

# De OESO en de arbeidsmarkt

OESO, *Employment Outlook, Parijs, 1992, FF 220, 284 blz.*

Elk jaar in juli verschijnt de *Employment Outlook* van de in Parijs gevestigde Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In de kranteberichten trekken de arbeidsmarktprognoses de meeste aandacht, maar deze zijn vrijwel geheel aan de al eerder verschenen *Economic Outlook* ontleend. Interessanter zijn dus de achterliggende hoofdstukken.

Het is gebruikelijk, en nuttig, om bij een overzicht van arbeidsmarktontwikkelingen een onderscheid te maken tussen conjuncturele en structurele aspecten. De trendmatige verschuivingen in de structuur en de mate waarin deze verschillen of overeenkomen met die in andere landen, zijn uiteraard het meest relevant. Daarnaast wordt in de *Employment Outlook* op enkele beleidsaspecten ingegaan.

## Conjunctuur

Wat de conjunctuur betreft, voorziet het OESO-secretariaat een wat aantrekkelijke economische groei, zij het later dan aanvankelijk voorzien, waarbij Europa het iets slechter doet dan de VS en Japan. De Europese werkloosheid zal in 1992 enigszins toenemen, om in 1993 constant te blijven. De arbeidskosten per eenheid produkt zullen zich zeer gematigd ontwikkelen.

## Structurele trends

In het gehele OESO-gebied is het hoogtepunt van de werkloosheid nu vrijwel gepasseerd. Daaruit kan worden opgemaakt dat op de arbeidsmarkt maar van een geringe recessie sprake is geweest: het laagste werkloosheidsniveau, in 1990, was 6%, het hoogste, in 1992, 7,5% en daarna zet een lichte daling in. Toch is het opmerkelijk dat na acht jaar continue economische groei de werkloosheid, en vooral de langdurige, zo omvangrijk is. Het gaat hier om een structureel fenomeen, waaraan maar weinig landen zich kunnen onttrekken. Japan en Zwitserland zijn de enige landen (afgezien van Luxem-

burg en IJsland) die geen substantiele werkloosheid kennen. Ook Zweden zit nu al boven het West-Duitse niveau.

De structurele trends komen op vier manieren aan de orde. Er wordt ingegaan op de zich wijzigende samenstelling van de werkloosheid, het functioneren van de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van het ondernemerschap en de positie van ouderen.

## Samenstelling werkloosheid

Er wordt vaak verondersteld dat de werkloosheid meer dan in het verleden dienstensectoren en 'witte boorden'-beroepen treft. Dat blijkt echter zeker niet over de hele linie het geval. Er ontstaat nu weliswaar ook werkloosheid in diensten, maar in de industrie en bouw is deze veel groter. In bij voorbeeld de VS is de diensten-werkgelegenheid veel gunstiger dan tijdens de vorige recessie (idem in Nederland). Volgens de *Outlook* heeft Nederland het hoogste aantal 'white collar'- en het laagste aantal 'blue collar'-werkenden ter wereld; in 1980 was dat nog niet in die extreme mate het geval. Een andere relevante tweedeling betreft die tussen de lang- en kortdurig werklozen. Bij een groot aandeel langdurig werklozen is de loondrukkende werking van inactiviteit geringer dan bij een groot aandeel kortdurig werklozen die direct aan de slag willen en kunnen.

Opvallend is dat sommige landen er bij het dalen van de werkloosheid sinds 1984-'86 in zijn geslaagd ook het aandeel langdurig werklozen weer te laten afnemen (Australië, Canada, de VS en Zweden bij voorbeeld), terwijl dat bij de meeste landen, waaronder Nederland, niet het geval was. Het is niet duidelijk wat de oorzaak van deze uiteenlopende ontwikkelingen is. Wel zijn de landen waar dit aandeel weer daalde ook degenen waar het aandeel langdurig werklozen zelfs op het hoogste niveau relatief laag was. Wellicht speelt hier het zelfversterkende ef-

fect van langdurige werkloosheid (hysterese) een rol.

## Functioneren arbeidsmarkt

De zogenoemde UV-curve staat centraal in de analyse van het functioneren van de arbeidsmarkt. Een beoordeling van deze verhouding tussen werkloosheid (U) en vacatures (V) vereist wel dat we over vergelijkbare cijfers beschikken. Wat de werkloosheid betreft is dat sinds jaar en dag het geval, maar voor het eerst waagt de OESO zich nu ook aan de vacatures. Zo'n vergelijking is niet zo eenvoudig, want Nederland, Zweden en Australië zijn de enige landen met enigszins betrouwbare vacaturecijfers.

In veel landen (17 van de 24) wijst de UV-curve in de periode 1979-'89 op een wat slechter functioneren van de arbeidsmarkt. In de periode 1990-'91 is er niet van een verdere verslechtering sprake. De mate waarin vacatures een belemmering zijn voor productiegroei, lijkt in Nederland relatief hoog. In veel landen is sinds 1989 het aantal vacatures sterk gedaald. In Nederland is dat maar zeer ten dele het geval, terwijl vrijwel nergens ter wereld de vacaturegroei sinds 1985 zo groot was als bij ons (alleen in Duitsland sneller, maar dat is aan de eenwording te wijten).

Een tweede aspect van het functioneren van de arbeidsmarkt betreft de participatiegraad. In veel landen is het niet zozeer de werkloosheid, maar de mate van participatie die zorgen baart. Opmerkelijk is dat de 'inactiviteitsgraad' (alle niet actieven als deel van de potentiële beroepsbevolking) in Nederland niet eens zoveel afwijkt van het OESO-gemiddelde. De ontwikkeling ervan was hier ook relatief gunstig. Wel scoren we zeer laag bij de ouderen (55 en ouder: 53% van de mannen is bij ons inactief en 84% van de vrouwen, tegen resp. 39 en 70% gemiddeld).

## Ontwikkeling ondernemerschap

Er wordt nog wel eens gedacht dat het aandeel van ondernemers in de werkgelegenheid trendmatig daalt. Dat blijkt gelukkig, indien van de landbouw wordt afgezien, niet het geval. In het merendeel van de OESO-landen nam in de periode 1979-'90 de werkgelegenheid van ondernemers (self-employed, excl. landbouw) sneller toe dan de gemiddelde werkgelegenheid. Groot-Brittannië spande de kroon; in Nederland nam het aandeel licht af. In de

definitie van de OESO gaat het bij 'self-employment' om ondernemers met of zonder werknemers. Opmerkelijk is dat de groei vooral te vinden is bij de zelfstandigen, dus de ondernemers zonder werknemers. Indien van de landbouw wordt afgezien, zijn er drie groepen landen met relatief veel zelfstandigen: Zuid-Europa, Australië en Nieuw-Zeeland, en België en Groot-Brittannië. Waarom dit het geval is, is onduidelijk maar in elk geval lijkt de mate van baan-zekerheid een rol te spelen.

Daar waar deze groot is, nemen ondernemers minder mensen aan, en besteden ze meer uit aan kleine bedrijven.

Nederland springt er overigens uit: relatief veel zelfstandigen werken in de sociale dienstverlening en zakelijke diensten, terwijl het elders meer om bouw, winkels en transport gaat. In het algemeen betalen zelfstandigen relatief minder belasting en premies dan werknemers, wat ook één van de oorzaken van hun groei zal zijn.

#### Positie van ouderen

Ook het laatste structurele thema is voor ons erg relevant, namelijk de positie van ouderen. Vooral de 'pull factoren' worden hier behandeld, namelijk de mate waarin het de afgelopen jaren in veel landen wel erg aantrekkelijk is gemaakt om (ver) voor de pensioengerechtigde leeftijd uit te treden. Het beleid op dat punt is in de meeste landen ook niet al te consistent geweest.

Zoals gemeld scoort Nederland op dit punt zeer slecht. Met Italië hebben wij de laagste participatiegraad voor ouderen ter wereld. In 1971, het eerste jaar waarover cijfers beschikbaar zijn, was dat overigens niet anders, maar niveau was wel hoger. Toen waren het vooral oudere vrouwen die niet werkten, nu (ook) VUT-ers en arbeidsongeschikten. De 'replacement ratio' (verhouding tussen uitkering en het laatst verdiende inkomen uit arbeid) van WAO en VUT lijkt bij ons in internationaal opzicht ook aan de (zeer) hoge kant: 90-100%.

In veel landen zien we de laatste jaren wat dit betreft een verstrakking van het beleid. Daar waar een land in dit opzicht vooral van de sociale partners afhankelijk is, is dat uiteraard veelal moeilijker op eenduidige wijze uit te voeren dan indien de overheid de handen vrij heeft om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen.

**Tabel 1. Verbouwing tussen sociaal en doorstromingsbeleid (a) en doorstromingsbeleid als % bnp (b)**

	a	b
Nederland	2 : 1	0,40
Duitsland	1 : 4	0,73
VK	1 : 30	0,57
Zweden	1 : 2	1,28

Bron: Berekend naar OESO, *Economic Outlook 1992*, blz. 83.

#### Arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid wordt in de *Employment Outlook* op twee manieren behandeld: eerst door middel van het onderscheid in typen arbeidsmarktbeleid, vervolgens wordt dieper ingegaan op het beleid van enkele landen.

#### Typen arbeidsmarktbeleid

Al enkele jaren maakt de OESO een onderscheid tussen 'actief' en 'passief' arbeidsmarktbeleid (middelen besteed aan arbeidsmarktmaatregelen vs. uitkeringen). Uitgedrukt in het nationaal inkomen is vrijwel overal in de jaren 1985-'91 het aandeel van het passieve beleid gedaald door de afnemende werkloosheid. Dat van de actieve maatregelen is globaal gelijk gebleven, ook bij ons. Nu heeft de OESO dit actieve beleid verder onderverdeeld in 'intrede bevorderend' (scholing, bemiddeling, loonkostensubsidies) en 'sociaal gericht' (additioneel werk, sociale werkplaatsen). Het verschil is dat de intrede bevorderende maatregelen expliciet zijn gericht op een plaats in de arbeidsmarkt, terwijl de sociale maatregelen meer een doel op zich zijn en daarmee nauwelijks op de externe arbeidsmarkt gericht. Opmerkelijk is dat België en Nederland twee keer zoveel geld uitgegeven aan sociale maatregelen dan aan beleid gericht op doorstroming. In andere landen liggen de verhoudingen andersom. Daar wordt relatief veel meer geld uitgegeven aan op de arbeidsmarkt gerichte maatregelen (zie tabel 1).

#### Internationale vergelijking

De tweede benadering is wat anders dan gebruikelijk, omdat hier het functioneren van de arbeidsvoorziening in vier landen (Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Spanje en Japan) onder de loep wordt genomen. In al deze landen zien we de laatste jaren een nauwere samenwerking, of meestal integratie, van ar-

beidsvoorziening en uitkeringen. Er zijn dan nog wel twee verschillende budgetten, maar er is voor de klant één loket. Ook is de arbeidsvoorziening in deze landen zich meer dan voorheen op de vroege fase van werkloosheid gaan richten.

Er is een groot verschil in menskracht per werkloze/vacature, maar een goed werkend informatiesysteem blijkt tegen veel menskracht op te wegen. Ook blijkt het aantal mensen dat feitelijk met de werkzoekende/vacature in contact is veel belangrijker dan de omvang van de ondersteunende staf. Het aandeel dat arbeidsbureaus van alle vacatures weten te vullen (naast vervulling door advertenties, informele kanalen e.d.) varieert van 15 à 20 tot 30% in de vier landen (in Nederland is het lager) en het land met het meest liberale beleid van particuliere bemiddeling blijkt het hoogste marktaandeel van publieke arbeidsvoorziening te hebben tegen relatief lage kosten (Verenigd Koninkrijk). Geen wonder dat in veel landen het publieke monopolie op arbeidsbemiddeling onlangs is afgeschaft, of dat dat wordt overwogen.

Het OESO-secretariaat geeft aan dat alleen een adequate combinatie van voorwaardenscheppend macro-economisch en op maat gesneden arbeidsmarktbeleid een kans biedt om de werkloosheid omlaag en de participatie omhoog te krijgen. In het arbeidsmarktbeleid dient dan centraal te staan dat werkzoekenden niet alleen de juiste kwalificaties hebben, maar ook dat zij worden geprikkeld om werk te aanvaarden. Dat lukt alleen met lange-termijnbeleid. Het OESO-secretariaat gaat de voortgang van zulk beleid in verschillende landen beoordelen. Nederland is de eerste die, na de landen waarover nu gerapporteerd is, daarbij aan bod komt.

De *Employment Outlook* is weer een waardevol document. Naast de voorgaande onderwerpen is er uitvoerig aandacht voor Oost-Europa. Mede door dit uitdijende aantal thema's dient de OESO ervoor te waken dat de Outlook niet nog dikker wordt dan nu het geval is. Ook deze toename lijkt structureel te zijn.

#### Pieter Boot

De auteus is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.