salverda@uva.nl) is bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid aan het *Amsterdam Centre for Inequality Studies* AMCIS aan de Universiteit van Amsterdam.

De monetaire inkomsten van het eurosysteem als eigen middel van de EU

Auke Leen

Vanaf juli 2011 zijn de officiële voorbereidingen begonnen voor het nieuwe meerjarig financieel kader van het budget van de Europese Unie na 2013. Voor de Europese Commissie en het Europees Parlement vormt het introduceren van een Europese belasting een belangrijk onderdeel daarvan. Gegeven het huidige politieke klimaat hebben de voorgestelde Europese belastingen waarschijnlijk weinig kans van slagen. Misschien is het tijd terug te grijpen naar een oude, in vergetelheid geraakte mogelijkheid: seigniorage. De geldscheppingswinst, de monetaire inkomsten van het Eurosysteem, kunnen op termijn wellicht genade vinden in de ogen van alle bij de discussie betrokken partijen. Hoewel de euro, an sich, het op dit moment natuurlijk ook moeilijk heeft. Het artikel bekijkt de plussen en minnen van een mogelijke invoering.

1 Monetaire inkomsten als een nieuw eigen middel van de EU

Voor de een is een Eurotax het logische sluitstuk op het doel van de *ever closer union* uit de preambule van het Verdrag van Rome uit 1957. Zoals dat doel ook weer is herhaald in het recente Verdrag van Lissabon.¹ De EU zou zijn geëvolueerd van een unie van lidstaten tot een unie van lidstaten en burgers. Een directe band tussen burgers en de EU in de vorm van een direct door de burgers aan de EU te betalen Europese belasting hoort daarbij. Volgens Brehon (2005) behoort de invoering van een Eurotax het hoogste doel van iedere budgethervorming te zijn. Iedere kans daartoe moet worden aangegrepen. Voor de ander gaat de huidige *status quo* al te ver. Een Europese belasting behoort niet tot de mogelijkheden; het is de ultieme machtsgreep van de EU (Eppink 2010).

De voorgestelde nieuwe eigen middelen betreffen belastingen op consumptie, transport, communicatie en financiële diensten (Europese Commissie 2010a, 2010b). In de meest recente voorstellen van de Commissie (2011a) is de keuze gevallen op een belasting op financiële transacties en een deel van de nationale btw.

¹ Volgens de Tsjechische president Václav Klaus (2010) is er een verschuiving in het Europese integratiestreven waar te nemen. In de preambules van het Verdrag van Lissabon en dat van Rome komt dat verschil terug. Oorspronkelijk ging het bij de *ever closer union* in het Verdrag van Rome om integratie in de zin van het openzetten van grenzen. Tegenwoordig gaat het bij integratie om unificatie met als voorlopig hoogtepunt de euro als eenheidsmunt.

Een probleem met de voorgestelde belastingen is de kwaliteit van het wetgevingsproces. De EU heeft waslijsten aan criteria opgesteld waaraan ze moeten worden beoordeeld (Europees Parlement 2007; Begg et al. 2008). Het gevolg is dat door de vele criteria in feite alles weer mogelijk is. De keuze wordt een *ad hoc* politieke beslissing die waarschijnlijk gebaseerd is op vreemde compromissen.

Misschien moeten we weer terug naar af om tot een nieuw eigen middel te komen. Wat waren bij aanvang van de Gemeenschap de oorspronkelijke, en nu bijna onbetwiste, echte eigen middelen? Middelen die veelal niet worden gezien of behandeld als bijdragen van de lidstaten. Is hier in de loop van de tijd iets bijgekomen dat in vorm daaraan gelijk is en dat op een even grote steun kan rekenen – van vriend en vijand van de EU.² De EU omschrijft zelf al haar inkomsten als eigen middelen. Ze worden omschreven als financieringsbronnen die onafhankelijk zijn van de lidstaten. Het gaat om ontvangsten die eens en voor altijd aan de Gemeenschap zijn toegewezen om haar begroting te financieren en die haar van rechtswege toevallen zonder dat verdere besluiten van de nationale autoriteiten nodig zijn. De lidstaten zijn dus verplicht de eigen middelen af te dragen ten behoeve van de begroting van de Gemeenschap (Europese Commissie 2006). Maar niet alle eigen middelen zijn gelijk. Alleen douanerechten en landbouwheffingen, samen goed voor 15 procent van de EU inkomsten, beschouwt de EU als echte eigen middelen.³ De overige 85 procent, die grofweg bestaat uit een bijdrage die is gebaseerd op het nationale inkomen, is onderhevig aan een voortdurend gesteggel met de lidstaten: de fameuze *juste retour* discussies.

Een manier om aan de wens van de EU naar een nieuw eigen middel te voldoen, zijn de monetaire inkomsten, de geldscheppingswinst, die het Eurosysteem met de euro behaalt, direct aan Brussel te doen toekomen. De geldscheppingswinst, ook wel seigniorage genoemd, van de ECB en de nationale centrale banken wordt al sinds de gedachtevorming over de invoering van de euro genoemd als een mogelijk nieuw eigen middel (Europees Parlement 1997; Europese Commissie 1998). Het is in feite het enige nieuwe middel dat op dezelfde principes is gebaseerd als de genoemde traditionele eigen middelen. Vroeg of laat, zo werd dan ook gesteld, zou seigniorage direct aan de Unie toevallen (Begg en Grimwade 1998, p. 135-136), omdat geen enkele lidstaat er individueel recht op kan doen gelden. In het befaamde rapport onder voorzitterschap van André Sapir (2003) was seigniorage een (het) nieuw eigen middel van de EU. Het zou alleen al meer dan genoeg zijn om het budget van de EU te financieren. De laatste tijd wordt seigniorage nog maar weinig genoemd. In het uitgelekte concept rapport over de toekomst van het EU-budget van de Europese Commissie (2009) wordt het voor het eerst niet meer genoemd. Seigniorage is van een serieuze kandidaat verworden tot een middel waar slechts

² Dat laatste zal nodig zijn. De besluitvormingsprocedure om de eigen middelen te wijzigen behoort tot de zwaarste in de EU. Het staat gelijk aan een verdragswijziging.

³ Sinds de laatste Uruguay-ronde in 1994 wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen landbouwheffingen en douanerechten. Onder de landbouwheffingen worden tegenwoordig alleen nog de bijdragen van de Europese suikerproducenten aan de EU verstaan.

lippendienst aan wordt bewezen. Het is een valkuil waar we, gezien de geringe inkomsten, vooral niet in moeten vallen (Brehon 2005; Europese Commissie 2011b).

Wel moet er een oplossing worden gezocht voor de landen die de euro nog niet hebben ingevoerd. Het is een praktisch probleem; bestaande en nieuw toetredende lidstaten hebben de plicht de euro in te voeren. Zo aan de gestelde criteria voor toelating is voldaan natuurlijk. De verplichting geldt niet voor Engeland en Denemarken die een *opt-out* clausule hebben bedongen.

2 De plussen en minnen van de monetaire inkomsten

Monetaire inkomsten. De monetaire inkomsten⁴ zijn de inkomsten die de centrale banken van het Eurosysteem ontvangen uit de activa die worden aangehouden als tegenwaarde voor de in omloop zijnde bankbiljetten en de verplichtingen tegenover kredietinstellingen uit hoofde van deposito's. Het betreft hier door de nationale centrale banken geormerkte activa, waaronder ook goud (Consolidated Treaty, Protocol No.4, Art. 32; vgl. Scheller 2006, p. 119).⁵

De nationale centrale banken hebben ook nog inkomsten die niets met het Eurosysteem te maken hebben. Zo was in 2001 in het Eurosysteem de totale netto winst van de nationale centrale banken en de ECB twee en half keer zo groot als de inkomsten uit seigniorage (Catoir 2004). De overige inkomsten komen vooral uit de handel in vreemde valuta, het grensoverschrijdende betalingsverkeer, toezichthoudende functies en onroerend goed (Rösl 2002). Vooral de centrale banken met private aandeelhouders ondernemen andere activiteiten om aandeelhouders te lokken, c.q. te belonen.

De plussen. Voordelen van seigniorage als nieuwe eigen middel voor de EU zijn het unieke Europese karakter, budgettaire mogelijkheden en de controlemogelijkheid door de Europese Rekenkamer.

Een eerste voordeel van seigniorage is het unieke Europese karakter. Invoering ligt in de lijn van de redenen waarom ook de alom aanvaarde traditionele eigen middelen destijds werden ingevoerd. Seigniorage beschikt daarmee over karakteristieken die andere voorgestelde eigen middelen niet hebben.

⁴ Er worden in de literatuur drie vormen van seigniorage onderscheiden (Drazan 1985). Als eerste de verandering in de monetaire basis. De inkomsten van de overheid bestaan dan uit het verschil tussen het bedrag waarvoor de biljetten in omloop worden gebracht en de drukkosten daarvan. Als tweede de rente-inkomsten die jaarlijks worden verkregen uit de investeringen van de tegenwaarde van alle bankbiljetten in omloop. Ten derde, het voordeel dat de overheid verkrijgt uit de waardedaling van een valuta door inflatie. Vandaar wordt seigniorage ook vaak inflatiebelasting genoemd. Voor dit artikel is het tweede, fiscale begrip van seigniorage het meest relevant.

⁵ Voor een overzicht van de geormerkte beleggingen zie *ECB/2010/23*: Annex II en *ECB/2010/20*: Annex IV. Kun (2003) geeft een overzicht van de verdeling van de geormerkte activa in de eurozone. Hij geeft ook de vergelijkbare verdeling voor mogelijke tot de eurozone toetredende Oost-Europese landen.

Landbouweffingen en douanerechten vloeien naar de EU omdat ze zijn ontstaan op grond van het EU-beleid om na de Tweede Wereldoorlog in eigen voedsel te kunnen voorzien en een gemeenschappelijke binnenmarkt met één buitentarief te creëren (Laffan 1997).⁶ Alleen de introductie van de eenheidsmunt, de euro, is daar sinds de aanvang van de EU bijgekomen. De geldscheppingswinst die met de euro wordt behaald ontstaat op grond van EU-beleid en berust op het bestaan van EU-instituten. Het zijn ook juist inkomsten die uit typisch EU-beleid ontstaan die voor de EU de voorkeur verdienen om als een Europese belasting te dienen (Europese Commissie 2009, p. 29). De seigniorage die het Eurosysteem genereert is meer dan de optelling van de seigniorage die de afzonderlijke centrale banken vroeger behaalden. De euro beschikt immers over karakteristieken, zoals een internationale reservevaluta, die bijvoorbeeld de gulden vroeger niet in die mate had.

Kortom, de geldscheppingswinst die ontstaat in de zeventien lidstaten die de euro gebruiken, en ook daarbuiten, valt moeilijk naar een bepaald land te herleiden. Figuurlijk delen de lidstaten de bankbiljetten. De euro is een publiek goed van de deelnemende landen. Het is arbitrair de opbrengsten aan een regio toe te wijzen (Catiot 2004, Hansen en King 2007).

Daarentegen kunnen de door de EU voorgestelde Europese belastingen veelal alleen met grote gekunsteldheid op EU-beleid worden teruggevoerd. Zeker in de perceptie van de lidstaten tasten ze ook de fiscale soevereiniteit van de lidstaten aan. De manier waarop de EU het heikele probleem van de fiscale soevereiniteit denkt op te lossen, overtuigt de lidstaten niet. De EU stelt dat, bij besluitvorming over de toekomst van de eigen middelen, de fiscale soevereiniteit van de lidstaten volledig moet worden gerespecteerd. Het recht op het heffen van belastingen blijft bij de lidstaten. Wel kunnen de lidstaten de EU autoriseren om voor een beperkte periode direct te profiteren van een bepaald deel van een nationale belasting. Een beslissing die op ieder moment kan worden herroepen (Europees Parlement 2007). Hoe zich deze doelstelling verhoudt tot de door de EU hiervoor aangehaalde omschrijving van eigen middelen wordt nergens uitgelegd. Daar hadden eigen middelen immers een heel wat minder vrijblijvend karakter. Wijselijk geeft de EU in de verdragsteksten zelf dan ook nergens een omschrijving van wat wordt bedoeld met eigen middelen. Bij seigniorage speelt het probleem van de nationale fiscale soevereiniteit veel minder, daar het monetaire beleid al in een eerder stadium aan de ECB is overgedragen.

⁶ Het ministerie van Financiën in Nederland telt de invoerrechten die worden afdragen aan de EU als een betaling van Nederland aan de EU. Dat klopt echter niet met de binnen de EU gemaakte afspraken. Dit laatste op grond van de redenering dat voor de EU, Nederland een belangrijke functie heeft als doorvoerland voor de rest van Europa. Invoerrechten hebben voor een groot deel betrekking op producten die helemaal niet zijn bestemd voor de Nederlandse markt (Arkesteijn 2010). Nederland baseert zich echter onder andere op een in 1998 uitgevoerd onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat 73% van de importheffingen drukt op de Nederlandse economie. Waarbij overigens wel moet worden aangetekend dat de door de EU aan Nederland toegestane inhouding van 25% van de douanerechten als kosten van inning, weinig met de werkelijke inningskosten van doen hebben. Zij worden gezien als een korting op de Nederlandse bijdrage onder een andere naam (Begg 2007: 10).

Een tweede voordeel van seigniorage is dat de opbrengsten, samen met de traditionele eigen middelen, in de regel voldoende zijn om bijna de helft van het EU-budget te financieren (Begg, et al. 2008). De EU wil ook bij voorkeur de helft van de uitgaven met echte eigen middelen financieren (Europese Commissie 2004).⁷ Het budget van de EU is gemaximeerd op ruim 1% van het bnp van de lidstaten. Gemiddeld, als percentage van de uitgaven, financierde seigniorage voor de jaren 1965-1994 voor landen over de hele wereld van een minimum van 1% tot een maximum van 31% van de uitgaven (Haslag en Bhattacharya 1999). In Europa lag dat percentage in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw iets boven de 5% (Klein en Neumann 1990). Als percentage van het bruto binnenlands product was het in West-Europa ongeveer 0,5% (Click 1998; Gros 1993, p. 600; vergelijk Cukrowski en Stavrev 2001; Hochreiter, Rovelli en Winckler 1996). Voor de Unie gaat het concreet om de opbrengsten van de beleggingen als tegenwaarde van 840 miljard aan eurobiljetten in omloop. De ECB zelf genereert inkomsten met het haar toegewezen aandeel van 8% van de bankbiljetten in omloop. Deze inkomsten worden verkregen op basis van de geldende ECB herfinancieringsrente (refirente). Deze laatste fluctueert sterk. Op dit moment bedraagt ze ruim 1%; in de periode 2007 tot 2009 was dit het viervoudige. De nationale centrale banken hebben meer vrijheid met de toegestane geormerkte beleggingen als tegenwaarde van het hun toegewezen aandeel van de bankbiljetten in omloop. Over de opbrengsten zijn de Europese Centrale Banken niet erg duidelijk. Een gemiddeld rendement van 4% lijkt mogelijk. Dit percentage zou in lijn liggen met de zojuist genoemde cijfers uit het verleden en het percentage zoals dat bijvoorbeeld op dit moment wordt verstrekt door de Bank van Canada (2010). Daar brengt het meest gebruikte 20-dollarbiljet na aftrek van alle kosten ongeveer 95 dollarcent per jaar op. Voor de EU geeft dit percentage een opbrengst van ruim 30 miljard euro. Dat is bijna een derde van de Europese begroting. Zouden echter ook de landen die nog niet tot de eurozone behoren de euro gaan voeren, Engeland en Denemarken daargelaten, dan volgt een opbrengst, *mutatis mutandis*, van ruim een derde van de huidige EU-begroting.⁸

⁷ Met een nieuw eigen middel hoopt de EU ook een aanpassing in de verdeling van de uitgaven te bereiken, die los staat van een eventuele verhoging van het totale budget. Als de directe afdrachten van de lidstaten aan de EU op grond van hun bruto nationaal inkomen (bni) navenant afnemen, wordt gehoopt dat het minder lonend wordt om over die afdracht moeilijk te doen (Europese Commissie 2011a: 4). Voor Nederland zou in 2006, bij afdracht van de seigniorage, de afdracht op basis van het bni geen 3.6 maar 1.6 miljard euro zijn geweest. De befaamde bruto-netto discussies verliezen daardoor naar de EU hoopt aan belang. Een nieuw eigen middel moet dus, op termijn, ook meer dan een loutere cosmetische verandering in de inkomsten zijn of slechts een correctie betekenen op een niet te rechtvaardigen, daar arbitraire, verdeling van seigniorage over de lidstaten. Er ontstaat, bij het afnemen van het *juste retour* denken, wellicht een herverdeling van de uitgaven naar EU-beleid met een toegevoegde waarde voor Europa als geheel (Europese Commissie 2011a).

⁸ Zouden we de in noot 8 eerst genoemde definitie van seigniorage hanteren (de verandering in de monetaire basis), dan zouden de opbrengsten uit seigniorage het afgelopen jaar, met een groei van de geldhoeveelheid van 4 procent, ruim dertig miljard euro hebben bedragen. Dit bedrag kan dus bij de in de tekst genoemde inkomsten uit seigniorage, op basis van de fiscale definitie van seigniorage, worden opgeteld. Volgens Willem Buitter (2010, p. 18) zijn deze monetaire inkomsten, de laatste jaren schommelen deze rond de 50 miljard euro, in wezen gratis geld voor het Eurosysteem..

De inkomsten uit seigniorage zijn aan kortetermijnschommelingen onderhevig en er zijn onzekerheden op lange termijn. Al naar gelang de fase van de conjunctuurcyclus zal de vraag naar bankbiljetten verschillen en ook de rente inkomsten op beleggingen zijn niet stabiel. Een andere naam voor seigniorage is, zoals is gezegd, inflatiebelasting (Buiten 2007). Begg et al. (2008) schat dat voor de periode 1997-2007 de totale winst (dus inclusief seigniorage) van de nationale centrale banken tussen de 4 en 40% van de inkomsten van het EU-budget zou hebben opgebracht. Heinemann et al. (2008) gaan voor de komende tijd uit voor een gemiddelde opbrengst van 25% van het EU-budget. Volgens een studie van de Oostenrijkse centrale bank (Kun 2003) schommelde de seigniorage in de periode van 1998 tot 2003 tussen de 0,1 en 0,9% van het bnp. Omgekeerd wordt ook opgemerkt dat juist door het beleid van de ECB om de inflatie te beperken de monetaire inkomsten stabiel zijn geworden (Catoir 2004).

Voor de houdbaarheid op lange termijn van de monetaire inkomsten is het van belang te kijken naar de negatieve invloed van de opkomst van elektronisch betalen en de positieve invloed van het gebruik van de euro als een reservemunt buiten de EU. Volgens DNB (2006) zijn de gevolgen van elektronisch betalen op de totale waarde van de bankbiljettencirculatie en de seigniorage beperkt. Weliswaar zal de vraag naar transactiecoupures (EUR 5 – EUR 20) afnemen, maar die naar oppotcoupures (EUR 100 – EUR 500) blijft gelijk (vergelijk Regioplan 2011). De eventuele groei van het gebruik van eurobankbiljetten buiten de EU levert voordeel op. Zo circuleert de helft van het aantal dollarbiljetten, ongeveer 3% van het bnp, buiten de VS (Baldwin en Wyplosz 2006).

Een derde voordeel van seigniorage is de betere controlemogelijkheid door de Europese Rekenkamer. De monetaire inkomsten voldoen in grote mate aan het EU-streven het stelsel van eigen middelen billijk, doorzichtig, kostendoelmatig en eenvoudig te maken. De bni-bijdrage, daarentegen, weerspiegelt moeilijk controleerbare macro-economische statistieken; de Rekenkamer kan de onderliggende gegevens niet direct controleren (Hiernaux-Fritsch en Moonen 2010). Zoals bekend is niet voor ieder land het officiële bni een juiste maatstaf voor het daadwerkelijke bni. Controle van de seigniorage van het Eurosysteem lijkt veel beter mogelijk al was het alleen al door het beperkte aantal nationale centrale banken.⁹

Controle op de uitvoering van fiscale wetgeving is van belang bij de invoering van Europese belastingen. Wie gaat de Eurotax controleren? Daar er niet over een Europese belastingdienst wordt gesproken, blijft de controle bij de nationale belas-

⁹ Op dit moment worden de ECB en de nationale centrale banken niet, zoals alle andere EU instituties, door de Europese Rekenkamer gecontroleerd. Dit gebeurt niet omdat men de onafhankelijkheid van het Eurosysteem wil benadrukken. Daarnaast is het budget van de ECB natuurlijk ook niet van het EU-budget afhankelijk en ligt controle door de Rekenkamer niet in de lijn. Onafhankelijke accountants doen het onderzoek bij de ECB. Maar als seigniorage een inkomstenbron voor de EU zou worden, ligt (mede) controle door de Rekenkamer wel voor de hand. Dit kan natuurlijk door de ECB als een afname van haar autonomie worden geïdentificeerd en een punt van discussie worden.

tingdiensten.¹⁰ Gezien de onderscheiden kwaliteit van de belastingdiensten en belastingmoraal in de lidstaten kan betwijfeld worden of Europese burgers wel in gelijke mate door een Eurotax worden getroffen (Raddatz en Schick 2003).

De minnen. Problemen bij de invoering van seigniorage als een nieuw eigen middel zijn vooral van praktische, juridische en politieke aard.

Praktisch moet er, zoals gezegd, een oplossing worden gezocht voor de landen die de euro (nog) niet hebben ingevoerd. Een volledige invoering van seigniorage is voor de hele Unie met name daardoor een zaak van lange termijn. Een kenmerk dat wordt gedeeld met andere voorgestelde Europese belastingen, zoals een Europese vennootschapsbelasting. Welke belasting ook een lange termijn voor harmonisatie van de grondslag vraagt.

Een mogelijkheid om op korte termijn het probleem op te lossen zou kunnen zijn om voor de lidstaten buiten de eurozone de situatie te laten zoals die nu is. Ze betalen via een afdracht als percentage van het bni. Voor landen uit de eurozone zou van de totale bni-afdracht de bijdrage van de seigniorage kunnen worden afgetrokken (Heinemann et al.2008).¹¹ Het praktische probleem dat centrale banken te weinig inkomsten zouden kunnen krijgen, als zij de monetaire inkomsten aan de EU zouden moeten afstaan, is weinig overtuigend (Catoir 2004). Het gaat immers om de netto inkomsten van seigniorage, dus minus de kosten, zoals landen op dit moment ook de douanerechten minus kosten aan de EU afstaan. Daarnaast hebben de nationale centrale banken ook nog de genoemde niet aan het Eurosysteem gekoppelde inkomsten en de mogelijkheid om reserves te vormen. Wat niet afdoet aan het feit dat de beleidsvrijheid van de ECB om de eigen vermogenspositie te bepalen in het geding kan komen. Dit punt is van belang en speelt ook bij de huidige discussie over de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de ECB bij het oplossen van het Griekse schuldenprobleem (Open Europe 2011, Vergote 2010). Een zwakke vermogenspositie zou de ECB parten kunnen spelen. We zouden naar het verleden kunnen kijken. Hoe was destijds het afkomen van de seigniorage door de betreffende nationale overheden geregeld? Bij gelijke seigniorage-inkomsten, was het uitkeren van seigniorage in de onderscheiden landen, vaak zeer verschillend (Klein en Neumann 1990).

Juridisch zal het statuut van het Eurosysteem moeten worden aangepast. Dat statuut verplicht nu tot uitkering van de geldscheppingswinst aan de nationale centrale banken. Op hun beurt keren deze het weer uit aan de aandeelhouders. Het feit dat sommige centrale banken geheel of ten dele in handen zijn van private aandeelhouders is een extra probleem. Dit geldt voor de centrale banken van België, Oostenrijk en Italië. Deze zullen moeten worden gecompenseerd.¹²

¹⁰ Natuurlijk zou er een Europese belastingdienst kunnen komen. Evenzo als er een apart Europees belastingformulier zou kunnen komen. Uit kosten oogpunt, zowel voor de EU als de burgers, lijkt dat een voorlopig nog onbegaanbare weg.

¹¹ Een andere mogelijkheid wordt geschetst door Goulard en Nave (2002, p. 50).

¹² Er zijn mij geen schattingen bekend over de grootte van de bedragen die nodig zijn om de private aandeelhouders uit te kopen. Het bedrag zal vermoedelijk te overzien zijn. Dit daar het bij de betref-

Een vermeende grote politieke min is de autonomie van de ECB die bedreigd lijkt te worden (Begg et al. 2008; Europese Commissie 2011b, p. 144-145). Het Europees Parlement zou wel eens invloed op het Eurosysteem kunnen uitoefenen om meer seigniorage inkomsten te generen. Dat lijkt niet erg logisch. Immers, het totale EU-budget ligt nog steeds vast. De EU wil de bni-bijdrage als een aanvullende inkomstenbron zeker behouden. Die bijdrage vult het budget automatisch aan tot het totaal toegestane. Gezien de niet stabiele inkomsten uit de echte eigen middelen, zoals de douanerechten, landbouwheffingen en, hier seigniorage, zal dit altijd nodig blijven. Verlies aan autonomie zou zeker het geval zijn als het Eurosysteem voortaan betaald zou worden uit het EU-budget. Maar dat is niet het geval. Wie betaalt, bepaalt gaat hier juist niet op. Het gaat immers om een verdeling van de opbrengsten van het Eurosysteem. In zoverre verandert er niets aan de situatie zoals die bestond in het pre-euro tijdperk. Ook toen droegen de nationale centrale banken hun winsten af aan de nationale overheden, c.q. private aandeelhouders.

Daarnaast zijn er bij invoering van seigniorage voor de hele EU winnaars en verliezers. Zoals die er destijds ook waren voor de landen van de huidige eurozone bij de introductie van de ECB (Sinn en Feist 2000; Gros 2004). Het zouden in dit geval vooral de armere EU-landen zijn die er op achteruitgaan.¹³ Ze sparen een gedeelte van hun bni-afdracht uit maar lopen hun seigniorage, die ze van de ECB ontvangen, mis. In absolute bedragen stelt de voor- en achteruitgang van de winnaars en verliezers echter niet veel voor (Heinemann et al. 2008; Hansen en King 2007). Bovendien zijn er sowieso winnaars en verliezers als lidstaten tot de eurozone toetreden. Dit ongeacht of de seigniorage al of niet aan de EU toevalt. Die afweging is impliciet al gemaakt door de nieuw toetredende landen bij het toetreden tot de Unie. Verplichte toetreding, op termijn, tot de euro was immers op dat moment al bekend. In deze wordt gesteld dat vergeleken met de voordelen van de euro: synergie en het faciliteren van handel, toerisme en kapitaalstromen het nettoverlies aan seigniorage inkomsten in het niet valt (Kun 2003).

3 Conclusie: kiezen uit kwaden

De EU is op zoek naar echte eigen middelen. Het laaghangende fruit van aan de EU op grond van uniek EU-beleid toewijsbare eigen middelen is al geplukt. Dat zijn de landbouwheffingen en douanerechten die nu de traditionele eigen middelen worden genoemd. In feite is daar sinds het Verdrag van Rome alleen de mogelijkheid bijgekomen van het belasten van de geldscheppingswinst die met de een-

fende landen om 5, 6 respectievelijk 0,2 miljoen euro aan aandelenkapitaal van de private aandeelhouders gaat (Rösl 2002). Bovendien romen de betreffende nationale overheden ook eerst een gedeelte van de winst, die is gebaseerd op de verkregen seigniorage, via belastingheffing af alvorens deze aan de private aandeelhouders toevalt. Dit zal van invloed zijn op de grootte van de te betalen contante waarde van de toekomstige inkomstenstroom als onderdeel van de afkoopsom. Bovendien blijven voor de nationale centrale banken de inkomsten bestaan uit niet aan de eurozone gerelateerde activiteiten.

¹³ In het algemeen is seigniorage in Oost-Europese landen hoger dan in de eurozone (Kun 2003).

heidsmunt, de euro, wordt behaald. Het laten toevloeien van de seigniorage van het Eurosysteem aan de EU heeft voordelen, maar ook nadelen. Deze zullen door de betrokken partijen verschillend worden ingeschat en gewogen. Al met al lijkt seigniorage echter geen slechtere kandidaat te zijn dan de voorgestelde Europese belastingen en, gegeven de politieke situatie, wellicht, als outsider, een kanshebber. De huidige politieke situatie geeft zwaar weer voor de meer traditionele voorgestelde Europese belastingen.

Een probleem van seigniorage is dat het op geen enkele manier bijdraagt aan de zozeer gewenste directe band tussen burgers en EU-instituten. In cynische zin valt er daarom met de invoering van seigniorage, zoals dat ook zo is bij de voorgestelde belasting op financiële transacties, zelfs winst voor de EU te behalen. Gezien de relatieve onzichtbaarheid van seigniorage groeit de noodzaak om financiële verantwoording af te leggen aan de burgers waarschijnlijk niet. Een geringe zichtbaarheid van een belasting en geringe noodzaak om verantwoording af te leggen, worden politiek vaak als een voordeel gezien (Cattoir 2004). De door de EU gewenste autonomie ten opzichte van de lidstaten neemt toe zonder dat de verantwoordelijkheid ten opzichte van de burgers groeit.¹⁴

De invoering van een Europese belasting een politieke zaak. Niet een keuze uit het goede en het kwade maar een keuze uit kwaden. Seigniorage kon weleens het minste kwaad en wellicht ook het, gezien de noodzakelijke zware besluitvorming bij invoering van een Europese belasting, politiek haalbare kwaad zijn.

Auteur

Auke Leen (e-mail: a.r.leen@law.leidenuniv.nl) is als universitair docent verbonden aan het Instituut van Fiscale en Economische Vakken van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van Universiteit Leiden.

¹⁴ Zelfs bij de invoering van een Eurotax die de burger wel voelt, wordt getwijfeld of de noodzaak tot verantwoording van het Europese Parlement toeneemt. Enerzijds, zouden voor de burgers de verkiezingen voor het EP interessanter worden; ze gaan ergens om: machtsuitoefening over uitgaven en inkomsten. Anderzijds is de door Brussel beoogde betere besluitvorming in het EP, als daar zowel over inkomsten als uitgaven wordt beslist, niet erg waarschijnlijk. Dit vanwege het *sui generis* karakter van de EU. De verhouding van het Parlement tot de Commissie is immers geheel anders dan die van de nationale parlementen tot hun regeringen.

Literatuur

- Arkesteijn, F., 2010, Nederlandse bijdrage EU begroting eenmalig lager, CBS, Den Haag/Heerlen.
- Bank of Canada, 2010, Seigniorage, Backgrounders, May.
<http://www.bankofcanada.ca/en/backgrounders/bg-m3.html>.
- Baldwin, R. en C. Wyplosz, 2006, *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, Boston.
- Begg, I., 2007, *The 2008/9 EU Budget Review*, EU-Consent EU-Budget Working Paper 3.
- Begg, I., H. Enderlein, J. Le Cacheux en M. Mrak, 2008, *Financing the European Union Budget*, European Commission, Brussels.
- Brehon, N.-J., 2005, *European Tax in M. Lefebvre (red.) What kind of European Budget for 2013*, Ifri, Paris, 116-132.
- Buiter, W., 2007, *Seigniorage*, Centre for Economic Performance Discussion Paper 786, April.
- Buiter, W., 2010, *Global Economic Outlook and Strategy*, Citigroup Global Markets, 21 juli 2010.
- Cattoir, P., 2004, *Tax-based EU own resources: An assessment*, European Commission, Working Paper 1, april.
- Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, 2008, 6655/08, Council of the European Union, Brussels.
- Click, R.W., 1998, *Seigniorage in a cross-section of countries*, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 30(2): 154-71.
- Cukierman, A., S. Edwards en G. Tabellini, 1992, *Seigniorage and political instability*, *The American Economic Review*, vol. 82(3): 537-55.
- Cukwoski, J., en E. Stavrev, 2001, *Central Bank Seigniorage: Czech Republic 1993-1997*, *Applied Economics Letters*, vol. 8(4): 243-47.
- DNB, 2006, *Naar een Cashless Society?*, Kwartaalbericht, maart.
- Doherty, R., 2007, *Future Own Resources*, External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Rapporteur A. Lamassoure.
- Eppink, D.J., 2010, *De Toren van Babel staat in Brussel, Pleidooi voor een Verenigd Europa van de Staten*, Lannoo, Tielt.
- Europees Parlement, 1997, *Die Eigenmittel der Europäischen Union. Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten*.
- Europees Parlement, 2007, *The future of the European Union's own resources*, 2006/2205 (INI), final, 29 maart.
- Europese Commissie, 1998, *Financing the European Union*, COM (1998) 560 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2004, *Verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*, 505 definitief/2.
- Europese Commissie, 2006, *Updated checklist of administrative conditions in the area of the European communities' own resources*, 21 juni.
- Europese Commissie, 2009, *A Reform agenda for a global Europe (Reforming the budget, changing Europe)*, draft, Brussels.
- Europese Commissie, 2010a, *The EU Budget Review*, COM (2010) 700 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2010b, *The EU Budget Review, Technical Annexes*, SEC (2010) 7000 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2011a, *A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 500 final, Brussels.

- Europese Commissie, 2011b, Commission Staff Working Paper, Financing the EU Budget: Report on the operation of the own resource system, Annex, COM (2011) 510 final, Brussels.
- Goulard, S., en M. Nava, 2002, Un financement plus démocratique du budget européen: un défi pour la convention européenne, *Revue Française de Finances Publiques*, vol. 80: 31-52.
- Gros, D., 1993, Seigniorage and EMU, The fiscal implications of price stability and financial market integration, *European Journal of Political Economy*, vol. 9(4): 581-601.
- Gros, D., 2004, Profiting from the euro? Seigniorage gains from euro area accession, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(4): 795-813.
- Handig, M., en R. Holzfeind, 2007, Euro banknotes in circulation and the allocation of monetary income within the Eurosystem, *Monetary Policy & The Economy*, vol. 1: 150-63.
- Hansen, J.D., en R.M. King, 2007, How to cut the seigniorage cake into fair shares in an enlarged EMU, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(5): 999-1010.
- Haslag, H.J., en J. Bhattacharya, 1999, Central bank responsibility, seigniorage, and welfare, Research Department Working Paper 9909, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Heinemann, F., P. Mohl en S. Osterloh, 2008, Reform Options for the EU Own Resource System, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Hiernaux-Fritsch, S., en A.F.W. Moonen, 2010, Financiering van de begroting van de Europese Unie, *SEW -5*, 192-197.
- Hochreiter E., R. Rovelli en G. Winckler, 1996, Central banks and seigniorage: A study of three economies in transition, *European Economic Review*, vol. 40(9): 629-43.
- Klaus, V., 2010, John Hopkins University Speech: Europe, The Systematic Consequences of the Recent Crisis and the Need to Re-Formulate the Case for Capitalism, www.klaus.cz/clanky/2672.
- Klein, M., en M.J.M. Neumann, 1990, Seigniorage: What is it and who gets it? *Review of World Economic*, vol.126(2): 205-21.
- Kun, J., 2003, Seigniorage in selected acceding countries: current situation and future prospects on the road towards monetary integration. Oesterreichische National Bank. *Focus on Transition*, vol. 2: 176-93.
- Laffan, B., 1997, The Finances of the European Union, St. Martin's Press, New York.
- Raddatz, G., en G. Schick, 2003, Braucht Europa eine Steuer? Wege zur Europäischen Verfassung III, Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut.
- Regioplan, 2011, Naar een contantloze detailhandel, Den Haag, Detailhandel Nederland.
- Rösl, G., 2002, Seigniorage in der EWU. Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und – verwendung des Eurosystems, Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Rupare R., en M. Persson, 2011, A House Built on Sand? The ECB and the hidden cost of saving the euro, Open Europe, Londen.
- Sapir, A., 2003, An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Sinn H-W., en H. Feist, 2000, Seigniorage wealth in the eurosysteem: eurowinners and euro-losers revised, CESifo Working Paper 353.
- Vergote, O., W. Studener., L. Eftymiadis en N. Merriman, 2010, Main drivers of the ECB financial accounts and ECB financial strengths over the first 11 years, European Central Bank, Occasional Paper Series.111.

Ziek is toch ziek? Over inspanning en verzuim op de werkvloer

Wolter Hassink

In dit artikel staat verzuim centraal als maatstaf van de inspanning van werknemers. De recente aanpassingen van de Nederlandse wetgeving om verzuim te verminderen worden in het algemeen als succesvol beschouwd. Deze wetgeving is echter gebaseerd op de idee dat werknemers en werkgevers zich laten beïnvloeden door straffen bij onnodig verzuim. Ik bespreek drie casestudies van verzuim in individuele bedrijven. Deze casestudies illustreren het gebruik van een specifiek econometrisch design waarmee causale relaties tussen economische variabelen kunnen worden geïdentificeerd. De schattingen tonen aan dat werknemers zich niet alleen laten leiden door straffen, maar dat er ook andere mechanismen zijn die de verzuimbeslissing van werknemers kunnen verklaren.

1 Inleiding

Het is ons niet gegeven om een situatie onder exact dezelfde omstandigheden over te doen. In de film *Sliding Doors* uit 1998 gebeurt dit wel; de film geeft twee versies van dezelfde situatie met daarbij verschillende consequenties. In deze film neemt de hoofdrolspeelster Gwyneth Paltrow de metro op weg naar huis. In de eerste versie mist Gwyneth de eerst arriverende metro, omdat ze in haar haast op een trap tegen een meisje aanloopt en er daardoor tijd verloren gaat om de metro nog te halen. De film toont vervolgens een tweede, vrijwel identieke situatie. Het verschil hierbij is dat ze in de tweede versie wel tijdig instapt in de metro, omdat er nu geen meisje is dat haar de weg belemmert. De consequenties van het al dan niet tijdig instappen in de metro zijn dramatisch voor Gwyneth. In de eerste situatie komt ze later thuis, en daardoor wordt ze niet geconfronteerd met een onbekende vrouw die intiem is met haar man. Er is geen reden om haar man te verlaten en samen leiden ze vervolgens een ongelukkig leven. In de tweede situatie komt ze op tijd thuis – ze treft de vrouw aan – en ze besluit haar man te verlaten. Ze krijgt een relatie met een andere man – de acteur John Hannah – met wie ze een betere toekomst ingaat.

Dit is een voorbeeld van het Ideale Onmogelijke Experiment. Het experiment betreft een interventie – de onverwachte botsing op een trap van een meisje tegen een vrouw – en er zijn twee uitkomsten die met elkaar kunnen worden vergeleken:

een ongelukkig leven of een gelukkig leven. Met andere woorden, de uitkomst van wat er gebeurt na de botsing kan worden vergeleken met wat er zou gebeuren als die botsing niet zou hebben plaatsgevonden. Voordeel van het Ideale Onmogelijke Experiment is dat een toevalsmechanisme niet nodig is, zoals dat gebruikt wordt in toegepast empirisch onderzoek.

Strikt geformuleerd hebben econometristen de volgende opdracht: bepaal het effect van een zekere variabele X op een andere variabele Y , in isolatie van alle andere mogelijke effecten. Dit is een causaal effect als de gemeten verandering van Y uitsluitend wordt veroorzaakt door die van X . Ik laat u zien dat toevalsmechanismen een cruciale rol spelen om causaliteit te kunnen meten, omdat we in een wereld leven waarin het Ideale Onmogelijke Experiment uit *Sliding Doors* niet kan worden uitgevoerd.

2 Doel van oratie

Ik houd me in deze oratie bezig met één van de kernvragen uit de economie. Deze luidt: Wat is het effect van financiële en niet-financiële prikkels op productiviteit van werknemers?

De empirische beantwoording van deze vraag is echter lastig. Ik geef u hiervoor een voorbeeld. Stel dat we willen onderzoeken of dat een systeem van variabele prestatiebeloning of dat van vaste salarissen leidt tot een hogere productiviteit van werknemers (Bandiera et al. 2005). Om dit als causaal effect te meten moet er gebruik worden gemaakt van een gecontroleerd experiment. We zouden als onderzoeker graag zelf aan de knoppen willen draaien door willekeurig gekozen werknemers variabele prestatiebeloning te geven en aan de overige werknemers een vast salaris. Door de willekeurige toedeling hangt het effect van prestatiebeloning op productiviteit niet samen met alle andere mogelijke invloeden op productiviteit. Er zijn twee groepen werknemers; de interventiegroep – die van de prestatiebeloning – en de controlegroep – die van het vaste salaris. Vervolgens kunnen we het effect van prestatiebeloning op productiviteit vaststellen door de gemiddelde productiviteit van beide groepen middels een voor- en nameting te vergelijken.

Zo'n gecontroleerd experiment heeft twee cruciale kenmerken (Lalonde 1986). Het eerste kenmerk is dat loting dit onderzoek drijft. De werknemers moeten op willekeurige wijze worden toebedeeld aan een interventie- of controlegroep, onder de eis dat ze niet in de gaten hebben dat ze meewerken aan een gecontroleerd experiment. Een tweede kenmerk van een gecontroleerd experiment is dat er een deugdelijke voor- en nameting is.

In veel toegepast onderzoek maken economen echter niet gebruik van gecontroleerde experimenten. In plaats daarvan worden gegevens gebruikt die niet primair waren verzameld voor de te schatten relatie. Deze gegevensbestanden registreren situaties waarbij niet de onderzoeker, maar de werkgever bepaald heeft wie al dan niet prestatiebeloning krijgt (Brown 1990). Ook kan het afhangen van de

risicovoorkeuren van werknemers om in een bedrijf met prestatiebeloning te gaan werken (Lazear 2000). De onderzoeker kan deze beslissingsprocessen niet observeren en feitelijk gezien is het dan onmogelijk om het pure causale effect te meten, zonder dat er zware aanvullende veronderstellingen worden gemaakt.

In het empirische onderzoek dat ik u vandaag presenteer is er geen sprake van een gecontroleerd experiment, en dus is er ook geen willekeurige toedeling van werknemers vooraf. Ik maak gebruik van een zogeheten quasi-experimenteel design (Charness en Kuhn 2011). Eenvoudig gezegd komt dit er op neer dat ik variatie benut van een door toeval of loting bepaalde variabele, waarbij er voor elke werknemer een meting van deze variabele vóór en na de interventie is.

3 Verzuim als maatstaf van inspanning

Voor de empirische beantwoording van mijn onderzoeksvraag is er nog een tweede probleem. Dit betreft de vraag welke maatstaf gebruikt moet worden om productiviteit van werknemers te registreren. Macro-economisch onderzoek hanteert hiervoor vaak de waarde van de productie per bedrijf dat wordt gedeeld door het aantal werknemers in het bedrijf. In onderzoek met gegevens van individuele werknemers worden daarentegen vaak meer specifieke maatstaven gebruikt. Eén maatstaf is overwerk (Hart 2004). Nadeel is dat dit niet voor alle werknemers goed wordt geregistreerd. Werknemers in lagere functies kunnen namelijk een overwerkvergoeding krijgen, in tegenstelling tot de werknemers in hogere functies. Een andere maatstaf van individuele productiviteit betreft informatie van productie van homogene producten. In recent gepubliceerde studies zijn bijvoorbeeld scannergegevens van caissières gebruikt of gegevens van de oogst van fruitplukkers (Mass en Moretti 2009; Bandiera et al 2005, 2009). Nadeel is echter dat er hiermee geen verschillen in productie tussen bedrijven kunnen worden vastgesteld. En verder kunnen er geen macro-economische patronen – zoals conjunctuurcycli – worden gemeten.

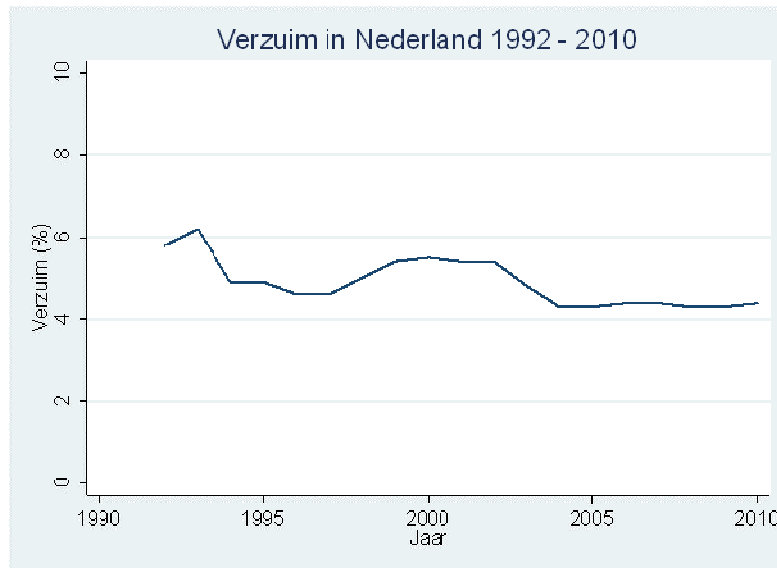
In deze oratie gebruik ik verzuim als maatstaf van inspanning van een werknemer (Treble en Barmby 2011). Voordeel hiervan is dat individuele bedrijven verzuim goed registreren door verplichtingen gesteld vanuit de Nederlandse wetgeving. Bovendien kunnen verschillen tussen bedrijven worden bepaald. Verzuim is een maatstaf van tijdelijke inactiviteit van werknemers. Op een willekeurige werkdag verzuimt in Nederland gemiddeld circa vier tot vijf procent van de werknemers, waarbij de totale kosten voor werkgevers substantieel zijn (CBS 2011). Een percentage van 4,5 procent komt overeen met circa 285 duizend werknemers. Naast verzuim zijn er nog andere maatstaven van inactiviteit. Medio 2011 waren er circa 450 duizend werklozen in Nederland. Omgerekend betekent dit dat verzuim iets minder dan twee derde deel van het aantal werklozen is. Werkloosheid krijgt veel aandacht in de media, verzuim daarentegen nauwelijks.

Op het eerste gezicht lijkt verzuim een wat merkwaardige onderzoeksvariabele. Als een werknemer ziek is, dan betekent dit toch dat hij of zij niet in staat is om te functioneren? Ziek is toch ziek? Soms kan ziekteverzuim het gevolg zijn van ernstige persoonlijke omstandigheden. Het is vreselijk als werknemers langdurig moeten verzuimen omdat ze bijvoorbeeld een TIA hebben gekregen of dat ze overspannen zijn geraakt door een burn-out. Mijn onderzoek gaat hier niet over; het gaat over de verzuimbeslissing aan de marge. Bijvoorbeeld de keuze van een werknemer om wel of niet nog een dag extra thuis te blijven. Of om vóór het weekend op vrijdag al weer te beginnen, gegeven dat de persoon op donderdag nog verzuimde. Buitenlandse collega's zijn soms nogal verbaasd dat een Nederlandse werknemer hierover beslissingsvrijheid heeft. In de ons omringende landen is het gebruikelijk dat huisartsen een schriftelijke verklaring afgeven dat een werknemer ziek is; en daarin stellen ze ook de toegestane lengte van de verzuimduur vast. Onderzoek toont echter aan dat werknemers invloed kunnen uitoefenen op de uitkomsten van deze schriftelijke verklaring (Bollag et al. 2007; Markussen et al. 2011).

4 Zijn het negatieve financiële prikkels?

Veel economen hebben onderzoek gedaan naar de effecten van negatieve financiële prikkels op verzuim (zie bijvoorbeeld Barmby et al. 1991; Johansson en Palme 1996; Ichino en Riphahn 2005; Røed en Fevang 2007). Deze studies hebben aangetoond dat werknemers minder gaan verzuimen zodra het ze meer kost, hetzij door een hogere ontslagkans, hetzij door een lagere uitkering of een lager salaris bij verzuim. Deze onderzoekslijn in de economische literatuur sluit aan bij het gangbare beeld dat er bestaat onder werkgevers, en het past ook bij de ontwikkelingen van de Nederlandse verzuimwetgeving. Ik ga nu betogen dat er aanwijzingen zijn dat werknemers zich niet uitsluitend laten leiden door zulke negatieve financiële prikkels. Hier is echter weinig aandacht aan besteed in de economische literatuur.

Een aantal jaren geleden heb ik bij een aantal bedrijven gesprekken gevoerd met HR-managers over hoe er binnen het bedrijf werd omgaan met verzuim. Het bleek dat de bedrijven sterke en gerichte prikkels hadden om verzuim laag te houden. Kennelijk bestond er bij deze bedrijven de perceptie dat negatieve financiële prikkels ter vermindering van verzuim werken. Bovendien bleek dat ondanks de sterke financiële prikkels er grote verschillen waren in gemiddeld verzuim tussen bedrijven. Eén bedrijf gaf aan al tevreden te zijn met een verzuimpercentage van 6 procent, terwijl bij een ander bedrijf het geambieerde niveau op 3,5 procent lag.

Figuur 1 Verzuim in Nederland, 1992 - 2010

De financiële prikkels aan bedrijven en werknemers waren het gevolg van bewust beleid van de Nederlandse overheid, dat was aangezet om het aantal uitkeringen in de WAO te verminderen. In 1990 deed toenmalig minister president Ruud Lubbers zijn bekende uitspraak “Nederland is ziek”, waarmee hij waarschuwde voor de mogelijke toename van het aantal arbeidsongeschikten tot meer dan één miljoen personen.¹ In de jaren daarna hebben verschillende kabinetten wetten geïntroduceerd waardoor bedrijven en werknemers langzamerhand meer financiële prikkels kregen. Vanaf dat moment is er een neerwaartse trend in verzuim waarneembaar (zie Figuur 1).

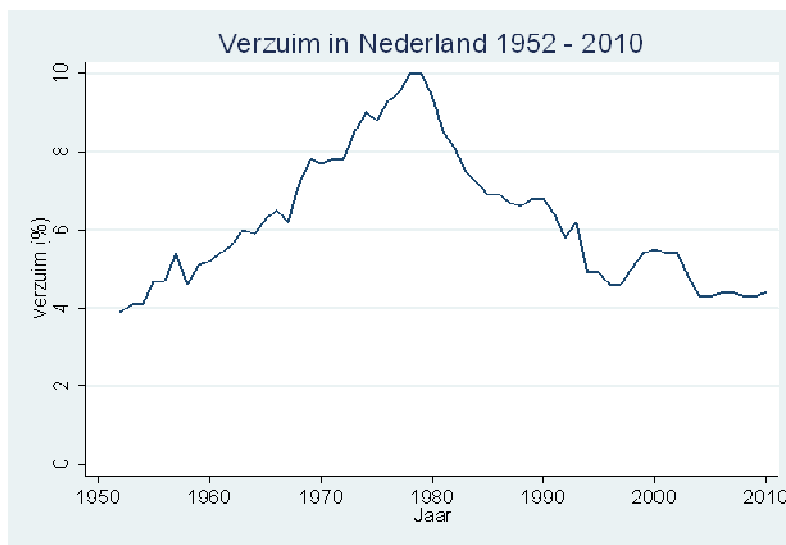
De introductie van negatieve financiële prikkels middels verplichtingen voor werkgevers en werknemers is gradueel geweest. Tot begin jaren 90 was er de Ziektewet die bepaalde dat bedrijven een zeer beperkt aantal wachtdagen hadden waarover ze het loon bij ziekte hoefden door te betalen. Voor de vergoeding van salarissen tijdens verzuim was er een afdracht van een uniforme sociale werkgeverspremie. Met de introductie van de Wtz (Wet terugdringing ziekteverzuim) in 1995 ontstonden er verschillen in kosten tussen bedrijven. Grotere bedrijven met meer dan vijftien werknemers moesten de salarissen tijdens verzuim voor een periode van maximaal zes weken doorbetalen, terwijl voor de kleinere bedrijven dit voor maximaal twee weken was. De Wulbz (Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte) in 1996 verlengde de periode van loondoorbetaling tot 1 jaar, en maakte het mogelijk dat bedrijven zich ook voor

¹ Uitgesproken bij de opening van het academisch jaar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op 3 september 1990.

kosten van verzuim konden verzekeren. De prikkels werden nog verder aangescherpt door de Wvp (Wet verbetering poortwachter) en de Wvl (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte). De Wvp uit 2002 stelde allerlei verplichtingen aan de werknemers en werkgevers gedurende de ziekteperiode, en de Wvl uit 2004 verlengde de loondoorbetalingsperiode tot 2 jaar, met daarin een uitkering van maximaal 170 procent van het salaris (Rommelse 2011).

Formeel gesproken heeft de overheid geen directe bemoeienis meer met verzuim. Een eerste uitzondering hierop is de groep van zogeheten vangnetters (dit zijn voornamelijk uitzendkrachten en vrouwen met zwangerschapsverlof). Een andere uitzondering zijn de werknemers die na twee jaar verzuim instromen in de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen). Hiermee is verzuim feitelijk losgekoppeld van de sociale zekerheid. Dit in tegenstelling tot de andere Europese landen. Daarmee lijkt Nederland voor een deel het Amerikaanse model te volgen, waarin een werkgever en zijn werknemers onderlinge afspraken maken over verzuim.

Figuur 2 Verzuim in Nederland, 1992 - 2010



Ik geef u nu een aanwijzing dat het niet alleen maar negatieve financiële prikkels zijn die verzuim van werknemers beïnvloeden. Er ontstaat een ander beeld als we verzuim over een langere periode bezien. Figuur 2 geeft het percentage verzuim in Nederland over een periode van bijna 60 jaar vanaf 1952 (CBS 2011). Opmerkelijk is dat verzuim begin jaren 90 op hetzelfde niveau lag als eind jaren 60. De WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) die werd geïntroduceerd in 1967 heeft het verzuim behoorlijk opgedreven. In die tijd was de WAO een aantrekkelijke uitredingsoptie voor zowel werkgevers als werknemers (Hassink et

al. 1997). Om in te stromen in de WAO móesten werknemers wel langdurig ziek zijn. Begin jaren 80 was er een omslagpunt en begon er een geleidelijke daling van verzuim. Vanaf dat moment werd de WAO langzaam maar zeker minder aantrekkelijk als alternatief van werkloosheid (Aarts et al. 2002). Deze figuur roept echter de vraag op of de negatieve financiële prikkels die vanaf begin jaren 90 waren geïntroduceerd echt zo sterk hebben bijgedragen aan de vermindering van het verzuim.

Ik signaleer nu een tegenstelling. Enerzijds heerst er kennelijk een algemeen idee dat werkgevers en werknemers reageren op negatieve financiële prikkels. Dat een mechanisme van straffen en sancties de inspanning van werknemers kan beïnvloeden. Anderzijds is het de vraag of dit wel het enige mechanisme is. Ik ga nu onderzoek hierover bespreken aan de hand van drie casestudies van bedrijven. In de eerste casus laat ik zien dat werknemers ook reageren op positieve financiële prikkels, zoals bonussen bij lager verzuim.

In de tweede casus toon ik aan dat in inkrimpende bedrijven er specifieke patronen van verzuim zijn, die niet gerelateerd zijn aan negatieve financiële prikkels. In de derde case vind ik dat loyaliteit van de werknemer aan het bedrijf een belangrijke relatie heeft met inspanning van de werknemer.

5 Positieve financiële prikkels

De eerste casus die ik bespreek is gebaseerd op gepubliceerd onderzoek van Pierre Koning en mij (Hassink en Koning 2009). Wie in een McDonald's-vestiging wel eens in een rij voor een kassa heeft staan wachten, heeft daar ongetwijfeld een foto zien hangen van de lokale medewerker van de maand. Als ik daar dan sta kijk ik altijd om me heen, op zoek naar die bewuste medewerker, maar ik heb hem of haar nog nooit kunnen traceren.

Leidt een 'Pluim van de maand' tot minder verzuim? Het gaat hierbij niet om negatieve financiële prikkels – dus van straffen en sancties. Bij een pluim van de maand gaat het om een positieve financiële prikkel. Werknemers worden extra beloond als ze zich extra inspannen. Ik neem u nu mee naar twee fabrieken die in juli 2001 door een groot Nederlands bedrijf waren overgenomen. Op dat moment waren er in beide vestigingen circa 430 werknemers in dienst en was verzuim met circa tien tot vijftien procent relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde verzuim in Nederland. Om verzuim te verminderen organiseerde het bedrijf vanaf juni 2002 een maandelijkse loterij, die ook wel werd aangeduid als de 'Pluim van de maand'.

Voor de loterij hanteerde het bedrijf de volgende spelregels. Werknemers die in de drie maanden ervoor niet ziek waren geweest kregen toegang tot de loterij. Aan het begin van elke maand was er een trekking. In de kleine vestiging waren er drie winnaars; in de grote vestiging vier winnaars. De winnaars ontvingen elk een VVV-bon ter waarde van 75 euro. Bovendien kregen hun collega's te horen wie die maand de loterij hadden gewonnen. Na eenmaal de pluim van de maand te hebben

gewonnen, waren winnaars uitgesloten van verdere deelname aan de loterijen die daarna werden gehouden.

Deze loterij lijkt om helemaal niets te gaan. De winkans gegeven deelname aan de loterij was met ruim drie procent relatief klein en ook het te winnen bedrag van 75 euro was beperkt, ook vergeleken met de relatief beperkte salarissen in dit industriële productiebedrijf. Daar staat tegenover dat personen nut en plezier kunnen ontlenuen aan deelname aan een loterij (Conlisk 1993). Zo ken ik een persoon – ik noem geen namen – die al meer dan 30 jaar deelneemt aan de Staatsloterij zonder echter ooit veel succes te hebben gehad.

Vanuit het perspectief van de werknemer leidt de ‘Pluim van de maand’ tot een kosten-batenanalyse. De kosten van verzuim worden afgewogen ten opzichte van de opbrengsten van de loterij. De stimulans van de loterij is groter naarmate de eerstkomende loterij waaraan men mag deelnemen dichterbij komt. Een persoon die in de vorige maand nog ziek was zal anders op de loterij reageren dan een persoon die in de afgelopen twee maanden niet ziek is geweest. De eerstkomende loterij kan echter ook worden verloren. Rationele werknemers kunnen dit mogelijke verlies incalculeren en daarmee ook rekening houden met loterijen in de maanden na de eerstkomende loterij. In het model wordt deze intertemporele afweging gemeten via een discontovoet.

De econometrische schattingen houden rekening met niet-geobserveerde verschillen in gezondheid tussen werknemers. De schattingen indiceren dat de prikkel van de loterij leidde tot minder verzuim, maar dat het vooral werkte kort nadat de loterij in juni 2002 was ingevoerd. Bovendien reageerden mannen sterker op de loterij dan vrouwen. Verder vinden we dat de werknemers niet perfect myopisch waren. Dit betekent dat ze niet alleen reageerden op de eerstkomende maar ook op de latere loterijen. Ten slotte hebben we ingezoomd op de winnaars van de loterij. Bij deze groep nam verzuim toe in de periode nadat ze de loterij hadden gewonnen. Het effect van de positieve prikkel op verzuim verviel dus vanaf het moment dat de winnaars niet meer in aanmerking kwamen voor de pluim van de maand.

Mijn conclusie van deze eerste casus is dat werknemers lijken te reageren op positieve prikkels.

6 Signalering

Ik bespreek nu de tweede casus. De economische literatuur toont aan dat verzuim fluctueert met de macro-economische conjunctuur (Kaivanto 1997). Dit betekent dat er relatief meer verzuim is in een krappe arbeidsmarkt. De economische literatuur geeft hiervoor twee verklaringen (Arai en Skogman Thoursie 2005; Røed en Fevang 2007). Een eerste verklaring is dat werknemers minder hard werken in een krappe arbeidsmarkt, omdat ze na eventueel ontslag gemakkelijker een andere baan kunnen krijgen. Dit is dus precies het argument dat werknemers reageren op negatieve financiële prikkels. Er is echter nog een tweede verklaring in de vorm

van een samenstellingseffect. Bedrijven kunnen in een krappe arbeidsmarkt minder selectief zijn ten aanzien van de te werven nieuwe werknemers. Dit leidt tot een relatief grotere instroom van sollicitanten met een zwakkere gezondheid.

Ik richt me in deze tweede casus op bedrijven met een afnemend aantal werknemers. De eerste specifieke vraag is of dat werknemers minder verzuimen zodra bekend wordt dat een bedrijf fors gaat inkrimpen, omdat ze daarmee de kans vergroten om bij het bedrijf te blijven. Een tweede vraag is of in dit proces van inkrimping verzuim een rol speelt bij de beslissing van het bedrijf over welke arbeidscontracten te continueren en welke te beëindigen?

Er is nu een empirische puzzel. Uit een aantal internationale studies blijkt namelijk dat er nauwelijks een samenhang bestaat tussen verzuim en de afname van het aantal werknemers in het bedrijf (Vahtera et al. 2004; Østhus en Mastekaasa 2010). Als mogelijke verklaring van deze puzzel wordt in sommige studies het gezondheidsperspectief van de werknemers gegeven. In plaats van dat ze harder werken en minder verzuimen, zijn werknemers gedurende een bedrijfsinkrimping juist meer gestrest en ervaren ze een toename van de werkdruk als ze taken van de vertrokken werknemers moeten overnemen. Sommige gezondheidseconomen betogen zelfs dat er ook bij een bedrijfsuitbreiding meer verzuim is omdat er dan ook sprake is van een toegenomen werkdruk (Westerlund 2004).

Pierre Koning en ik geven in ons nog lopende onderzoek een alternatieve verklaring. Wij betogen dat informatie van verzuim in het verleden een belangrijke rol speelt bij een bedrijfsinkrimping. Na de aankondiging van een bedrijfsinkrimping kan het volgende gebeuren. Ten eerste bepaalt de werkgever welke werknemers zullen blijven op basis van informatie over de inspanning van de werknemers uit het verleden. Ten tweede realiseren de werknemers zich dat de werkgever gebruik kan maken van deze informatie. Ze staan voor een voldongen feit en zullen zich daardoor niet meer gaan inspannen. Aldus reageren de werknemers niet of nauwelijks op de negatieve financiële prikkels van de bedrijfsinkrimping.

Het is niet eenvoudig een geschikt statistisch design te vinden om het causale effect van bedrijfsinkrimping op verzuim vast te stellen. Tot nu toe zijn er in de economische literatuur alleen schattingen verricht met administratieve gegevens van een aantal bedrijven, maar al deze studies hebben het nadeel dat er geen causale effecten worden gemeten, omdat er verder geen specifieke informatie over het proces van inkrimping was. Dit kan een verklaring zijn waarom deze studies geen duidelijke samenhang tussen verzuim en de omvang van de bedrijfsinkrimping hebben aangetoond.

Pierre Koning en ik hanteren in onze studie een quasi-experimenteel design. We benutten hierin opnieuw informatie van het eerder besproken Nederlandse bedrijf, maar nu richten we ons op een wat langere periode. Beide vestigingen zijn zeer goed vergelijkbaar qua productiestructuur en ook opereerden ze in dezelfde lokale arbeidsmarkt. De kleinere vestiging deed op 1 maart 2004 een onverwachte aankondiging over een voorgenomen bedrijfsinkrimping in de loop van 2004. In

eerste instantie was er de mededeling dat overwogen werd om de bedrijfsactiviteiten te verplaatsen naar de grotere vestiging. Later werden de plannen duidelijker: er zouden productielijnen worden verplaatst naar vestigingen in Italië en Zwitserland. Eén productielijn zou worden overgeheveld naar de grotere vestiging. De twee overgebleven productielijnen zouden worden verkocht aan lokale ondernemingen. Enige tijd later, in oktober 2004, deed het bedrijf de mededeling dat het voornemens was om de kleinere vestiging volledig op te heffen.

We hanteren het volgende quasi-experimentele design. Ten eerste gebruiken we de ontwikkelingen in de kleine vestiging als interventieobject en de grotere vestiging als controleobject. Daarbij is er informatie over verzuim vóór en na de aankondiging. Ten tweede was de aankondiging voor de betrokken werknemers in de kleine vestiging. Ten derde hadden sommige werknemers nog de mogelijkheid om over te stappen naar de grotere vestiging, zodat ze toch wel een prikkel hadden om harder te werken.

Als we nu een vergelijking maken in de patronen van verzuim tussen beide vestigingen, dan lijkt er nauwelijks verschil te zijn. Dit is in lijn met eerdere empirische literatuur. Werknemers gaan niet harder werken bij een mogelijke ontslagdreiging. Vervolgens maken we in het onderzoek naast de onverwachte bedrijfsinkrimping gebruik van een tweede toevalsmechanisme. Tot aan de eerste aankondiging in maart 2004 was er nog steeds de ‘Pluim van de maand’ gaande in beide bedrijven. Als we ons beperken tot de groep van personen die in één van die maanden de loterij van de pluim van de maand hadden gewonnen, dan is de volgorde van winnen door het toeval bepaald. En daardoor is ook door het toeval bepaald dat binnen de groep van winnaars een werknemer vlak voor de aangekondigde bedrijfsinkrimping de loterij van de pluim van de maand had gewonnen.

We schatten het model als een zogenoemd bivariaat *mixed proportional hazard rate* model. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van zogenoemde conditionele blijfkansen, zoals die bijvoorbeeld ook door actuarissen worden gebruikt bij statistische analyses van sterftetabellen.

De schattingen geven de volgende uitkomsten voor de winnaars in de kleinere vestiging die in de maanden kort voor de aankondiging van de bedrijfsinkrimping de loterij hadden gewonnen. Ten eerste hadden deze werknemers een grotere kans om in het bedrijf te blijven na de aankondiging in maart 2004. Dit suggereert dat de werkgever informatie gebruikte over verzuim uit het nabije verleden. Ten tweede meldden deze werknemers zich minder snel ziek tijdens de periode van inkrimping vanaf maart 2004. Ook hadden deze personen een grotere kans op betermelding, gegeven dat ze ziek waren. Per saldo werd hun verzuimduur dus korter.

Mijn conclusie van deze tweede casus is dat verzuim uit het verleden informatie verstrekt over latere beslissingen van de werkgever en de werknemer. Het standaardmodel van negatieve financiële prikkels schiet tekort om dit te kunnen verklaren.

7 Financiële prikkels of loyaliteit?

Ten slotte de derde casus. Hierin stel ik de volgende vraag. Waarom leidt een loonsverhoging tot een hogere inspanning van de werknemer? Deze vraag voert terug op de efficiënte loon theorieën uit de jaren 80 van de vorige eeuw (Akerlof 1984). Ik ga hier in op twee klassen van theorieën die – hoewel vanuit verschillende veronderstellingen – uitkomen op dezelfde voorspelling.

De eerste klasse van theorieën werd ontwikkeld door Carl Shapiro en de latere Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz (Shapiro en Stiglitz 1984). Het is een theorie die voorspelt hoe werknemers en werkgevers op elkaar reageren. Een werkgever kan de inspanning van de werknemer niet perfect observeren. Alleen tegen additionele kosten is er betere informatie te verkrijgen over de inspanning van de werknemer. Op basis van deze informatie is het mogelijk dat de werkgever besluit een werknemer te ontslaan. De werknemer vergelijkt zijn loon met wat hij elders kan verdienen, inclusief een uitkering bij eventueel ontslag. Als het loon van de werknemer hoger ligt dan het marktruimende loon, dan heeft een werknemer een prikkel om harder te werken, omdat eventueel ontslag leidt tot een inkomensachteruitgang. Dit model voorspelt dus dat na een loonsverhoging een werknemer zal besluiten om nog harder werken, omdat het verlies van inkomen bij eventueel ontslag nog groter is geworden. Al met al legt deze theorie dus de nadruk op de invloed van negatieve financiële prikkels, monitoring, angst om een baan te verliezen en het straffen van werknemers als ze niet hard genoeg werken. Het geeft een wat donker en somber mensbeeld.

Er is echter ook een tweede verklaring voor het effect van loon op inspanning. Deze is gebaseerd op het werk van de latere Nobelprijswinnaar George Akerlof en zijn coauteur en echtgenote Janet Yellen, welke gebaseerd is op een positiever mensbeeld dan de vorige theorie. Volgens deze theorie is de arbeidsinzet van werknemers afhankelijk van hoe fair ze hun loon ervaren ten opzichte van dat van hun collega's (Akerlof 1982; Akerlof en Yellen 1990). Het is verder gebaseerd op reciprociteit (wederkerigheid) en loyaliteit aan het bedrijf. Sommige werknemers zijn loyaal aan het bedrijf, omdat ze vinden dat ze een eerlijke beloning krijgen. Andere werknemers voelen zich ten opzichte van hun collega's ondergewaardeerd en zullen daardoor minder loyaal zijn. Ze vinden dat ze te weinig verdienen en zullen zich minder inspannen dan dat ze zouden kunnen.

Om beide theorieën statistisch te toetsen is er ten eerste het probleem dat een causaal effect lastig te identificeren is, omdat het niet eenvoudig is een exogene loonschok te vinden binnen bestaande arbeidsrelaties. Om het effect van een loonschok op inspanning empirisch aan te tonen is informatie nodig over verzuim zowel vóór als na een loonschok. Bovendien moet de loonschok onverwacht zijn.

Er is verder nog een tweede empirisch probleem. Dat is namelijk dat het effect van loon op inspanning vanuit beide theorieën kan worden verklaard. In econometrische termen: het betreft een structurele relatie, zodat er additionele informatie nodig is om beide verklaringen uit elkaar te trekken. Hierdoor moet er informatie beschikbaar zijn over de mate van monitoring en de mate van loyaliteit

van de werknemers, voordat de loonschok plaatsvond. Deze gegevens zijn echter vaak niet beschikbaar. Ondanks dat er een zeer omvangrijke empirische literatuur over dit onderwerp bestaat (zie bijvoorbeeld Cappelli en Chauvin 1991; Rebitzer 1995; Lee en Rupp 2007), is er me geen studie bekend die zowel het effect van monitoring als dat van loyaliteit relateren aan exogene loonschokken.

Wat Roberto Fernandez van MIT-Sloan en ik in ons nog lopende onderzoek doen is het volgende. We maken gebruik van een onverwachte bedrijfsverplaatsing. Dit is vergelijkbaar met wat er bij de *Utrecht University School of Economics* heeft plaatsgevonden. De recente verhuizing van het Janskerkhof naar het Kriekenpitplein pakte voor sommige collega's onvoordelig uit, omdat het nieuwe gebouw verder van het station af ligt en daardoor er meer reistijd nodig is als ze bijvoorbeeld met de trein van Amsterdam naar Utrecht reizen. Voor andere medewerkers – zoals voor mij – bleek het juist een gunstiger verplaatsing, omdat de reistijd van deur tot deur korter werd.

In ons onderzoek maken Roberto Fernandez en ik gebruik van informatie van een bedrijf in *Milwaukee* (Fernandez 1994, 2008). Tot 1992 was het bedrijf gevestigd in *Downtown Milwaukee*. Het bedrijf stond echter voor de keuze om te verhuizen naar een andere locatie. Het zou leiden tot een upgrade van de productietechnologie en tot meer efficiënte huisvesting. Het resulteerde in verplaatsing naar een locatie circa twaalf mijl verderop in een buitenwijk van *Milwaukee*. Belangrijk hierbij is dat het bedrijf niet de intentie had dat de verplaatsing zou leiden tot ontslag van werknemers.

Het loonbegrip dat we in dit onderzoek hanteren is anders dan gebruikelijk (Van Ommeren en Gutiérrez-i-Puigarnau 2011). Het uurloon is namelijk niet gebaseerd op de werktijd, maar op het totaal van de tijd besteed aan werk en de tijd die wordt besteed aan woon-werkverkeer. We duiden dit aan als het aangepaste uurloon.

Werknemers kregen bij het bedrijf in *Milwaukee* geen reiskostenvergoedingen, zoals dat gebruikelijk is in de Amerikaanse context. De bedrijfsverplaatsing leidde voor alle werknemers tot een schok in het gecorrigeerde uurloon. Voor sommigen kon het aangepaste uurloon toenemen als ze dichterbij het werk kwamen te wonen, maar andersom was ook mogelijk. Uit de schattingen voor 178 werknemers blijkt dat de loonschok leidde tot een lager verzuim. Het is echter hiermee nog niet duidelijk door welke van beide theorieën deze relatie kan worden verklaard.

We vinden echter dat de invloed van deze schok wel samenhangt met loyaliteit maar niet met monitoring. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van vragen die Fernandez heeft gesteld aan de werknemers over monitoring en over loyaliteit in de periode voorafgaande aan de bedrijfsverplaatsing. Het effect van de loonschok op verzuim blijkt niet samen te hangen met verschillen in monitoring tussen werknemers. Daarentegen is er wel een samenhang tussen het effect van de loonschok en loyaliteit. Werknemers die verklaarden minder loyaal te zijn aan het bedrijf reageerden relatief sterk op de loonschok door harder te werken. De werknemers die verklaarden zeer loyaal te zijn aan het bedrijf reageerden echter niet op de loonschok. Deze uitkomst is conform de *fair wage theory* van Akerlof en

Yellen die stelt dat werknemers minder hard werken als ze zich ondergewaardeerd voelen door het bedrijf.

Op zich is dit een opmerkelijke bevinding, omdat in bijna al het economisch onderzoek naar verzuim wordt teruggegrepen naar negatieve financiële prikkels. Het lijkt echter dat betrokkenheid bij de organisatie ook van invloed is op werkinspanning en over de mate waarin een loonschok leidt tot een hogere inspanning van de werknemer.

8 Samenvattend

Aan de Rijksuniversiteit Groningen hield Geert Ridder in december 1988 een inaugurele rede onder de titel *Toegepaste Econometrie* (Ridder 1989). Ik was destijds daar als 21-jarige student bij aanwezig en kon toen nog niet bevroeden dat ik 22 jaar later aan de Universiteit Utrecht benoemd zou worden tot hoogleraar in het vakgebied Toegepaste Econometrie. Direct na mijn benoeming werd mij gevraagd wat nou het specifiek toegepaste was aan mijn leeropdracht. Ik heb u dit vandaag middels de verschillende voorbeelden duidelijk gemaakt. Maar misschien is het ook goed om hier een korte schets te geven van de enorme ontwikkelingen in dit vakgebied vanaf begin jaren 90. Ik bespreek hier drie belangrijke ontwikkelingen, die illustratief zijn voor de wijze waarop ik toegepast onderzoek verricht.

Misschien is wel de belangrijkste ontwikkeling het gebruik van steeds grotere gegevensbestanden in micro-econometrisch onderzoek. Door de beschikbaarheid van snelle rekencapaciteit van computers is het mogelijk geworden om grote administratieve bestanden te analyseren. De tijd die wordt besteed aan een empirisch onderzoeksproject is hierdoor echter niet navenant afgenomen. In termen van rekencapaciteit is de productiviteit van de onderzoeker toegenomen, maar zoals ik u heb laten zien zijn de eisen die tegenwoordig gesteld worden aan de kwaliteit van een empirische analyse aanmerkelijk zwaarder geworden.

Ten tweede wordt tegenwoordig in het toegepaste onderzoek meer aandacht besteed aan het verzamelen van nieuwe databestanden met specifieke structuren. Begin jaren 90 werd economen nog verweten dat ze in hun onderzoek voortdurend dezelfde gegevensbestanden gebruikten (Hamermesh 1991), zoals dat bijvoorbeeld helaas nu nog vaak het geval is in het Nederlandse woningmarktonderzoek. Zoals ik u heb laten zien baseren economen zich door de grotere nadruk op nieuwe databestanden tegenwoordig meer op statistische methoden die gebaseerd zijn op het specifieke design van de gegevens.

Ten derde wordt er meer moeite gedaan om causale effecten van specifieke variabelen op statistisch correcte wijze te identificeren en dit heeft grote consequenties voor de relatie tussen het theoretische en empirische model. Tot begin jaren 90 was het in de empirische literatuur gebruikelijk dat bijvoorbeeld eerst een arbeidsvraagvergelijking theoretisch werd afgeleid voordat de specificatie

werd geschat. Thans is het minder gebruikelijk dat de invloeden van alle variabelen in het empirische model ook theoretisch worden afgeleid (Stock 2010).

Ten slotte kenmerkt mijn onderzoek zich door een sterke multidisciplinair georiënteerde economische inbedding. Hier wijkt de econometriebeoefening aan de *Utrecht University School of Economics* af ten opzichte van die van de meeste zusterfaculteiten in Nederland. Economische inbedding is belangrijk en dat heeft ook consequenties voor het toepassingsgebied. Juist omdat Utrecht een middelgrote faculteit heeft wordt hier minder gespecialiseerd in zeer beperkte toepassingsgebieden. Het is eerder andersom: de schattingsmethode kan soms ongeschikt zijn aan het economische probleem. De economische vraagstelling staat dus in het onderzoek voorop.

Auteur

Het artikel is een verkorte versie van de rede die door mij is uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Toegepaste Econometrie aan de Universiteit Utrecht op 23 november 2011. *Utrecht University School of Economics*, Kriekenpitplein 21-22, 3584 EC Utrecht, e-mail: w.h.j.hassink@uu.nl

Literatuur

- Aarts, L., Ph. de Jong en R. van der Veen, 2002, Met de beste bedoelingen, WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Akerlof, G.A., 1982, Labor Contracts as Partial Gift Exchange, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97(4): 543-69.
- Akerlof, G.A., 1984, Gift Exchange and Efficiency-Wage Theory: Four Views, *American Economic Review*, vol. 74(2): 79-83.
- Akerlof, G.A., en J.L. Yellen, 1990, The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105(2): 255-83.
- Arai, M., en P. Skogman Thoursie, 2005, Incentives and Selection in Cyclical Absenteeism, *Labour Economics*, vol. 12(2): 269-80.
- Bandiera, O., I. Barankay en I. Rasul, 2005, Social Preferences and the Response to Incentives: Evidence from Personnel Data, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120(3): 917-62.
- Bandiera, O., I. Barankay en I. Rasul, 2009, Social Connections and Incentives in the Workplace: Evidence From Personnel Data, *Econometrica*, vol. 77(4): 1047-94.
- Barmby, T., C. Orme en J.G. Treble, 1991, Worker Absenteeism: An Analysis Using Microdata, *Economic Journal*, vol. 101(405): 214-29.
- Bollag, U., A. Rajeswaran, C. Ruffieux en B. Burnand, 2007, Sickness Certification in Primary Care - the Physician's Role, *Swiss Medical Weekly*, vol. 137(23-24): 341-46.
- Brown, C.C., 1990, Firms' Choice of Method of Pay, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 43(3): 165S-182S.
- Cappelli, P., en K.W. Chauvin, 1991, An Interplant Test of the Efficiency Wage Hypothesis, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(3): 769-87.
- CBS, 2011, Verzuimstatistieken, www.cbs.nl.
- Charness, G., en P.J. Kuhn, 2011, Lab Labor: What Can Labor Economists Learn from the Lab?, in: O. Ashenfelter en D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, volume 4, 2011.
- Conlisk, J., 1993, The Utility of Gambling, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 6(3):255-75.
- Fernandez, R.M., 1994, Race, Space, and Job Accessibility: Evidence from a Plant Relocation, *Economic Geography*, vol. 70(4): 390-416.
- Fernandez, R.M., 2008, Race, Spatial Mismatch, and Job Accessibility: Evidence from a Plant Relocation, *Social Science Research*, vol. 37(3): 953-75.
- Hamermesh, D.S., 1991, *Keynote Address*, European Association of Labor Economists, El Escorial, Spain, 26-29 september.
- Hart, R.A., 2004, *The Economics of Overtime Working*, Cambridge University Press.
- Hassink, W.H.J., J.C. van Ours en G. Ridder, 1997, Dismissal through Disability, *De Economist*, vol. 145(1): 29-46.
- Hassink, W.H.J. en P.W.C. Koning, 2009, Do Financial Bonuses Reduce Employee Absenteeism? Evidence from a Lottery, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 62(3): 327-42.
- Ichino, A., en R.T. Riphahn, 2005, The Effect of Employment Protection on Worker Effort: A Comparison of Absenteeism During and After Probation, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3(1): 120-43.
- Johansson, P., en M. Palme, 1996 Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data, *Journal of Public Economics*, vol. 59(2): 195-218.

- Kaivanto, K., 1997, An Alternative Model of Pro-cyclical Absenteeism, *Economics Letters*, vol. 54(1): 29-34.
- LaLonde, R.J., 1986, Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data, *American Economic Review*, vol. 76(4): 604-20.
- Lazear, E.P., 2000, Performance Pay and Productivity, *American Economic Review*, vol. 90(5): 1346-61.
- Lee, D., en N.G. Rupp, 2007, Retracting a Gift: How Does Employee Effort Respond to Wage Reductions?, *Journal of Labor Economics*, vol. 25(4): 725-61.
- Markussen, S., K. Røed, O.J. Røgeberg en S. Gaure, 2011, The Anatomy of Absenteeism, *Journal of Health Economics*, vol. 30(2): 277-92.
- Mas, A., en E. Moretti, 2009, Peers at Work, *American Economic Review*, vol. 99(1):112-45.
- Ommersen, J.N. van, en E. Gutiérrez-i-Puigarnau, 2011, Are Workers with a Long Commute less Productive? An Empirical Analysis of Absenteeism, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41(1): 1-8.
- Østhus, S., en A. Mastekaasa, 2010, The impact of downsizing on remaining workers' sickness absence, *Social Science & Medicine*, vol. 71(8): 1455-62.
- Rebitzer, J.B., 1995, Is there a Trade-off between Supervision and Wages? An Empirical Test of Efficiency Wage Theory, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 28(1): 107-29.
- Ridder, G., 1989, Toegepaste Econometrie, *Kwantitatieve Methoden*, vol. 8: 5-23.
- Røed, K., en E. Fevang, 2007, Organizational Change, Absenteeism, and Welfare Dependence, *Journal of Human Resources*, vol. 42(1):156-93.
- Rommelse, A.F., 2011, Een geschiedenis van het arbeidsongeschiktheidsbeleid in Nederland, Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2011.1.
- Shapiro, C.J., en J.E. Stiglitz., 1984, Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, *American Economic Review*, vol. 74(3): 433-44.
- Stock, J.H., 2010, The Other Transformation in Econometric Practice: Robust Tools for Inference, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24(2): 83-94.
- Treble, J.G., en T. Barnby, 2011, Worker Absenteeism and Sick Pay, Cambridge University Press.
- Vahtera, J., M. Kivimaki, J. Pentti, A. Linna, M. Virtanen, P. Virtanen en J.E. Ferrie., 2004, Organisational Downsizing, Sickness Absence, and Mortality: 10-town prospective cohort study, *British Medical Journal*, vol. 328(7439): 55.
- Westerlund, H., J. Ferrie, J. Hagberg, K. Jedig en T. Theorell, 2004, Workplace expansion, long-term sickness absence, and hospital admission, *The Lancet*, vol. 363(9416): 1193-97.