

De arbeidsmarkt: verbetering onder een somber gesternte

P.A. Boot*

De ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in 1991 steken gunstig af tegen die in de omliggende landen. De kansen op werk zijn sterk verbeterd. De werkgelegenheid is de afgelopen jaren opmerkelijk fors toegenomen, vooral door de stijging van het aantal deeltijdbanen. Toch blijft de werkgelegenheidsgraad in Nederland onder het EG-gemiddelde. De werkloosheid zal volgend jaar fors oplopen.

Het accent in aandacht voor de arbeidsmarkt in 1991 ligt op participatie. Niet langer wordt alleen op de werkloosheids- of werkgelegenheidsontwikkeling gelet. Het feit dat de participatie nog steeds laag is, is zowel uit arbeidsmarkt als budgettair oogpunt ongewenst. De combinatie van een nog steeds niet optimale participatie en een hoog aandeel niet-actieven met inkomen baart zorgen, los van de sociale consequenties van niet-participerenden die graag zouden willen werken.

Werkloosheid

Begin dit jaar werd een stagnatie in de werkloosheidsdaling verwacht. Toch heeft deze daling zich

vooralsnog, zij het in een iets lager tempo, kunnen doorzetten. De eerste helft van 1991 was 4,7% van de beroepsbevolking geregistreerd werkloos (4,6% van de mannen en 4,8% van de vrouwen). De eerste helft van 1990 was dat 5,1%, de eerste helft van 1988 zelfs 6,6%. De daling was bij mannen sterker dan bij vrouwen en bij jongeren sterker dan bij ouderen. Het aandeel langdurig werklozen (langer dan een jaar) schommelt al jaren rond de helft, waarbij we nauwelijks van het EG-gemiddelde afwijken. Relatief (ten opzichte van andere Europese landen) is het aandeel jongere werklozen hier zeer laag, terwijl dat van vrouwen gemiddeld is.

Uit de gegevens uit het Bemiddelingsbestand zonder baan, de 'vervuilde' werkloosheidscijfers van arbeidsbureaus krijgt men nadere indrukken. Men dient zeer voorzichtig te zijn met de interpretatie hiervan. Ze geven de indruk dat het aandeel niet-Nederlandse werklozen verder stijgt, zij het dat het aantal uiteraard minder toeneemt. Ook neemt volgens deze gegevens het aandeel van de werkloosheid in de vier grote steden toe (tot 30%) en is dat nu al gelijk aan dat van de zes noordelijke en oostelijke provincies samen¹.

Stromen en standen

Er is vaak de neiging om de arbeidsmarkt als een statisch gegeven te beschouwen. Er is dan een 'tekort aan banen' of een 'groot aantal vacatures', afhankelijk van de gekozen invalshoek. Zo'n statisch beeld doet geen recht aan de werkelijkheid. Elk jaar stromen er 240.000 schoolverlaters of meer de arbeidsmarkt op, wisselen werkenden van baan en gaan werkenden met pensioen of vut. Al deze veranderingen resulteren in 700 à 800.000 vervulde vacatures. De figuur illustreert deze wijzigingen. Uitgebeeld is,

Tabel 1. Kerngegevens arbeidsmarkt, jaargemiddelden^a

	1989	1990	1991 ^b
<i>Geregisteerde werkloosheid (x 1.000 personen)</i>			
Mannen	241	209	195
Vrouwen	149	137	130
Mannen en vrouwen	390	346	325
Naar duur:			
< 1 jaar	173	152	140
≥ 1 jaar	217	194	185
Naar leeftijd:			
< 25 jaar	106	86	80
25-34 jaar	127	113	105
≥ 35 jaar	158	147	140
<i>Vacatures (x 1.000)</i>			
Totaal	90	105	
waarvan moeilijk vervulbaar	47	49	
<i>Werkgelegenheid</i>			
Arbeidsvolume (x 1.000 arbeidsjaren)	4.901	5.005	5.055
Werkzame personen (x 1.000 personen)	6.155	6.356	6.445
waarvan mannen	3.876	3.951	
waarvan vrouwen	2.279	2.405	

a. Vacatures per enquêtedatum, 30 september.

b. Raming.

Bron: CBS

* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze bijdrage, geschreven op eigen titel, is gebaseerd op de recent verschenen *Rapportage arbeidsmarkt 1991*.

1. Niet ondenkbaar is dat dit mede veroorzaakt wordt door een grotere vervuilingsgraad van de cijfers in de grote steden.

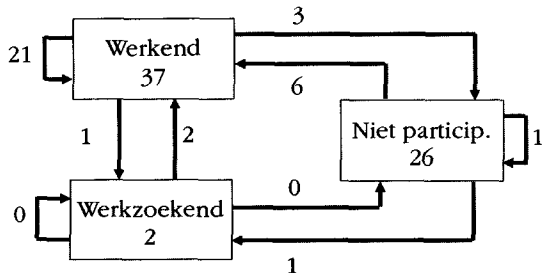
als deel van de potentiële beroepsbevolking (ieder van 15 t/m 64 jaar) welke positie men op de arbeidsmarkt in 1988-1990 innam. Van de potentiële beroepsbevolking was in 1990 37% werkend op dezelfde plaats als in 1988 (dezelfde werkgever, dezelfde functie). 21% was onafgebroken werkzaam geweest, maar van werkgever of functie veranderd. Iets meer dan een kwart participeerde niet, en 2% was zowel in 1988 als 1990 werkzoekend. Interessant zijn juist de stromen tussen de verschillende situaties: veel niet-participerenden zijn tot de arbeidsmarkt toegetreden, werkzoekenden hebben een baan gevonden².

De kansen op werk zijn zo dus aanmerkelijk hoger dan twee jaar geleden. In tabel 2 wordt de positie van mensen op de arbeidsmarkt in 1990, in relatie tot die in 1988, samengevat. Van degenen die in 1988 een vast arbeidscontract hadden, had 86% dat twee jaar later nog (gelijk aan het aandeel van degenen in 1988 die in 1986 een vast contract hadden), van de mensen met een tijdelijk contract had in 1990 42% vast werk (van 1986 op 1988 maar 29%), maar ook van de oproepkrachten heeft 54% twee jaar later een vaste baan (van 1986 op 1988 30%)³. Opmerkelijk is dat ook van degenen die in 1988 geen werk zochten 9% twee jaar later toch werk gevonden heeft. Al met al lijken flexibele arbeidscontracten, nog sterker dan twee jaar geleden, een belangrijke opstap naar vast werk en zijn de kansen voor werkzoekenden sterk verbeterd.

Vacatures

Al enige tijd is het aantal vacatures aan het toenemen. Bij een dalende werkloosheid is dat niet ongevoel. Ook in andere landen was vooral vorig jaar zo'n stijging te onderkennen. Toch is het aantal openstaande vacatures hoger dan bij voorbeeld in 1980, terwijl de werkloosheid toen vergelijkbaar was. In 1980, voor de sterke werkloosheidsstijging, stonden er gemiddeld 1,6 vacatures op honderd banen open; vorig jaar waren dat er 2,5. Nadere bestudering van achtergronden van de recente stijging leert dat deze op een aantal aspecten op een minder goed functioneren van de arbeidsmarkt wijzen. Zo is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures voor ongeschoolden hoger dan het gemiddelde, en is het aandeel vacatures dat langer dan drie maanden open staat sterk toegenomen. Het aandeel bedrijven dat in Nederland aangeeft met vacatu-

Figuur. Arbeidsmarktstromen, 1990 t.o.v. 1988, als percentage van totaal 1990



Bron: OSA, Panel aanbod van arbeid.

1988	1990	Vast	Uitzicht op vast	Tijdelijk/ uitzend	Op roep	Zelfstandig	Werkzoekend	Niet particip.
Vast	86,4	1,8	1,2	0,3	1,4	1,1	7,1	
Uitzicht op werk	68,7	6,0	6,0	1,5	1,3	7,5	3,0	
Tijdelijk	42,4	15,2	22,7	1,5	1,5	6,1	9,1	
Uitzend	63,6	-	13,6	-	-	9,1	9,1	
Oproep	53,5	6,7	3,3	13,3	6,7	-	-	
Zelfstandig	8,4	1,4	2,8	-	76,2	1,4	9,8	
Werkzoekend	25,5	4,3	7,5	2,5	3,1	30,4	25,5	
Niet participerend	4,4	1,2	1,0	1,0	1,7	2,1	88,3	

a. Omdat alleen de meest voorkomende dienstverbanden in de tabel zijn vermeld, tellen de percentages niet altijd op tot 100; men dient de tabel horizontaal te lezen.

Bron: OSA, Panel aanbod van arbeid.

reproblemen te kampen ligt nog onder het gemiddelde van de Europese Gemeenschap, maar stijgt relatief snel⁴. De gemiddelde vacatureduur in Nederland lijkt vrij hoog te zijn (zie tabel 3). Zonder nadere acties zal de komende jaren de vacatureproblematiek zich waarschijnlijk verscherpen: het aantal schoolverlaters en 'makkelijk' inpasbare werklozen zal immers verder dalen. Deze trend is nu al zichtbaar en arbeidsorganisaties beginnen op de veranderende situatie in te spelen. Er wordt meer geschoold als reactie op moeilijk vervulbare vacatures. Wel worden er nog vaak relatief geschoolden aangenomen voor functies die werkgevers zelf als ongeschoold typeren. Op termijn zal de schaarste aan mensen met een lagere, middelbare of hogere beroepsopleiding hierdoor verder oplopen, wat weer druk op de (relatieve) loonontwikkeling zal geven.

Arbeidsaanbod

In vrijwel geen enkel ander OESO-land steeg in de jaren tachtig het arbeidsaanbod in personen zo snel als in Nederland. Rekening houdend met de verandering in statistische meting, nam het hier in de periode 1980-1989 met gemiddeld 2,1% per jaar toe, in de EG was het gemiddeld met 0,8%. Dit hangt uiteraard deels samen met de relatief sterke werkgelegenheids groei.

De potentiële beroepsbevolking is de resultante van demografische factoren en het saldo van de migratie. Tot het eind van de jaren tachtig was er nog een sterke demografisch bepaalde instroom. In 1988 werd het hoogtepunt van de instroom van schoolverlaters bereikt. Ook de ontwikkeling van de migratiecomponent vraagt de aandacht. Van 1980 tot '85 bedroeg deze gemiddeld 6.000 personen per jaar, van 1985 tot '88 22.000. In 1989 en 1990 lijkt de beroepsbevolking van Nederlanders en mensen met een andere nationaliteit of geboorteland nog in de-

2. Indien niet anders vermeld, zijn cijfers in dit artikel afkomstig van het OSA-arbeidsaanbodsonderzoek 1990. De survey biedt inzicht in de arbeidsmarktsituatie van 4.400 personen, van 16 tot 65 jaar met uitzondering van degenen die een dagopleiding volgden. De uitkomsten hebben forse onzekerheidsmarges. Zie hiervoor OSA, *Trendrapport aanbod van arbeid 1991*, Den Haag, 1991.

3. Voor de cijfers over 1986-1988, zie Ministerie van SoZa-We, *Rapportage arbeidsmarkt 1989*, blz. 34.

4. Europese Commissie, *Employment in Europe 1991*, Brussel, 1991, blz. 127.

	Periode	Duur
Oostenrijk	1987-'89	1,7
België	1980-'88	0,9
Frankrijk	1980-'89	1,5
Duitsland	1980-'89	1,2
Nederland	1985-'89	1,7
Zweden	1980-'89	0,7
Groot-Brittannië	1980-'89	1,9

Bron: OESO, *Employment outlook 1991*, blz. 216.

Tabel 3. Gemiddelde vacature-duur in maanden in enkele Europese landen

zelfde mate gegroeid te zijn maar de potentiële niet-Nederlandse beroepsbevolking groeit in een zich versnellend tempo⁵. Onduidelijk is of de enquêtécijfers van de beroepsbevolking in dit opzicht geheel betrouwbaar zijn.

Een van de aspecten die bij de werkgelegenheidsontwikkeling van belang is, is de mate waarin werklozen daadwerkelijk voor banen in aanmerking komen, en de mate waarin ze gemotiveerd zijn om werk te aanvaarden. Ook het arbeidsmarktgedrag van werkzoekenden zelf lijkt hier een rol te spelen. De OSA heeft erop gewezen dat het werklozenbestand in tweeën uiteen is gevallen⁶. Enerzijds is de groep kortdurig werklozen relatief gegroeid, mensen die minder dan een half jaar werkloos zijn en een zeer grote kans hebben snel werk te vinden. En anderzijds is er een relatief grote groep zeer langdurig werklozen met lage uitstroomkansen die zonder hulp niet eenvoudig aan een baan komen.

Recent is ook de aandacht voor de beloningsaspecten van het vinden van werk toegenomen. Veel werklozen, zo wordt gesteld, gaan er weinig of niet op vooruit als ze werk vinden. Anderen stellen zodanige eisen aan het te verdienen loon (hun reserveeringsloon is hoog) dat het nauwelijks reëel is te verwachten dat zij daadwerkelijk een baan zullen vinden. Dit belemmert ook een snelle opvulling van vacatures. Uit recente cijfers blijkt dat aandacht voor deze problematiek niet overbodig is. Gemiddeld, en ook bezien naar opleidingsniveau, hebben werkenden aanzienlijk meer inkomen dan werkzoekenden. Het netto inkomen dat werkzoekenden, gegeven de huidige uitkering, zouden willen ontvangen bij aanvaarding van een baan ligt voor velen echter fors hoger dan wat werkenden nu verdienen. Zo wensen werkzoekende mannen zonder diploma of met een lagere (LBO, MAVO) opleiding een netto inkomen te verdienen dat een kwart van de werkende mannen met dit opleidingsniveau niet haalt; voor hoger opgeleide mannen is dat een vijfde; voor hoger opgeleide vrouwen zelfs bijna 50%! Dit alles impliceert uiteraard niet dat werklozen een aangeboden baan onder dit gewenste inkomensniveau per se niet zouden accepteren, maar uitgesloten is dat niet. Een vijfde van de werkzoekenden heeft een aangeboden baan niet geaccepteerd.

Tabel 4. Werkgelegenheidsgraad in Nederland en de EG, 1989 (in procenten van de bevolking 15-64 jaar)

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	NL	EG	NL	EG	NL	EG
Werkgel. graad 14+	50,5	49,3	64,6	62,9	36,8	36,7
min: deeltijd < 10 uur	44,8	47,9	60,6	62,3	29,5	34,7
min: studerenden 14-24 jr.	46,6	48,4	60,2	61,8	33,5	35,9

Bron: Eurostat, *Enquete naar de arbeidskracht 1989*, Luxemburg, 1991.

Werkgelegenheid

De werkgelegenheid is de afgelopen jaren in Nederland opmerkelijk fors toegenomen. Gecorrigeerd voor de betere registratie van kleine banen door een veranderde meting, werkten er in 1990 700.000 mensen meer dan vijf jaar ervoor.

De Nederlandse werkgelegenheidsgraad steeg in de jaren tachtig, weer gecorrigeerd voor een betere waarneming van banen, met vier procentpunt. De werkgelegenheidsgraad lag in 1989 in Nederland (met 50,5%) duidelijk boven het gemiddelde van de Europese Gemeenschap (49,3%), maar nog aanzienlijk onder dat van de ons omringende landen⁷. In de zeven noordelijke landen van de Gemeenschap bedraagt de werkgelegenheidsgraad 53,5%. Deze werkgelegenheidsgraad was mede mogelijk door een relatief gunstige loonkostenontwikkeling.

De sterke werkgelegenheidsgraad hangt daarna samen met een hoog aandeel deeltijdarbeid. In het begin van de jaren tachtig was dit in de Noordse landen (Noorwegen, Zweden en Denemarken) nog fors hoger dan in Nederland. Sindsdien echter groeide het aandeel deeltijdbanen in Nederland door tot nu een derde deel van het totaal aantal banen. In Zweden, Denemarken en Noorwegen bleef dit op ruwweg een kwart steken.

Omdat er in Nederland meer kleine banen gemeten worden dan elders, is het zinvol te bezien in welke mate dit de werkgelegenheidsgraad vertekent. Zonder diepgaande analyse kan een correctie op twee manieren plaatsvinden. De kleine deeltijdbanen kunnen uit de statistiek weggelaten worden, ervan uitgaande dat voor mensen met zulke banen werk geen hoofdbezigheid is. Ook kan gecorrigeerd worden voor scholieren met bijbaantjes. In beide gevallen komt de werkgelegenheidsgraad nog duidelijk onder het EG-gemiddelde uit. Dit geldt overigens zowel voor mannen als vrouwen (zie tabel 4).

De afgelopen jaren is er een discussie gevoerd over de 'kwaliteit' van de Nederlandse werkgelegenheidsgraad. Aanvankelijk ontstond daarbij de indruk dat er vrijwel alleen een uitbreiding van 'tweederangs', laagbetaalde banen had plaatsgevonden⁸. Deze visie is ook in *ESB* niet onweersproken gebleven. Recent onderzoek van het EIM bevestigt deze kritiek. In de periode 1985-1988, waarop dit onderzoek betrekking heeft, heeft de werkgelegenheidsgraad in het particuliere bedrijfsleven zich zeer gespreid voorgedaan. Er zijn geen aanwijzingen dat deze groei zich hoofdzake-

5. Van 26.000 in 1988 naar 46.000 in 1990. In internationaal opzicht is de netto migratie in Nederland met 1,8 per duizend personen zeker niet laag te noemen. De toename in de laatste jaren is in veel landen echter nog groter. Zie OESO, *Employment outlook 1991*, blz. 30.

6. OSA, *Trendrapport aanbod van arbeid*, Den Haag, 1991.

7. Wat dat betreft is de wijze waarop de WRR een lage participatiegraad voorspiegelt bepaald suggestief. Er is geen sprake van dat de participatie in Nederland 44,3% zal bedragen en in de EG gemiddeld 51,4%. (WRR, *Een werkend perspectief*, blz. 72). Dit verschil wordt geheel veroorzaakt door het grote aandeel deeltijdbanen (door de WRR opgenomen in 'niet nader toe te delen niet-actief') - en deeltijdwerkers participeren uiteraard. Dat zij niet voor 40 uur per week betaald participeren doet niet ter zake: niemand participeert betaald 168 uur per week, wat theoretisch toch ook mogelijk zou zijn.

8. T. Elfring en R.C. Kloosterman, De Nederlandse jobmachine, *ESB*, 2 augustus 1989.

lijk tot een groei van laagbetaalde banen heeft beperkt⁹. Het aandeel van banen op het laagste loonniveau is bij volwassenen van 9,1% in 1985 naar 10,8% in 1988 gestegen. Ook hier is de dynamiek van belang: 80% van de banen in het onderste segment is in de genoemde drie jaar ontstaan of nieuw bezet.

Onderwijs en arbeidsmarkt

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt staat de laatste jaren weer volop in de belangstelling. In het kader van het overleg tussen overheid en bedrijfsleven na het uitbrengen van het advies van de commissie-Rauwenhoff is hierbij een medeverantwoordelijkheid van alle betrokkenen geformuleerd. Dit is niet overbodig. Slechts twee derde van alle werkenden vindt de aansluiting tussen werk en gevolgde opleiding goed, meer dan 10% vindt deze aansluiting slecht.

De saldi van verschillen in aangeboden en gevraagde kwalificaties lijken betrekkelijk persistent: er is een overschot aan lager opgeleiden, algemeen gevormden en hoger opgeleiden in enkele richtingen en een tekort aan vaklieden op middelbaar en hoger niveau in andere richtingen (techniek, economie). Opmerkelijk is dat de beloningsverhoudingen deze schaarsten vaak niet weerspiegelen. Niet alleen werken degenen met beroepsonderwijs veelal onder minder gunstige omstandigheden dan algemeen opgeleiden, ze verdienen ook minder¹⁰. Zolang algemeen opgeleiden relatief meer verdienen is het niet verwonderlijk dat veel jongeren deze opleidingsvorm kiezen.

Vooruitzicht

Wat betreft de arbeidsmarkt heeft het Centraal Planbureau de eerdere, sombere, prognoses enigszins bijgesteld. Dit jaar blijft de geregistreeerde werkloosheid met 20.000 dalen (eerder werd een stagnatie voorzien), en neemt de werkgelegenheid met 88.000 personen toe (eerder werd 70.000 voorzien). Voor 1992 is het CPB aanmerkelijk pessimistischer. De werkgelegenheid zal nauwelijks meer groeien (15.000 personen), en de geregistreeerde werkloosheid fors oplopen (30.000)¹¹. De groei van het arbeidsaanbod zal daarentegen sterk dalen – van meer dan 200.000 in 1990 naar 45.000 in 1991. De ontwikkeling in 1991 steekt nog gunstig af ten opzichte van die in de omringende landen. De zeer geringe werkgelegenheidsgroei in 1992 loopt daarentegen met die in andere Westeuropese landen in de pas. Niet alleen hier, maar ook elders, komt de arbeidsmarkt weer in moeilijker vaarwater.

Pieter Boot

9. L.H.M. Bosch en W.H.M. van der Hoeven, *Werkgelegenheidsgroei ook bij laagbetaalde banen?*, EIM, Zoetermeer, 1991.

10. Zo verdient 61% van werkenden met een MAVO-diploma (27-44 jaar, werkweek > 35 uur) meer dan netto f 2.324 per maand, tegen 37% van de LBO-geschoolden.

11. De werkloosheidsraming van het CPB is gezien de tot nu toe bekende cijfers vrij pessimistisch. Gemiddeld bedroeg de geregistreeerde werkloosheid de eerste zeven maanden van dit jaar 322.000 personen. De laatste maanden was dit meer dan 40.000 minder dan in de overeenkomstige periode in 1990. Dit verschil zou in de komende maanden geheel moeten verdwijnen. Er wordt dus een zeer sterke trendbreuk verondersteld.