

De gewenste groei van de werkgelegenheid tot het jaar 2000

Volledige werkgelegenheid is nog altijd een van de centrale doelstellingen van het sociaal-economische beleid. Om dit doel weer binnen bereik te brengen is nog gedurende vele jaren een forse groei van de werkgelegenheid nodig. In dit artikel worden enkele cijferingen gepresenteerd die een indruk geven van de gewenste groei van de werkgelegenheid in het komende decennium: hoe groot moet de inspanning zijn om de puur demografische groei van het arbeidsaanbod te kunnen opvangen, hoe groot om ook een veel hogere participatiegraad mogelijk te maken en hoe groot om bovendien in het jaar 2000 volledige werkgelegenheid te bereiken?

DRS. A.G. VAN RIET*

In de periode 1983/1989 was de werkgelegenheidscreatie in ons land zeer omvangrijk, zowel in historisch als in internationaal perspectief. Elk jaar nam de werkgelegenheid toe met gemiddeld 60.000 arbeidsjaren (1,25%), ofwel een kleine 100.000 personen (1,75%)¹. Het arbeidsaanbod vertoonde eveneens een krachtige groei, vooral vanwege demografische invloeden (inclusief een positief migratiesaldo) en de stijgende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Daardoor daalde de werkloosheid in slechts beperkte mate.

Ondanks het hardnekkig hoge niveau van werkloosheid is het doel van volledige (en volwaardige) werkgelegenheid niet opgegeven. Nog altijd maakt het deel uit van het bekende kwintet, zoals de SER dat voor het sociaal-economische beleid heeft geformuleerd². Deze doelstelling kan echter alleen worden gerealiseerd als het huidige hoge groeitempo van de werkgelegenheid wordt vastgehouden en wordt gecombineerd met een frontale aanval op de harde kern van de werkloosheid. Uit de middellange-termijnverkenning die het CPB voor 1991-1994 heeft opgesteld komt naar voren dat bij ongewijzigd beleid *niet* aan deze voorwaarden wordt voldaan. De groei van de werkgelegenheid valt terug tot een jaargemiddelde van 35.000 arbeidsjaren (0,7%), ofwel 65.000 personen (1,0%). Daarmee daalt het aantal werkzoekenden zonder baan met niet meer dan 15.000 per jaar³.

Hoewel het op zich zelf al veel moeite zal kosten om de werkloosheid weg te werken is in feite een nog grotere inspanning nodig. Ter versterking van het economisch draagvlak is het namelijk dringend gewenst dat ook het omvangrijke aantal *overige* niet-actieven substantieel wordt teruggedrongen. De stijging van het arbeidsaanbod die hiermee gepaard gaat moet worden verwelkomd, in plaats van als een bedreiging te worden gezien voor het tot stand brengen van volledige werkgelegenheid. Een betere benutting van het beschikbare potentieel aan arbeidskrachten is een van de voornaamste uitdagingen voor de jaren negentig.

Tegen deze achtergrond is de vraag actueel welke inspanning is vereist bij de creatie van werkgelegenheid, als bij een belangrijk hoger participatieniveau toch binnen 10 jaar volle-

dige werkgelegenheid zou moeten zijn bereikt. Voor een antwoord op deze vraag wordt in dit artikel een aantal eenvoudige, boekhoudkundige berekeningen opgezet.

Vergelijking met het buitenland

Het is een bekend feit dat in Nederland een veel kleine deel van de beroepsgeschiedte bevolking, dat is de bevolking van 15 t/m 64 jaar, zich daadwerkelijk op de arbeidsmarkt meldt dan in andere geïndustrialiseerde landen. De participatiegraad ligt met 65% duidelijk beneden de OESO-gemiddelde van 70% (zie tabel 1, regel 1). In het bijzonder voor vrouwen is de achterstand groot⁴. Wanneer in Nederland de beroepsbevolking naar verhouding even groot zou zijn als gemiddeld in de gezamenlijke OESO-landen, dan zouden zich ruim een half miljoen personen mee op de arbeidsmarkt aanbieden dan nu het geval is. In Scandinavië kan zelfs 80% van alle 15 t/m 64-jarigen tot de beroepsbevolking worden gerekend. Bovendien ligt de werkloosheid er aanmerkelijk lager, zodat ten opzichte van de Scandinavische landen het aandeel van de werkender

* De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteur dankt drs. J.A.J. Alders, drs. N.P. Driesprong, drs. L.H. Hoogduin, drs. H.C.J. van der Wielen en drs. H.H. van Wijk voor hun commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

1. Mogelijk moeten deze cijfers nog opwaarts worden bijgesteld, omdat volgens de *Enquête beroepsbevolking* (EBB) van het CBS de werkgelegenheid in 1988 met 168.000 personen (2,9%) zeer fors is toegenomen.

2. Zie SER, *Advies emancipatie als sociaal-economische doelstelling*, publicatie nr. 2, 20 januari 1989. Vergelijk ook OESO, *Employment outlook 1989*, waarin "the path to full employment" wordt besproken (blz. 7-12).

3. CPB, *Macro economische verkenning 1990*, blz. 180.

4. Het cijfer voor Nederland kan namelijk worden uitgesplitst in een participatiegraad van 79% voor mannen en van 51% voor vrouwen, terwijl voor de OESO deze cijfers 83% resp. 58% zijn.

Tabel 1. Samenstelling van de beroepsgeschiedte bevolking in 1988 (personen)

	Nederland x1000	West- Duitsland %	EG	Scandi- navie ^b	OESO
Beroepsbevolking ^a	6.640	65	66	66	80
- werkenden	6.032	59	61	59	78
- werklozen	608	6	5	7	2
Overige niet-actieven	3.535	35	34	34	20
- bereid een baan te aanvaarden	348	4	.	.	.
- niet bereid een baan te aanvaarden	3.187	31	.	.	.
Beroepsgeschiedte bevolking	10.175	100	100	100	100

a. Bij de afbakening van de beroepsbevolking volgt de OESO de richtlijnen van de Internationale Arbeidsorganisatie. De gebruikte CBS-cijfers voor Nederland sluiten hier bij aan, waarbij overigens voor de werkloosheid vanwege de internationale vergelijkbaarheid is gekozen voor het begrip 'werkzoekenden zonder baan'.

b. Berekend als het gemiddelde van Noorwegen, Zweden en Finland.
Bron: CBS, *Enquête beroepsbevolking 1988*; OESO, *Labour force statistics 1967-1987* en OESO, *Employment outlook 1989*.

in de beroepsgeschiedte bevolking, dat in ons land niet meer dan 59% bedraagt, wel zeer ongunstig afsteekt.

Bij onze oosterburen en in de EG ligt het deelnemingspercentage op 66. Hiermee vergeleken vertoont Nederland op het eerste gezicht een minder afwijkend beeld. In ons land echter werken naar verhouding veel meer personen in deeltijd. In arbeidsjaren gerekend was in 1988 de participatiegraad in Nederland dan ook niet veel hoger dan 52%. Wanneer voor West-Duitsland en de EG eveneens een omrekening naar voltijdbanen zou kunnen worden gemaakt, zou blijken dat bij ons wel degelijk sprake is van een naar verhouding omvangrijk onbenut arbeidspotentieel. Ook de OESO wijst hierop⁵.

Versterking van het draagvlak

Een grotere arbeidsdeelname kan de groeicapaciteit van de economie aanmerkelijk versterken. Dit biedt perspectief voor een gunstiger ontwikkeling van de overheidsfinanciën en behoud van een krachtige concurrentiepositie van het bedrijfsleven. In het licht van de voortschrijdende Europese integratie zijn beide van belang. Een betere benutting van het arbeidspotentieel verbreedt bovendien het economische draagvlak, hetgeen gewenst is om in de komende decennia de steeds klemmender wordende problematiek van ontgroening en vergrijzing van de bevolking het hoofd te kunnen bieden. De demografische ontwikkeling heeft tot gevolg dat enerzijds het beroep op collectieve voorzieningen per saldo toeneemt, terwijl anderzijds het draagvlak voor de financiering ervan versmalt⁶. De financieringslast die op de schouders van de economisch actieven wordt gelegd dreigt daarmee nog zwaarder te worden dan zij nu reeds is. Indien men in de toekomst de kwaliteit van de collectieve voorzieningen op een hoog peil wenst te handhaven, kunnen bij een grotere arbeidsparticipatie de lasten over meer werkenden worden verdeeld.

Denkbaar is dat de toenemende internationale concurrentie dwingt tot bepaalde beleidsmaatregelen die ertoe bijdragen dat de gewenste hogere participatiegraad ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Nederland zal zich namelijk steeds minder makkelijk een afwijkende positie kunnen permitteren ten aanzien van marginale lastendruk, arbeidsongeschiktheidsregelingen, kinderopvang, ouder-schapsverlof en dergelijke. Dit betekent dat de financiële

prikkel om te werken alsmede de geldende arbeidsvoorwaarden steeds minder zullen verschillen van die in concurrerende landen. Op lange termijn mag daarom worden verwacht dat van een relatief geringe deelneming aan betaalde arbeid in ons land nauwelijks nog sprake zal zijn. Slechts cultureel bepaalde verschillen zouden kunnen blijven bestaan. In samenhang met deze inhaalbeweging zal waarschijnlijk de groei van het arbeidsaanbod in vergelijking met omringende landen vooralsnog vrij sterk blijven, zodat ook de 'job creation challenge' groter is dan elders. Toch hoeft het extra arbeidsaanbod niet te betekenen dat de werkloosheid structureel hoger uitkomt. De landen met een hoge participatiegraad blijken juist vaak dezelfde te zijn als die waar de werkloosheid laag is, en omgekeerd⁷.

Hoe groot is het onbenutte arbeidspotentieel?

De vraag rijst vervolgens in welke mate de inactiviteit kan worden teruggedrongen en welk potentieel voor een stijging van de arbeidsparticipatie nog aanwezig is. Van alle ruim 10 miljoen 15 t/m 64-jarigen verrichtten in 1988 maar liefst 4,1 miljoen personen geen betaalde arbeid. Dit aantal kan worden verdeeld in 608.000 werkzoekenden zonder baan (de werklozen) en 3,5 miljoen overige niet-actieven (zie tabel 1). Deze laatste groep omvat de scholieren en studenten die een dagopleiding volgen en alle vrouwen (en mannen) die full-time in de eigen huishouding werkzaam zijn. Daarnaast maakt onder meer een groot aantal arbeidsongeschikten en VUT-deelnemers er deel van uit.

Al deze overige niet-actieven zijn niet (dan wel niet actief) op zoek naar een baan en/of niet op korte termijn voor werk beschikbaar. Sommigen van hen zullen nimmer toetreding tot de arbeidsmarkt overwegen, en dit afhankelijk stellen van bij voorbeeld de conjuncturele situatie, de marginale lastendruk, de beschikbaarheid van deeltijdbanen en de aanwezigheid van kinderopvang. Volgens de EBB 1988 heeft een aantal van circa 350.000 te kennen gegeven wel bereid te zijn een baan te aanvaarden⁸. Dit is bijna 50.000 minder dan een jaar eerder, wat erop wijst dat in 1988 velen aan de slag zijn gegaan die in 1987 nog slechts in principe daartoe bereid waren. Daarom kan worden geconstateerd dat op termijn, met inbegrip van de werklozen, bijna 1 miljoen personen voor werk beschikbaar is. Er zou in het komende decennium dus nog een forse uitbreiding van de werkgelegenheid nodig zijn om althans de meeste van deze niet-actieven aan een baan te helpen.

De 3,2 miljoen anderen zijn om diverse redenen niet (of niet meer) op zoek naar een werkkring en ook niet bereid een baan te aanvaarden. Toch begeven sommigen zich uiteindelijk wel op de arbeidsmarkt, gelet op het feit dat hun aantal in 1988 met 25.000 is afgenomen. Deeltijd-VUT en/of verhoging van de VUT-leeftijd zouden de vanwege de vergrijzing te verwachten uitbreiding van deze categorie niet-actieven verder kunnen afremmen. Ook de maatregelen om de groei van het aantal arbeidsongeschikten in te dammen en herintreding te bevorderen zijn in dit kader van groot belang.

5. Zie OESO, *Economic survey of the Netherlands 1988/1989*, blz. 66 en 81.

6. Zie bij voorbeeld SER, *Sociaal-economische aspecten van demografische ontwikkelingen*, publikatie nr. 22, november 1987.

7. Zie OESO, *Employment outlook 1989*, blz. 33.

8. Ofschoon deze personen zich kenmerken door een zekere oriëntatie op de arbeidsmarkt worden zij toch niet tot de werkloze beroepsbevolking gerekend, omdat ze niet voldoen aan de daarvoor gestelde criteria. Zie ook M.G.K. Einerhand, S. van den Elshout en E.M.J. Hoogteijling, De omvang van de werkloosheid in 1985 nader bezien, CBS, *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, nr. 6, 1986.

De gewenste groei van de werkgelegenheid

Volgens het CPB wordt de groei van het arbeidsaanbod de komende jaren gedomineerd door de demografische ontwikkeling; de participatie-effecten zijn in de desbetreffende projecties per saldo gering⁹. Toch zou moeten worden getracht een veel groter deel van de beroepsgeschikte bevolking bij de arbeidsmarkt te betrekken. In dit verband kan het nuttig zijn om te becijferen hoeveel banen er in het komende decennium nodig zijn, niet alleen om volledige werkgelegenheid te bereiken, maar ook om de participatiegraad te verhogen. Hiertoe worden in het onderstaande enkele varianten gepresenteerd. De basis hiervoor wordt gevormd door de uitkomsten van de EBB over 1988 (zie tabel 1, kolom 1), die met behulp van de arbeidsmarktgegevens in de *Macro economische verkenning 1990* zijn geëxtrapoleerd naar 1 januari 1990, het startpunt van de berekeningen. Het aantal werkzoekenden zonder baan kan aldus voor begin 1990 worden geraamd op 550.000, terwijl de participatiegraad uitkomt op 65,5%.

Deze verkenning van de arbeidsmarkt vindt plaats tegen de achtergrond van de *Bevolkingsprognose 1988* van het CBS¹⁰. Daarbij is gekozen voor het middenscenario, waarin de meest plausibele ontwikkeling van de (beroepsgeschikte) bevolking is voorzien. Tussen 1990 en 1995 neemt het aantal personen in de leeftijdscategorie 15 t/m 64 jaar naar verwachting nog slechts met 40.000 per jaar toe. Ten opzichte van de gemiddelde mutatie in de tweede helft van de jaren tachtig is dit niet minder dan een halvering! Met een jaarlijkse aanwas van 34.000 personen in de periode 1995/2000 zet vervolgens de vertraging in de groei van de beroepsgeschikte bevolking zich verder voort.

Variant I

Als in de komende jaren inderdaad, zoals het CPB verwacht, van participatie-effecten nauwelijks enige invloed op de groei van het arbeidsaanbod uitgaat, bepalen veranderingen in de omvang en in de samenstelling van de beroepsgeschikte bevolking welke eisen aan de werkgelegenheidscreatie moeten worden gesteld. In eerste instantie wordt daarom alleen de demografische groei van het arbeidsaanbod gezien, hetgeen wil zeggen dat de naar leeftijd, geslacht en opleiding onderscheiden participatiegraden constant zijn verondersteld.

Voor 1990/1995 voorziet het CPB een demografisch bepaalde uitbreiding van het arbeidsaanbod (inclusief het migratiesaldo) met gemiddeld zo'n 50.000 personen per jaar. Dit houdt een aanzienlijke afzwakking in ten opzichte van de toeneming met gemiddeld 80.000 personen in de voorafgaande vijfjaarsperiode. Voor de tweede helft van de jaren negentig mag een verdere vertraging worden verwacht tot naar raming 25.000 personen per jaar, een demografische groei die tegen die tijd voornamelijk voor rekening komt van het verwachte positieve migratiesaldo¹¹. Zou men in deze situatie de werkloosheid op z'n minst willen stabiliseren – zoals voor variant I is verondersteld – dan moet de groei van de werkgelegenheid in ieder geval voldoende zijn om de (snel afnemende) demografische groei van het arbeidsaanbod op te vangen. De voornaamste uitkomsten van de berekeningen zijn verzameld in tabel 2.

Variant II

In de zojuist geschetste variant blijft men zitten met een omvangrijke werkloosheid. In navolging van de doelstelling van het tweede kabinet-Lubbers is daarom in variant II aangenomen dat deze elk jaar met 50.000 personen wordt teruggedrongen, zodat in het jaar 2000 nog slechts een 'frictiewerkloosheid' van 50.000 personen resteert (0,7% van de beroepsbevolking)¹². Volledige werkgelegenheid zou dan weliswaar zijn bereikt, doch bij een naar interna-

Tabel 2. De gewenste groei van de werkgelegenheid tot het jaar 2000 (personen)

Varianten	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Duizendtallen, gemiddeld per jaar		
I	50	25	38
II	100	75	88
III	78	76	77
IV	128	126	127
	Gemiddelde jaarlijkse groeivoeten		
I	0,8	0,4	0,6
II	1,6	1,1	1,3
III	1,3	1,1	1,2
IV	2,0	1,8	1,9

tionale maatstaven geringe arbeidsdeelneming. Ten opzichte van variant I moeten er jaarlijks nog eens 50.000 banen bij komen. Dit brengt de voor de eerste helft van de jaren negentig gewenste groei van de werkgelegenheid op 1,6% per jaar (100.000 personen). In de afgelopen zes jaar bleek dit groeitempo overigens te kunnen worden gehaald. Voor variant II is dus 'slechts' nodig dat het wordt vastgehouden tot 1995, daarna kan tot 2000 worden volstaan met een jaarlijkse werkgelegenheidscreatie van ruim 1%.

Variant III

De deelneming aan het arbeidsproces is in Nederland relatief gering. Een inhaalbeweging is voor de komende jaren niet uitgesloten. Met ingang van 1990 wordt immers van vrouwen die de leeftijd van 18 jaar bereiken verwacht dat zij in hun eigen inkomen voorzien (tenzij zij kinderen beneden de 12 jaar hebben te verzorgen). Een onverminderd krachtige werkgelegenheidscreatie oefent bovendien een grote zuigkracht uit, zeker wanneer zich knelpunten op de arbeidsmarkt voordoen. Verder zouden de maatregelen gericht op het verminderen van het aantal arbeidsongeschikten eindelijk vrucht kunnen gaan afwerpen.

In variant III is aangenomen dat de participatiegraad jaarlijks met 0,5 procentpunt oploopt, zodat aan het einde van deze eeuw het huidige gemiddelde OESO-niveau van ruim 70% wordt bereikt. Vooral nog uitgaande van een constante werkloosheid betekent dit dat de verdeling van de beroepsgeschikte bevolking over werkenden, werklozen en overige niet-actieven, in het jaar 2000 vrijwel overeenstemt met die van de gezamenlijke OESO-landen in 1988. De vereiste werkgelegenheidscreatie, zo valt te becijferen, heeft dan een omvang van bijna 80.000 personen per jaar (1,2%). De nieuwe banen zouden daarbij niet ten goede komen aan de werklozen, maar volledig aan de overige niet-actieven. Als de animo voor deelneming aan het arbeidsproces bij met name vrouwen verder toeneemt, hoeft een en ander niet op een gebrek aan belangstelling

9. Zie CPB, op. cit., blz. 179 en Ministerie van SZW, *Kwartaalbericht arbeidsmarkt*, nr. 1, 1989, blz. 17.

10. CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland, 1988-2050, Maandstatistiek van de bevolking*, december 1988 en februari 1989.

11. Het CPB-cijfer voor 1990/1995 is ontleend aan het *Centraal economisch plan 1989*, blz. 23. Het cijfer voor 1995/2000 betreft een voorlopige raming.

12. In de jaren zestig lag de frictiewerkloosheid hoger, namelijk op ongeveer 80.000 personen (1,5-2% van de beroepsbevolking). Zie CED, *Rapport flexibiliteit van de arbeidsmarkt en werkloosheid*, SER-publikatie nr. 6, 29 april 1987, blz. 50-52. Bij het hier voor het jaar 2000 genoemde cijfer dient men zich echter te realiseren dat het begrip 'werkzoekenden zonder baan' circa 115.000 personen buiten beschouwing laat die weliswaar niet zelf actief op zoek zijn naar een baan, maar toch een werkloosheidsuitkering ontvangen. Zouden zij ook tot de frictiewerkloosheid worden gerekend, dan komt deze uit op ruim 2% van de beroepsbevolking.

Tabel 3. De gewenste groei van de werkgelegenheid tot het jaar 2000 (arbeidsjaren)^a

Varianten	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Duizendtallen, gemiddeld per jaar		
I	25	5	15
II	65	43	54
III	48	44	46
IV	87	82	85
	Gemiddelde jaarlijkse groeivoeten		
I	0,5	0,1	0,3
II	1,3	0,8	1,0
III	1,0	0,8	0,9
IV	1,7	1,5	1,6

a. Berekend onder de veronderstelling van een jaarlijkse stijging van de personen/arbeidsjarenverhouding met 0,3% vanaf 1990.

voor werk te stranden. Onvoldoende kinderopvang, te weinig scholing, het ontbreken van actuele werkervaring en een niet volledig geïndividualiseerd inkomensstelsel zouden daarentegen wel een struikelblok kunnen vormen¹³.

Variant IV

Om het totale aantal niet-actieven in de beroepsgeschiedte bevolking substantieel terug te dringen dient en de werkloosheid te worden gereduceerd en de arbeidsparticipatie van de overige niet-actieven te worden gestimuleerd. Variant IV gaat uit van zowel een stijgende participatiegraad zodanig dat in het jaar 2000 het huidige OESO-niveau wordt bereikt, als van een in dat jaar tot 'frictieniveau' gereduceerde werkloosheid. Daarmee komt het aandeel van de niet-actieven in de beroepsgeschiedte bevolking 10 procentpunten lager uit. Het zal duidelijk zijn dat dit een zware werkgelegenheidsinspanning vergt; in de komende 10 jaar in totaal ruim 1,25 miljoen extra banen. Daarvoor is een jaarlijkse werkgelegenheids groei van bijna 2%. Tot 1995 zou elk jaar voor circa 130.000 personen een werkkring beschikbaar moeten komen. Dit is het dubbele van wat het CPB in zijn basisprojectie voor de nieuwe kabinetsperiode verwacht!

De groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren

De in het voorgaande gepresenteerde berekeningen hebben alle betrekking op *personen*, dat wil zeggen dat geen onderscheid is gemaakt naar voltijdbanen en deeltijdbanen. Een fundamenteel inzicht in de vereiste werkgelegenheidsinspanning wordt verkregen door de resultaten in *arbeidsjaren* uit te drukken. Daartoe is een omrekening gemaakt, gebaseerd op min of meer realistische verwachtingen omtrent het verdere beloop van de personen/arbeidsjarenverhouding. In zijn basisprojectie voor 1991-1994 gaat het CPB ervan uit dat deze verhouding met 0,3% per jaar stijgt. In tabel 3 is deze veronderstelling overgenomen voor alle varianten en voor de gehele hier beschouwde periode.

Om de demografische groei van het arbeidsaanbod te kunnen opvangen (variant I) blijkt de werkgelegenheid tussen 1990 en 1995 elk jaar nog altijd met 25.000 arbeidsjaren te moeten toenemen (0,5%). Zelfs in de tweede helft van de jaren negentig is de jaarlijks benodigde groei nog 5000 arbeidsjaren en kan niet eenvoudigweg worden volstaan met het creëren van meer deeltijdbanen in het hier voorziene tempo. De oplossing van het werkloosheidsprobleem (variant II), evenals een stijging van de participatiegraad naar het OESO-niveau (variant III), vergt in het komende decennium een jaarlijkse creatie van gemiddeld 50.000 full-time arbeidsplaatsen, ofwel een jaarlijkse groei van circa 1%. Om tegen het einde van deze eeuw beide doelstellingen tegelijkertijd te kunnen realiseren (variant IV) is met 85.000 arbeidsjaren, ofwel een stijging van 1,6% per jaar, een aanzienlijk grotere werkgelegenheidsinspanning vereist.

Evaluatie en slotbeschouwing

De trendmatige groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren bedraagt momenteel 1,25% per jaar, een cijfer dat correspondeert met een werkgelegenheids groei in personen van 1,75%. Als dit groeitempo in de jaren negentig zou kunnen worden volgehouden – wat een prestatie van de eerste orde zou zijn – is het in elk geval mogelijk de demografisch bepaalde groei van het arbeidsaanbod op te vangen, zo bleek uit variant I. Bovendien kan daarmee rond de eeuwwisseling of het werkloosheidsprobleem zijn opgelost (variant II), of de arbeidsparticipatie zijn toegenomen tot een met de OESO vergelijkbaar niveau (variant III). De twee laatstgenoemde doelstellingen kunnen binnen een tijdsbestek van 10 jaar niet beide tegelijkertijd worden gerealiseerd (variant IV), daarvoor schiet de werkgelegenheids groei van de laatste jaren toch nog te kort.

Het derde kabinet-Lubbers wil volledige werkgelegenheid dichter binnen bereik brengen, zo staat in het regeerakkoord. Daartoe stelt het zich ten doel te zamen met de sociale partners een beleid uit te stippelen dat perspectief biedt op een voortgaande groei van de werkgelegenheid met 100.000 personen per jaar¹⁴. Volgens de middellange-termijnverkenning van het CPB echter is bij ongewijzigd beleid ten hoogste een jaarlijkse groei van de werkgelegenheid met 65.000 personen haalbaar. Er moet namelijk worden gerekend op een vertraging van de werkgelegenheids groei in arbeidsjaren tot 0,7% per jaar en een wat minder snelle toeneming van het aantal deeltijdbanen. Om de doelstelling van het kabinet te kunnen realiseren is een duurzame versnelling van het groeitempo in arbeidsjaren nodig tot 1,3%. Een dergelijke aanhoudend forse creatie van *volledige* arbeidsplaatsen maakt de beleidsopgave voor de komende jaren er niet eenvoudiger op.

Natuurlijk moet deze verkenning van de arbeidsmarkt worden gerelativeerd als zijnde van louter kwantitatieve aard. Een belangrijk deel van het werklozenbestand kenmerkt zich door onvoldoende scholing en werkervaring. Zonder kwalificatieverbetering zal een werkloosheidsreductie van enige betekenis niet tot stand komen. Een voortgezette krachtige groei van de werkgelegenheid leidt dan al snel tot verder toenemende spanningen op de arbeidsmarkt. Het risico van een versnelling in de loonontwikkeling is daarbij duidelijk aanwezig. Indien de overige niet-actieven zich in de komende jaren nadrukkelijker op de arbeidsmarkt zouden richten kan dit enige verlichting geven. Van belang daarbij is dat hun opleiding overeenstemt met de gestelde eisen. Omdat dit niet altijd het geval is en actuele werkervaring ontbreekt, mag niet zonder meer worden verwacht dat van een stijgende arbeidsparticipatie een zelfstandige matigende invloed op de loonontwikkeling uitgaat. Voortzetting van het op loonmatiging en loondifferentiatie gerichte beleid kan dan noodzakelijk blijken om deze categorie niet-actieven toch in het arbeidsproces te kunnen opnemen.

De conclusie moet luiden dat om volledige werkgelegenheid bij een veel hoger participatieniveau binnen bereik te brengen, nog gedurende vele jaren een forse inspanning nodig is. Daarbij moet een vruchtbare combinatie worden gezocht van voortgezette algemene loonmatiging, verlaging van de loonkosten op minimumniveau en individueel gerichte kwalificatieverbetering. Alleen dan komen de arbeidsplaatsen tot stand die nodig zijn om het aantal niet-actieven substantieel terug te dringen en kunnen zij deze banen ook daadwerkelijk bezetten.

A.G. van Riet

13. Zie M. Bruyn-Hundt, Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief, *ESB*, 12 april 1989.

14. Regeerakkoord 1989, Tweede Kamer, 1989-1990, 21132, nr. 8, 26 oktober 1989, blz. 4 en 24.