

De arbeidsmarkt in België en Nederland

Ondanks grote institutionele verschillen, vertonen de ontwikkelingen op de Nederlandse en Belgische arbeidsmarkt opvallende overeenkomsten. De groei van de werkgelegenheid blijft achter bij het gemiddelde van de geïndustrialiseerde landen. En hoewel de huidige recessie minder ernstig is dan die in het begin van de jaren tachtig, is de situatie op de arbeidsmarkt thans slechter dan toen.

België - Nederland

Ondanks belangrijke institutionele verschillen tussen de Belgische en Nederlandse arbeidsmarkt stemt de werkgelegenheidssituatie grofweg overeen. De werkzame beroepsbevolking als percentage van de beroepsgeschikte bevolking – de werkgelegenheidsgraad – behoort traditioneel tot de laagste in het OESO-gebied. Uitgedrukt in volledige banen (na correctie voor deeltijdarbeid) bedraagt de werkgelegenheidsgraad in Nederland 50% en in België 53%, wat zwak afsteekt bij het OESO-gemiddelde van 60% en zeker bij de Scandinavische landen (hoewel met name Zweden en Finland hun beste tijd wat dit betreft wel achter zich lijken te hebben). Lagere werkgelegenheidsgraden dan die in Nederland en België zijn alleen te vinden in Spanje en Ierland. Gemeten in personen doet Nederland het overigens niet zo slecht, als gevolg van het grote aantal deeltijdbanen.

Dergelijke verschillen tussen landen zijn geworteld in een betrekkelijk ver verleden, en bestonden in ieder geval al in de jaren zestig, hoewel de verschillen toen kleiner waren. Met andere woorden, de 'achterstand' van Nederland en België op het OESO-gemiddelde is toegenomen. Deze ontwikkeling is de weerslag van een betrekkelijk trage groei van zowel de vraag naar arbeid als het aanbod ervan – dit laatste in het bijzonder in België. Weliswaar is in beide landen in de jaren tachtig de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk gestegen, die van mannen is tegelijkertijd sterk gedaald. In België is de

groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen zelfs vrijwel geheel tenietgedaan door de vermindering bij die van mannen. De hieruit voortvloeiende (deels kunstmatige – zie verderop) schaarste van arbeid, heeft wellicht een rem gezet op de groei van de werkgelegenheid, ondanks de economische voorspoed in de tweede helft van de jaren tachtig.

Op het eerste gezicht is de werkloosheidssituatie in België aanmerkelijk ernstiger dan in Nederland. De gestandaardiseerde werkloosheid bedraagt thans 12% van de beroepsbevolking in België en 'slechts' 9% in Nederland. De werkloosheid onder jongeren en vrouwen en ook de werkloosheidsduur zijn in Nederland minder zorgelijk dan in België, hoewel ook Nederland ongunstig afsteekt bij het OESO-gemiddelde.

Als daarentegen gebruik wordt gemaakt van een *ruim* werkloosheidsbegrip, te weten de beroepsgeschikte bevolking met een sociale uitkering of werkzaam in tewerkstellingsprogramma's, scoren beide landen even slecht. In de tweede helft van de jaren tachtig, een periode met sterke economische groei, bleef de ruim gedefinieerde werkloosheid in beide landen steken op ongeveer 25% van de beroepsbevolking. Terwijl de werkgelegenheid in de periode 1983-1991 is gegroeid met 900 duizend in Nederland en 330 duizend in België, nam het aantal uitkeringsstrekkers met respectievelijk 1,8 miljoen en 1 miljoen toe. Dus, hoewel de 'nauwe' werkloosheid daalde, groeide de werkgelegenheid onvoldoende om de 'ruime' werkloosheid terug te dringen.

Waarom te weinig werkgelegenheid?

Reële-loonstarheid

Het probleem van de achterblijvende werkgelegenheidsgroei manifesteerde zich voor het eerst in de jaren zeventig, na de beide olieschokken. In het maatschappelijke en politieke bestel destijds was de automatische prijscompensatie in de contractlonen een vanzelfsprekendheid en ontbrak het aan consensus over de te nemen maatregelen om de explosieve loonontwikkeling en winsterosie in te dammen. Ook kwam de verouderde industriële structuur (met nog steeds een belangrijke rol voor kolenmijnbouw, scheepsbouw, textiel enz.) aan de oppervlakte. In de meeste andere OESO-landen zagen we reeds in de jaren zeventig de noodzakelijke neerwaartse correctie in de reële lonen. In Nederland en België daarentegen, gebeurde dit pas in 1983 en daaropvolgende jaren. De werkloosheid was inmiddels tot een uitzonderlijke hoogte gestegen. Desondanks moest zowel in Nederland als in België de overheid er aan te pas komen om tot loonmatiging te komen; in Nederland door middel van het Centraal Akkoord tussen de sociale partners en de regering eind 1982 in Wassenaar; en in België via de toekenning van bijzondere volmachten aan de regering-Martens III. Dit overheidsingrijpen in de loonvorming kwam in beide landen te laat om een scherpe daling van de werkgelegenheid te voorkomen en een bevredigend herstel te bewerkstelligen. De loonkostenstijgingen waren gedurende te lange tijd te hoog geweest en het proces van arbeidsuitstoot was te ver voortgeschreden.

Het tekort aan neerwaartse druk van de werkloosheid op de lonen wijst op onvoldoende mededinging op de arbeidsmarkt. In beide landen is dit te wijten aan: (1) een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid in termen van kwalificatieniveaus, beroepen en dergelijke; (2) de ruimhartigheid van het sociale-zekerheidsstelsel; (3) de onevenwichtige samenstelling van het arbeidsmarktbeleid, met een te geringe inzet van actieve arbeidsmarktinstrumenten. We gaan op deze factoren kort in.

Aansluiting vraag en aanbod

Hoewel de economische toestand in de tweede helft van de jaren tachtig

Tabel 1. Belangrijke cijfers voor de arbeidsmarkt in België en Nederland, procentuele mutaties

	1980-'85	1985-'90	1991	1992
Totale beroepsbevolking				
België	0,2	0,2	0,7	0,5
Nederland	1,8	1,8	1,7	1,6
<i>waarvan vrouwen:</i>				
België	1,5	1,2	1,6	1,4
Nederland	3,9	3,1	2,7	2,6
<i>en mannen:</i>				
België	-0,6	-0,5	0,3	0,3
Nederland	0,7	1,0	1,0	0,9
Werkgelegenheid				
België	-0,7	1,2	0,1	-0,4
Nederland ^a	0,5	2,1	2,6	1,7
<i>waarvan vrouwen:</i>				
België	0,5	2,5	0,9	n.b.
Nederland ^a	4,1	3,8	5,1	2,3
<i>en mannen:</i>				
België	-1,5	0,3	-0,4	n.b.
Nederland ^a	-1,3	1,2	1,2	1,3
% beroepsbevolking				
Werkloosheid (gestandaardiseerd)				
België	11,3	11,0	9,3	10,0
Nederland	n.b.	n.b.	7,0	6,8
% totale werkloosheid				
Langdurige werkloosheid				
België	62	67	63	60
Nederland	47	52	48	55
% beroepsgeschikte bevolking				
Inactieven				
België	44	45	43	44
Nederland	41	42	38	38

a. Vanaf 1987 zijn uitsluitend banen van 12 uur per week en meer meegenomen.

Bron: OESO en Enquête Beroepsbevolking 1992.

in beide landen sterk is verbeterd, is de daling van de werkloosheid matig geweest. Het is opvallend dat niettemin het aantal openstaande vacatures een sterke stijging vertoonde. Kennelijk ondervonden bedrijven moeilijkheden bij het zoeken naar personeel met de juiste kwalificaties. De combinatie van lage arbeidsmobiliteit, onvoldoende omscholingsmogelijkheden en snelle technologische ontwikkeling zijn hiervoor verantwoordelijk. Nieuwe banen werden in de jaren tachtig vooral vervuld door (her-)in-treders zoals schoolverlaters en vrouwen. Kennelijk werd het beschikbare aanbod van werklozen door werkgevers vaak ongeschikt, te laag geschoold of te oud bevonden. Daar komt bij dat nieuwe banen met een

hoog functieniveau vooral werden gecreëerd in welvarende regio's met een krappe arbeidsmarkt. De geografische mobiliteit is in beide landen laag, waardoor regionale verschillen voortduren. In België is dit verschijnsel goeddeels te verklaren door taalverschillen tussen de welvarende Vlaamse regio en de door relatieve achteruitgang geplaagde Waalse regio. In Nederland is misschien 'tante Truus' medeplichtig, maar de 'hoofdschuldige' is waarschijnlijk de regionale segmentering van de sociale woningvoorziening waardoor het verhuizen veelal met verlies van rechten gepaard gaat. In beide landen speelt de gebrekkige overdraagbaarheid van pensioenrechten (pensioenbreuk) eveneens een rol.

Sociale zekerheid
De ruimhartigheid van de Belgische en Nederlandse sociale-zekerheidsstelsels leidt tot belangrijke verstoringen aan de

onderkant van de arbeidsmarkt. Een dergelijk stelsel kan leiden tot 'armoedevallen' die ontstaan als het inkomensverschil tussen werken en niet-werken te klein is, zodat het niet loont om werk te zoeken. Dergelijke armoedevallen leiden tot een lange werkloosheidsduur – een probleem bij uitstek in België en Nederland.

Hoewel de werkloosheidsuitkeringen in België laag zijn in vergelijking met die in Nederland, is de wettelijke maximale uitkeringsduur vrijwel onbeperkt. Het permanente inkomen uit een verkregen uitkeringsrecht is hierdoor betrekkelijk hoog, wat waarschijnlijk de verklaring vormt voor het zeer hoge aandeel van langdurige werklozen. Zelfs uitkeringen voor werklozen met een werkende echt-

geno(o)t(e) kennen een onbeperkte duur, hoewel al na één jaar de uitkering daalt van 55% tot 35% van het laatst verdiende loon. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat in België 65% van het bestand werklozen vrouw is en langer dan een jaar zonder werk. De lange uitkeringsduur samen met de vele uitkeringsregelingen en werkverschaffingsprogramma's hebben het effectieve arbeidsaanbod verminderd en daarmee de noodzakelijke aanpassing van de reële loonvoet voorkomen.

In Nederland bestaan eveneens armoedevallen, die vooral voortvloeien uit ruimhartige bijstandsregelingen en uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid. De werkloosheidsregeling zelf heeft een beperkte duur en is afhankelijk van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. De armoedeval wordt vooral in de hand gewerkt door de inkomenstoets in de bijstandsuitkeringen en een veelvoud van inkomensafhankelijke uitkeringen, zoals de individuele huursubsidie, bijdrage voor huishulp, studie-beurzen, gemeentelijke regelingen zoals de 'stadspas', enz. De arbeidsongeschiktheidsregeling speelt een soortgelijke rol als de speciale uittredingsregelingen in België: een steeds grotere groep wordt vrijgesteld van het zoeken naar werk. De onlangs gehouden parlementaire enquête heeft aangetoond dat de Wet op de arbeidsongeschiktheid door werkgevers en werknemers op grote schaal oneigenlijk is gebruikt om moeilijke ontslagprocedures te omzeilen en om werknemers die afvloeien een hoge uitkering met onbeperkte duur mee te geven.

Actief en passief beleid

Het arbeidsmarktbeleid kent in beide landen een onevenredig grote 'passieve component', dat wil zeggen dat de regelingen in de eerste plaats een inkomensgarantie bieden, terwijl weinig nadruk is gelegd op actief beleid gericht op omscholing, begeleiding terug naar de arbeidsmarkt en bevordering van zoekgedrag. In de Engelstalige literatuur wordt wel gesproken van 'carrots and sticks'. Het Nederlandse en Belgische arbeidsmarktbeleid kent vele 'carrots' doch slechts weinig en bovendien zelden gehanteerde 'sticks'. Dit komt onder meer tot uiting in de lange tijd die gemid-

Tabel 2. Gecorrigeerde werkgelegenheidsgraad en verklarende variabelen

	Oost.	Bel.	Finl.	Fr.	Dld.	Nl.	Noorw.	Sp.	Zwe.
EMPL ^a	63,3	53,8	71,6	56,4	60,4	50,9	64,0	47,8	72,9
TRAIN	0,9	1,4	2,5	2,8	2,8	2,2	2,8	1,0	5,2
JOB	0,3	5,8	4,1	0,1	1,4	0,2	1,3	1,3	1,4
OFFER	3,0	20,6	4,3	21,1	7,4	15,8	1,7	37,4	0,9
RATE	28,7	40,8	25,3	38,7	40,5	54,7	33,3	35,0	40,9

a. Definities: zie tekst. Bronnen: EMPL: OESO, *Employment outlook*, juli 1991, Statistische bijlage en tabel 2.9, blz. 46; TRAIN: zelfde bron, tabel 7.12, blz. 219; JOB: zelfde tabel; OFFER: zelfde bron, tabel 7.10, blz. 216; RATE: zelfde bron, tabel 7.B.1, blz. 233.

deld verstrikt tussen twee opeenvolgende aanbiedingen van een baan door het arbeidsbureau. In Nederland bedraagt deze periode 16 maanden en in België maar liefst 20 maanden. In dit licht is het niet verwonderlijk dat de werkloze weinig vertrouwen heeft in 'zijn' arbeidsbureau.

De invloed van het beleid

De vraag doet zich nu voor hoe groot de invloed van het arbeidsmarktbeleid is geweest op de werkgelegenheidsgraad. Om hiervan een idee te krijgen hebben we enige elementaire econometrie losgelaten op, jammer genoeg, zeer beperkt datamateriaal. De volgende vergelijking is geschat voor een doorsnede van negen OESO-landen (t-waarden tussen haakjes, R² is gecorrigeerd voor vrijheidsgraden, zie tabel 2 voor de data):

$$\text{EMPL} = 72,9 + 3,08 \text{ TRAIN} + 0,82 \text{ JOB} - 0,40 \text{ OFFER} - 0,43 \text{ RATE}$$

(10,9) (2,6) (1,3)
(-3,3) (-2,3)

$$R^2 = 0,800 \quad F(4) = 12,33$$

waarin:

EMPL = Werkgelegenheid als percentage van de beroepsgeschikte bevolking, gecorrigeerd voor deeltijdwerk, onder de veronderstelling dat twee deeltijdwerkers optellen tot één voltijdwerker;

TRAIN = Overheidsuitgaven voor omscholingsprogramma's als een promillage van het bnp in 1988 en 1989, afhankelijk van het jaar waarvoor data beschikbaar zijn ;

JOB = Overheidsuitgaven voor tewerkstellingsprogramma's;

OFFER = Gemiddelde periode tussen twee baan-aanbiedingen door het arbeidsbureau;

RATE = Hypothetische uitkeringvoet bij volledige rechten, berekend als ongewogen gemiddelde van de uitkeringsrechten van een alleenstaande, een alleenverdiener en een werkloze met een werkende partner.

Deze vergelijking blijkt verrassend genoeg redelijk in staat de waargenomen werkgelegenheidsgraden in de diverse landen te verklaren uit een zeer beperkt aantal beleidsvariabelen. Het schattingsresultaat geeft voorts aanleiding tot de volgende voorzichtige conclusies:

1. Tewerkstellingsprogramma's leveren geen significante vergroting van de werkgelegenheid op. De grote nadruk op dit soort beleid in België is dus niet zo doeltreffend geweest. De reden kan zijn dat gesubsidieerd werk reguliere banen verdringt.

2. Omscholingsprogramma's lijken de werkgelegenheid te bevorderen. Dit is ook wat de beleidmaker beoogt. Het beleid streeft naar een verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Weliswaar scoort Nederland beter dan België in dit opzicht, maar in vergelijking met andere OESO-landen geven beide landen weinig uit aan scholing.

3. Een goede arbeidsvoorziening is van cruciaal belang. De doelmatigheid van de arbeidsvoorziening is hier gemeten aan de frequentie van baan-aanbiedingen per ingeschrevene bij de arbeidsbureaus. Deze frequentie is, zoals boven reeds aangegeven, bijzonder laag in België en Nederland. Een wat actievere opstelling van arbeidsbureaus in dit opzicht lijkt dus vruchten af te kunnen werpen.

4. De hoogte en wettelijke duur van werkloosheidsuitkeringen heeft een sterke negatieve invloed op de werkgelegenheid. Dit hangt waar-

schijnlijk samen met de armoedevalen die worden gecreëerd door hoge en vooral langdurige uitkeringen. Uitkeringshoogte en duur zijn hier samengenomen in één enkele indicator en berekend als het gemiddelde uitkeringsniveau gedurende vier opeenvolgende jaren van werkloosheid. Deze indicator geeft voor Nederland een onvolledig beeld omdat de WAO er niet in is meegenomen.

Tot slot

De vergelijking tussen de Nederlandse en Belgische arbeidsmarkten met die van andere OESO-landen, met name die buiten de Europese Gemeenschap, valt ongunstig uit. Andere EG-landen kennen echter soortgelijke problemen, en het is daarom toe te juichen dat de Europese Commissie nu blijk geeft van haar zorg. Maar het soort maatregelen dat zij voorstaat, lijkt jammer genoeg weer in de richting te gaan van ontmoediging/vermindering van het arbeidsaanbod, en wel via gedwongen arbeidstijdverkorting. De Commissie heeft kennelijk met enige afgunst gekeken naar de opkomst van deeltijdarbeid in Nederland. Dit is echter een spontane ontwikkeling geweest die als zodanig positief moet worden beoordeeld en wijst op vooruitgang bij de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het afdwingen van arbeidstijdverkorting is een poging de ene starheid met de andere te verhelpen, wat naar onze mening weinig succesvol zal zijn. Op nationaal niveau kan echter nog veel vooruitgang worden geboekt door het aanscherpen van het actief arbeidsmarktbeleid – meer omscholingsprogramma's en betere arbeidsvoorziening – en het afhankelijk maken van uitkeringsrechten aan actief zoekgedrag.

P.J. van den Noord J. Groot

De auteurs zijn werkzaam bij de OESO te Parijs. Dit artikel is gebaseerd op een eerdere publikatie in het Frans: P.J. van den Noord, Le sous-emploi en Belgique: une comparaison internationale, *Reflects et perspectives de la vie économique*, jg. 31, 1992, nr. 6, blz. 485-494. De auteurs danken de redactie van *Reflects et perspectives* voor hun toestemming voor publikatie in ESB. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.