

# De verdeling van de werkgelegenheid

Met de regelmaat van de klok worden plannen gelanceerd om de werkloosheid te bestrijden. Zij worden vaak ontleend aan het buitenland, en dan vooral aan landen die aanmerkelijk minder arbeidsmarktproblemen hebben, zoals de Skandinavische landen. In dit artikel wordt het arbeidsbestel van resp. Denemarken en Zweden vergeleken met het Nederlandse. De auteur laat zien dat de geringe langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid in die landen niet komt doordat men daar het ei van Columbus heeft gevonden in de vorm van specifieke maatregelen. Naar zijn mening zijn niet de afzonderlijke elementen, maar de gehele institutionele structuur van het arbeidsbestel verantwoordelijk voor het al of niet bestaan van onevenwichtigheden. Meer aandacht voor de interne samenhang van het arbeidsbestel is dus gewenst als wij in het buitenland op zoek gaan naar oplossingen voor onze arbeidsmarktproblemen.

DRS. J.C. CAANEN\*

## Inleiding

De tijd waarin het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen de rest van de wereld ten voorbeeld werd gesteld, ligt ver achter ons. Het opzienbarende boek van Windmuller uit 1969<sup>1</sup> dient (vertaald en bijgewerkt) tegenwoordig alleen nog maar voor binnenlands gebruik. Vandaag de dag is veeleer het omgekeerde in de mode, zowel in de politiek als in de wetenschap. We richten onze blik op het buitenland in de hoop daarvan iets te kunnen leren om onze werkgelegenheidsproblemen op te lossen. Vooral de VS, Japan en de Skandinavische landen kunnen zich in dit verband in een grote belangstelling verheugen<sup>2</sup>.

Politici (en trouwens ook wetenschappers, vooral wanneer ze door de dagbladers in de gelegenheid gesteld worden hun waardeoordelen te spuien) halen uit het buitenland meestal 'toverformules'. Zo beval premier Lubbers begin vorig jaar<sup>3</sup> de Zweedse benadering van langdurig werklozen aan: verscherping van de sancties op het niet aanvaarden van passend werk of herscholing. Los van de vraag of dit een juiste benadering is, komt de gesuggereerde harde aanpak niet tot uitdrukking in het aantal strafgevallen. In Zweden wordt minder gestraft dan in Nederland: in 1984 werden 2.890 Zweedse uitkeringsgerechtigden (0,8%) krachtens de werkloosheidsverzekering met een beëindiging of schorsing geconfronteerd<sup>4</sup>, in Nederland waren er dat 11.097 (2,9%)<sup>5</sup>. Dit kan betekenen dat de Zweedse benadering minder hard is dan gesuggereerd wordt of dat daarvan een dusdanige preventieve werking uitgaat dat er uiteindelijk weinig gestraft hoeft te worden. Hoe dan ook, de vergelijking met Zweden levert niet een ondubbelzinnig argument op voor het strenger aanpakken van werklozen die niet solliciteren.

Het Jeugdwerkgarantieplan is een voorbeeld van een serieuzere afkijkexercitie door de Nederlandse regering: het plan bevat een groot aantal elementen van de Zweedse 'Ungdomslag'<sup>6</sup>. Een dergelijke werkwijze is niet zonder risico's. Het gevaar is dat men zich geen goed beeld heeft gevormd van de plaats die een bepaalde regeling inneemt in het arbeidsmarktsysteem in het land van oorsprong. Het is bovendien moeilijk te beoordelen in hoeverre een imitatie zou kunnen bijdragen tot een grotere evenwichtigheid van de arbeidsmarkt in het overnemende land.

Zo'n deelbenadering is begrijpelijk. Veel schrijvers hebben alleen maar toegang tot speciaal op het buitenland gerichte, vaak Engelstalige publikaties. De reikwijdte van dergelijke publikaties is beperkt en zij stellen de zaken nogal eens mooier voor dan ze zijn. Vergelijking van de Nederlandse arbeidsverhoudingen met die in andere landen is dus nogal hachelijk vanwege culturele verschillen. Toch

\* De auteur is lid van de vakgroep Openbare Financiën van de Katholieke Universiteit Brabant. Tot 1 oktober 1987 was hij als arbeidsmarktonderzoeker verbonden aan de Rijksuniversiteit Limburg. Dit artikel is mede een uitvloeisel van een internationaal vergelijkend onderzoek dat werd verricht in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

1. J. Windmuller, *Labor relations in the Netherlands*, Ithaca (N.Y.), 1969.

2. Zie ook Harry van Seumeren, Lubbers vergeet zorgzame kant van 'Zweeds model', *de Volkskrant*, 11 maart 1987.

3. Vraaggesprek in *de Volkskrant*, 21 februari 1987.

4. A. Björklund en B. Holmlund, *The economics of unemployment insurance: the case of Sweden*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm, 1986.

5. Algemeen Werkloosheidsfonds, *Jaarverslag 1984*, Zoetermeer, 1986.

6. Zie J.T. van den Bandt-Stel, Jeugdwerkloosheid in Zweden, *ESB*, 4 juni 1986, jg.71, nr. 3558, blz. 554-556.

geldt dit bezwaar het minst voor de Scandinavische landen<sup>7</sup>. In dit artikel probeer ik een aantal elementen van zowel het Deense als het Zweedse arbeidsmarktsysteem te schetsen in hun onderlinge samenhang, daarbij gebruik makend van oorspronkelijke Deense en Zweedse bronnen. Onder meer zullen aan de orde komen ontslag, tijdelijk ontslag, tijdelijk korter werken, ziekteverzuim en andere vormen van afwezigheid van het werk. Een tweede punt van aandacht in dit artikel is de (mate van) regulering van de arbeidsmarkt in Denemarken, Zweden en Nederland. In Nederland klinkt sterk de roep om deregulering met als belangrijkste ondertoon 'minder is beter'. Mijns inziens is er in deze kwantitatieve benadering te weinig aandacht voor de vraag in hoeverre er sprake is van een evenwichtig en samenhangend stelsel van regelgeving. Indien Nederland bij het buitenland in de leer wil, zal men zich moeten afvragen of in het buitenlandse stelsel elementen (regelingen of juist géén regelingen) aanwezig zijn die - indien oordeelkundig ingepast - zouden kunnen bijdragen aan het verminderen van onevenwichtigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Vooropgesteld zij dat ik van oordeel ben dat het Zweedse en (in mindere mate) het Deense stelsel evenwichtiger zijn dan het Nederlandse. Zij zijn evenwichtiger in die zin dat ze leiden tot een gelijkmatiger verdeling van de beschikbare werkgelegenheid (en het tekort aan werkgelegenheid) over de potentiële beroepsbevolking. Of er al dan niet sprake is van een evenwichtige verdeling is niet rechtstreeks afhankelijk van de hoeveelheid regelgeving. De 'reguleringsintensiteit' in Zweden is vergelijkbaar met de Nederlandse, terwijl de Deense arbeidsmarkt aanmerkelijk minder regels kent dan de Nederlandse en de Zweedse. De Deense regels zijn merendeels gegoten in de vorm van (collectieve) overeenkomsten. Nederland en Zweden maken meer gebruik van wetgeving.

Vergelijking van het Nederlandse arbeidsbestel met dat van Denemarken en Zweden kan indicaties opleveren voor de mogelijke gevolgen van twee potentiële strategieën voor het Nederlandse arbeidsbestel: een strategie die op weg gaat naar een systeem met aanmerkelijk minder regels resp. een strategie van herregulering, waarbij het niveau van regelgeving min of meer gehandhaafd blijft.

De opbouw van het artikel is als volgt. Eerst wordt aandacht besteed aan een aantal opvallende statistische verschillen tussen Nederland aan de ene kant en Denemarken en Zweden aan de andere kant. Vervolgens komen ontslag, tijdelijk ontslag en tijdelijk korter werken aan de orde. Afwezigheid van het werk is het laatste onderwerp. Tot slot volgen een samenvatting en de conclusies.

## Opvallende verschillen

Tabel 1 bevat cijfers die grotendeels rechtstreeks aan de jaargangen 1985, 1986, en 1987 van de Rapportage arbeidsmarkt zijn ontleend<sup>8</sup>.

Uit de werkgelegenheidsgraad (in personen) en de gemiddelde effectieve arbeidsduur kan berekend worden hoeveel uren werkgelegenheid per jaar gemiddeld per persoon in de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar) beschikbaar is. Voor Nederland komen we voor het jaar 1982 uit op ongeveer 770 uur, voor Denemarken op 1.055 en voor Zweden op circa 1.150 uur. Dit aanzienlijke verschil tussen Nederland en de andere landen, dat sindsdien eerder groter dan kleiner is geworden, kan niet volledig verklaard worden uit de werking van de arbeidsmarkt<sup>9</sup>. De verklaring ligt o.a. in de economische politiek. Deze valt buiten het bestek van dit artikel.

Voor ons onderwerp is veeleer van belang op welke wijze de beschikbare hoeveelheid werk verdeeld wordt over

Tabel 1. Enige kengetallen van de situatie op de arbeidsmarkt in Nederland, Denemarken en Zweden

	Nederland	Denemarken	Zweden
Werkgelegenheidsgraad <sup>a</sup>			
- 1982	49,9	64,4	79,3 <sup>g</sup>
- 1984	51,0	72,7	79,9
Werkloosheid in % <sup>b</sup> , 1986	10,0	7,2 <sup>d</sup>	2,8 <sup>b</sup>
Aandeel vrouwen in totale werkloosheid, okt. 1985	36,2	61,7	48,7
Aandeel langdurig werklozen (12 mnd.), 1985	53,9		12,3
Participatiegraad <sup>c</sup> , 1984			
- totaal	59,5	81,7	81,5
- mannen	80,1 <sup>f</sup>	87,6 <sup>e</sup>	85,5
- vrouwen	39,8	74,2 <sup>f</sup>	77,4
Deeltijdbanen in % van totaal	24,0	23,8	23,5
Gemiddelde effectieve arbeidsduur per werkende, uren per jaar, 1982	1.532	1.640 <sup>e</sup>	1.443

a. Aantal werkenden in procenten van de bevolking van 15 t/m 64 jaar.

b. Gestandaardiseerd werkloosheidspercentage OESO.

c. Beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15 t/m 64 jaar.

d. Schatting, niet gestandaardiseerd.

e. Schatting.

f. 1983.

g. Eigen berekening op basis van gegevens van het Statistiska Centralbyrå.

de potentiële beroepsbevolking. In Nederland is deze verdeling zeer ongelijkmatig; hoewel er per persoon gemiddeld minder uren beschikbaar zijn dan in Zweden, is de gemiddelde *effectieve* arbeidsduur 100 uur hoger. Met andere woorden, de totale werklast wordt gedragen door een relatief kleine groep. De lage werkgelegenheid is onder meer neergeslagen in het deelnemingspercentage en het werkloosheidspercentage.

De totale participatiegraad in Nederland is zeer laag. Nederland schaaft zich daarmee in de rij van landen die naar onze maatstaven in sociaal-economisch opzicht enigszins achter liggen, zoals Ierland, Italië en Spanje. Debet hieraan zijn o.a. het grote aantal WAO-ers, de ontmoediging die uitgaat van het tekort aan werkgelegenheid<sup>10</sup> en praktische hindernissen die ertoe leiden dat men niet kan toetreden of gedwongen is uit te treden. Het ontbreken van goede regelingen met betrekking tot werk en ouderschap, waaronder kinderopvang<sup>11</sup>, veroorzaakt mede de lage participatiegraad van Nederlandse vrouwen. Zowel in Denemarken als in Zweden is de kinderopvang beter verzorgd en bestaan er regelingen die de ouders in staat stellen zich gedurende langere tijd aan hun kinderen te wijden zonder dat zij hun baan behoeven op te geven.

De cijfers voor Zweden in tabel 1 kunnen als evenwichtig aangemerkt worden: de participatie van mannen en

7. G. Hofstede, *Culture's consequences: international differences in word-related values*, Beverly Hills, 1980.

8. *Rapportage Arbeidsmarkt 1985*, blz. 24; idem 1986, blz. 36; idem 1987, blz. 33.

9. Vgl. CED, *Rapport arbeidsflexibiliteit en werkloosheid*, SER, Den Haag, 1987.

10. Uiteraard is er sprake van een zekere wisselwerking tussen werkgelegenheid en participatiegraad: indien meer mensen betaalde arbeid gaan verrichten zal er een grotere vraag komen naar diensten die anders binnen de sfeer van de huishoudelijke arbeid blijven.

11. Zie *Rapportage Arbeidsmarkt 1987*, blz. 43.

vrouwen is hoog en bijna gelijk, terwijl het aandeel van vrouwen in de totale werkloosheid daarmee in verhouding staat. Zouden in Nederland vergelijkbare regelingen voor werkende ouders worden ingevoerd en zou een flink aantal vrouwen dan besluiten zich als werkzoekend te laten registreren, dan zouden op korte termijn zowel het deelnemingspercentage van vrouwen als het werkloosheidscijfer stijgen (even afgezien van de ontmoediging). In politieke kringen geeft men echter ongetwijfeld de voorkeur aan een lage participatie boven een hoge officiële werkloosheid<sup>12</sup>.

Tot zover enige beschouwingen met de potentiële beroepsbevolking als uitgangspunt. Het verdere betoog heeft betrekking op de (afhankelijke) beroepsbevolking.

Bij de (her)verdeling van arbeid speelt deeltijdarbeid een rol. Tabel 1 laat zien dat qua aandeel in personen de rol van deeltijdarbeid in de drie landen nagenoeg gelijk is. Ik zal mij derhalve concentreren op twee andere belangrijke verdelingsmechanismen: enerzijds regelingen met betrekking tot tijdelijk korter werken en (tijdelijk) ontslag en anderzijds regelingen waardoor personen met een baan niet op hun werk aanwezig zijn.

### Ontslag, tijdelijk ontslag en tijdelijk korter werken

Onder tijdelijk korter werken ('short-time') respectievelijk tijdelijk ontslag ('temporary lay-off') versta ik dat alle werknemers (of een deel der werknemers) op initiatief van de werkgever gedurende een bepaalde periode korter werken dan overeengekomen in de arbeidsovereenkomst respectievelijk niet werken. Bij 'temporary lay-off' laat ik in het midden of er formeel-juridisch sprake is van ontslag en heraanname of van opschorting van de arbeidsovereenkomst. Dit betekent dat er materieel alleen maar een gradueel verschil bestaat tussen 'short-time' en 'temporary lay-off', waardoor ter aanduiding een enkel begrip zou kunnen volstaan. In overeenstemming met het spraakgebruik zal ik echter beide begrippen naast elkaar blijven gebruiken.

Werkgevers die geconfronteerd worden met pieken en dalen in de bedrijvigheid hebben in theorie de keuze uit combinaties van drie soorten aanpassingsprocessen met betrekking tot de aanwending van arbeidskracht. Ten eerste kan een ondernemer zijn personeelsbezetting afstemmen op de pieken en een tijdelijke onderbezetting van zijn personeel aanvaarden ('labour hoarding'). Hij kan zich ook aan de fluctuaties aanpassen door middel van tijdelijk ontslag en korter werken. Een derde mogelijkheid is dat hij de personeelsbezetting minimaal houdt; wanneer meer arbeid nodig is, kan hierin worden voorzien door overwerk, uitzendkrachten, afroepkrachten, personen met een tijdelijk contract enz. De uiteindelijke keuze van de werkgever zal afhangen van de relatieve kosten van de genoemde alternatieven.

De kosten van de diverse manieren om variaties in de personeelbehoefte op te vangen zijn in hoge mate afhankelijk van de regelgeving dienaangaande. De Nederlandse regelgeving heeft geleid tot een nogal eenzijdig gebruik van het derde alternatief. In Zweden en Denemarken treffen we combinaties van met name de eerstgenoemde twee mogelijkheden aan. In Denemarken ligt het accent op tijdelijk minder werken en in Zweden op tijdelijke contracten.

Het Zweedse ontslagrecht is vergelijkbaar met het Nederlandse, in die zin dat (individueel en collectief) ontslag niet snel te effectueren is<sup>13</sup>. Formeel ontslag en heraanname komt dus niet in aanmerking als aanpassingsmechanisme. Men maakt daarom gebruik van 'permittering', een begrip dat zowel korter werken als tijdelijke opschorting van de gehele arbeidsrelatie omvat. Tot 1985 ontvingen

'gepermitterde' werknemers een werkloosheidsuitkering (al dan niet aangevuld). Onder de huidige regels wordt het volledige loon doorbetaald; de werkgever ontvangt over een periode van maximaal 30 dagen een loonsubsidie die kan oplopen tot 70%.

In 1981 bedroeg het aandeel 'permitterade' in de totale werkloosheid 1,9%, in 1985 nog slechts 0,8%<sup>14</sup>. Uit de *Arbetsframställning 1978/1988* van de Arbetsmarknadsstyrelsen (Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening) blijkt dat in 1985 95.500 dagen gesubsidieerd werden (kosten Zkr. 25,5 mln.). In 1981 werden nog voor 556.900 dagen werkloosheidsuitkeringen uitbetaald. Deze cijfers zijn niet spectaculair, maar men dient hierbij in aanmerking te nemen dat de Zweedse werkgelegenheidssituatie zeer gunstig is, zodat er weinig behoefte bestaat aan 'permittering'.

Daarnaast maken Zweedse werkgevers gebruik van tijdelijke werknemers. Deze worden aangetrokken via de officiële arbeidsbureaus, die zich — in tegenstelling tot de Nederlandse — altijd zeer bewust ook op dit segment van de arbeidsmarkt hebben gericht. Het aandeel van tijdelijke banen in het totale vacaturebestand schommelt rond 55%<sup>15</sup>. Door de activiteiten van de officiële arbeidsbemiddeling zijn de uitzendbureaus in Zweden nauwelijks van de grond gekomen. Dat er in Zweden grote behoefte is aan tijdelijke arbeidskrachten hangt ook samen met de regelingen met betrekking tot arbeidsverzuim en arbeidsverlof (zie hieronder).

Denemarken kent voor de industriële sector een uitzonderlijk soepel ontslagrecht: arbeidsovereenkomsten zijn opzegbaar met onmiddellijke ingang of met inachtneming van een zeer korte opzegtermijn. Dit heeft tot gevolg dat ontslag, tijdelijk ontslag en korter werken in elkaar overvloeien: ontslag en heraanname of opschorting van een arbeidsovereenkomst en korter werken nemen naar behoefte de plaats in van de Zweedse 'permittering'. Het onderscheid tussen deze mogelijkheden wordt nauwelijks gemaakt: in Denemarken spreekt men over 'tussentijds naar huis sturen (midlertidig hjemsendelse).

Zeer velen worden voor korte tijd 'naar huis gestuurd': in 1981 kwamen 300.000 werknemers uit een totaal van 670.000 op deze manier in aanraking met werkloosheid; omgerekend tot volledig werklozen kwam dat getal overeen met 45.000 uit een totaal van 240.000<sup>16</sup>. De naar-huis-gezonden ontvangen als zij (vrijwillig) verzekerd zijn een werkloosheidsuitkering. Kosten: in 1981 Dkr. 3 mrd. op een uitkeringstotaal van Dkr. 16 mrd. Door deze regeling dragen de werkgevers geen enkel risico. Vanwege het ontbreken van elke prikkel voor de werkgevers om hun productie op rationele wijze te plannen wordt de regeling dan ook heftig gekritiseerd<sup>17</sup>. Meer dan het Nederlandse of het Zweedse, brengt het Deense stelsel herhalingswerkloosheid voort. Verandering van werkgever is daar-

12. De regeling in het aanhangige wetsvoorstel dat voorziet in een recht op onbetaald ouderschapsverlof, waardoor ouders de mogelijkheid wordt geboden in de eerste vier jaar na de komst van een kind maximaal 6 maanden de arbeidstijd terug te brengen tot minimaal 20 uur per week, zal mijns inziens weinig soelaas bieden aangezien vrouwen met (kleine) kinderen veelal reeds in deeltijd werkzaam zijn.

13. In Zweden ontbreekt ten aanzien van het individuele ontslag de eis van voorafgaande goedkeuring zoals die in Nederland door de directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau dient te worden gegeven. In die zin is het Zweedse ontslagrecht minder rigide dan het Nederlandse.

14. I. Persson-Tanimura en J. Johannesson, *Arbetsmarknaden inför 90-talet - anpassningsförmåga och anpassningsproblem*, Stockholm, 1987, bilage 4 till Långtidsutredningen

15. Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsmarknaden och Arbetsmarknadspolitikerna 1970-1984*, Solna, 1985.

16. P. Brüniche-Olsen, *Arbejdsgivernes udnyttelse af arbejdsløshedsforsikringen*, Samfundskøkonomi -2, 1986, blz. 36.

17. Idem, blz. 38.

voor niet per se noodzakelijk. Een steekproef<sup>18</sup> heeft uitgewezen dat 12,8% van de werknemers die ultimo november 1980 en ultimo 1981 in dienst waren van dezelfde werkgever, voor kortere of langere tijd werkloos zijn geweest.

Naast deze flexibele inzet van het vaste personeel, maken ook de Deense werkgevers gebruik van tijdelijke arbeidskrachten. De officiële arbeidsbureaus voorzien hierin. We stuiten hierbij op een opvallend verschil in werkterrein van de arbeidsbemiddeling: de Nederlandse arbeidsbureaus bemiddelen voornamelijk vaste banen, de Deense vooral tijdelijke en de Zweedse zowel vaste als tijdelijke banen. Dit verschil zien we weerspiegeld in de tijd die gemiddeld nodig is om een vacature te vervullen, Nederland: ongeveer 6 weken<sup>19</sup>, Zweden: 2,4 week<sup>20</sup> en Denemarken: slechts 9 dagen (!)<sup>21</sup>.

Aangezien het Nederlandse ontslagrecht vergelijkbaar is met het Zweedse, zou het Nederlandse stelsel – om evenwichtig te zijn – ook een praktijk van tijdelijk ontslag en tijdelijk korter werken ontwikkeld moeten hebben. De mogelijkheid daartoe werd in 1974<sup>22</sup> geschapen door de invoering van de Regeling werktijdverkorting. Een 'short-time'-vergunning wordt verleend voor een of meer perioden van 6 weken tot 50% (bij uitzondering 80%) van de normale werktijd, indien het ten minste 10% van de werknemers betreft. De vergunning wordt alleen verleend ter overbrugging van conjuncturele moeilijkheden, nadat de ondernemer zelf in redelijke mate (in de praktijk: 2 weken) daarvan de kosten heeft gedragen. Na een piek in 1975 (een verlies van bijna 18.000 arbeidsjaren, 8,7% van de totale werkloosheid<sup>23</sup>), nam het beroep op de regeling af tot onbetekenende proporties<sup>24</sup>. Hiervoor zijn mijns inziens de (te) strenge eisen aan het verkrijgen van een vergunning in combinatie met de sterke stijging van de werkloosheid als oorzaak aan te wijzen.

De plaats van het korter werken werd ingenomen door de 'flexi-contracten'. Dit is niet verwonderlijk, want het flexi-contract heeft grote voordelen: geen vaste perioden, geen percentageregels, geen eigen risico voor de werkgever en toepasbaar voor zowel conjuncturele als structurele problemen. Het risico kan volledig worden afgewenteld op de werknemers; om kort te gaan, lage kosten en optimale flexibiliteit.

Waarom dienen het Deense en Zweedse systeem als evenwichtiger beoordeeld te worden dan het Nederlandse systeem? In Denemarken is de druk op de werkgevers om de vaste personeelsbezetting tot een minimum terug te brengen kleiner. Dit leidt ertoe dat de gevolgen van een vermindering van werkgelegenheid gedragen worden door een grotere groep personen dan hier. Deze gelijkmatige verdeling is niet alleen rechtvaardiger, maar ook doelmatiger omdat de vooral tijdelijke werklozen het contact met het eigen werk en de arbeidsmarkt behouden. Zo wordt vernietiging van specifiek en algemeen 'human capital' voorkomen.

Het Nederlandse systeem daarentegen creëerde, vooral tussen 1980 en 1984<sup>25</sup>, als het ware langdurig werklozen. Nu tracht men deze mensen met veel moeite en kosten in het arbeidsproces terug te brengen (b.v. met de wet-Vermeend-Moor). De cijfers voor Zweden en Nederland met betrekking tot langdurig werklozen in tabel 1 spreken duidelijke taal. Het ontbreken van cijfers voor Denemarken – volgens de gebezigde definitie – is echter nog illustratiever: Denemarken meet de duur van werkloosheid niet als de lengte van de (voortdurende) periode vanaf het moment dat iemand werkloos is geworden tot het meetmoment, maar men bepaalt welke fractie van het jaar iemand over het geheel genomen werkloos is geweest. Dit getal noemt men de werkloosheidsgraad ('ledigheds grad'). Voor de totale beroepsbevolking wordt de gemiddelde werkloosheidsgraad berekend.

In 1985 b.v. kwamen bijna 750.000 personen uit een be-

roepsbevolking van 2.784.000 (d.i. 26%) gedurende gemiddeld vier maanden met werkloosheid in aanraking kwamen. Bij een gemiddeld werkloosheidscijfer van ruim 250.000 is de verhouding tussen het aantal mensen dat met werkloosheid in aanraking komt en het gemiddelde werkloosheidscijfer groter dan 3:1. Voor Nederland schat ik deze verhouding op hooguit 1,5:1<sup>26</sup>, hetgeen betekent dat de doorstroming in Nederland veel minder is. De stigmatiserende werking van werkloosheid is bijgevolg in Denemarken geringer. Het Nederlandse stelsel prikkelt de werkgevers om de vaste personeelsbezetting tot een minimum terug te brengen. De belasting van het (resterende) personeel wordt hierdoor ongetwijfeld verhoogd.

## Wel een baan maar niet aan het werk

Behalve de verschillen in participatiegraad en in aanstellings- en ontslagbeleid zijn er tussen Nederland enerzijds en Denemarken en Zweden anderzijds opmerkelijke verschillen in arbeidsverzuim en arbeidsverlof, hier hier verder aangeduid als 'afwezigheid'<sup>27</sup>. Afwezigheid beïnvloedt de gemiddelde effectieve arbeidsduur. Tabel 2 verschaft inzicht in de relatieve betekenis van de belangrijkste redenen voor afwezigheid in het jaar 1983. In dat jaar was in Zweden gemiddeld 16,1% van het aantal werkenden afwezig, in Nederland was de afwezigheid naar schatting 19 à 20%<sup>28</sup>.

Voor Nederland zijn zeer opvallend het hoge aandeel van het ziekteverzuim en de lage aandelen van ouderschapsverlof en studieverlof. Ziekteverzuim is een gecompliceerd verschijnsel. Een volledige analyse van de verschillen in ziekteverzuim tussen de drie landen zou een studie op zich vergen en valt buiten het bestek van dit artikel, maar twee zaken verdienen in dit verband de aandacht. In de eerste plaats zou de eerder gememoreerde relatief hoge belasting van de werknemers met een vast dienstverband in Nederland debet kunnen zijn aan een deel van het ziekteverzuim. Het tweede punt is dat, anders dan bij tijdelijk ontslag en tijdelijk korter werken, waar de vrijheid van handelen van de werkgevers voorop staat, het bij ouderschapsverlof en studieverlof gaat om de keuzevrijheid van de individuele werknemer. Daar er in Nederland nauwelijks regelingen bestaan die deze keuzevrijheid garanderen,

18. Per Vejrup Hansen, *Arbejdskraftbevægelse og beskæftigelse*, Kopenhagen, 1985.

19. Schatting op basis van *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*, tabel 2.14.

20. *Arbejdsmarknadsstyrelsen*, op. cit.

21. P. Nielsen, *Arbejdsformidlingens matchningsfunktion, in dynamik kvindelig mobilitet teknologi marked*, Kopenhagen, 1985.

22. Ook voor 1974 was tijdelijk korter werken mogelijk op basis van art. 8 lid 3 van het BBA 1945.

23. P. Lukkes, *Tijdelijk korter werken in Nederland*, Groningen, 1982.

24. 1983: 5.589 arbeidsjaren, bij een geregistreerde werkloosheid van 800.000. Tekenend is dat het cijfer met ingang van 1984 niet meer belangrijk genoeg gevonden werd om in het Statistisch zakboek van het CBS opgenomen te worden.

25. Zie *Rapportage Arbeidsmarkt 1987*, blz. 49.

26. Schatting voor 1985 als volgt uitgevoerd: aantal inschrijvingen (807.000) minus administratieve inschrijvingen (160.000). Dit levert 647.000 gevallen op hetgeen een overschatting is van het aantal personen, aangezien er personen bij zijn die geconfronteerd worden met herhalingswerkloosheid. Vervolgens dit cijfer vermeerderd met het aantal personen dat langer dan 1 jaar werkloos is (407.000). Het totaal van 1.054.000 gerelateerd aan het aantal geregistreerde werklozen levert een verhouding van 1,5:1 op.

27. Het alternatief 'verzuim' heeft een enigszins ongunstige bijklank.

28. C. de Neubourg, *Unemployment, labour slack and labour market accounting: theory, measurement and policy*, Groningen, 1987.

Tabel 2. Afwezigheid in Denemarken, Nederland en Zweden naar reden in procenten van de totale afwezigheid, inclusief en exclusief vakantie, 1983

	Denemarken		Nederland		Zweden	
	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.
Vakantie	30,4 <sup>a</sup>	.	30,4 <sup>a</sup>	.	45,6	.
Ziekte	31,3	44,9	53,1 <sup>b</sup>	71,8	24,7	45,4
Ouderschapsverlof <sup>c</sup>	12,5	17,8	0,0	3,0	11,7	21,5
Studieverlof	8,9	12,8	1,2	1,7	7,5	13,8
Overige redenen <sup>d</sup>	16,9	24,3	15,3	21,9	10,5	19,3
Totaal	100	100	100	100	100	100

a. Onderschatting. Deze cijfers afkomstig zijn van een arbeidskrachtentelling gehouden in het voorjaar terwijl het cijfer voor Zweden een jaargemiddelde is.

b. Overschatting: zwangerschapsverlof wordt in Nederland tot het ziekteverzuim gerekend. Aangezien in 1983 4% van het totale aantal ziekte dagen van de z.g. omslagleden (ongeveer 90% van de werknemers) verband hield met de diagnosegroep 'normale zwangerschap en bevalling' en aangenomen mag worden dat dit verlof gelijkmatig over het jaar gespreid is, kunnen 2,1 %-punten aan de categorie ouderschapsverlof toegerekend worden. Bij de cijfers excl. vakantie is deze splitsing aangebracht.

d. Staking, militaire dienst e.d.

waag ik met enige voorzichtigheid te veronderstellen dat er noodgedwongen oneigenlijk gebruik plaatsvindt van de mogelijkheden tot ziekteverzuim. B.v. een werkneemster die zes weken na de geboorte van haar kind nog niet volledig op krachten is gekomen, heeft in Nederland in principe slechts de keuze tussen ontslag nemen of zich ziek melden. Hier ontbreken mogelijkheden om voldoende (medisch geïndiceerd) zwangerschapsverlof te nemen, daarna geruime tijd ouderschapsverlof (al dan niet gedeeld met de vader) te krijgen en vervolgens terug te keren naar de oude arbeidsplaats. Omdat naast ontslag alleen de Ziekte wet open staat zullen er feitelijke ongelijkheden optreden: de ene werkneemster zal zich, hersteld of niet, moreel verplicht voelen na zes weken weer aan de slag te gaan, de andere zal er geen moeite mee hebben langere tijd in de Ziekte wet te blijven.

Regelingen zoals in Denemarken en Zweden (en andere 'moderne' landen), waarbij het recht verleend wordt een bepaalde periode (in Zweden 18 maanden) afwezig te zijn nemen deze ongelijkheid weg. Zij bieden bovendien voordelen voor derden. Een vervangende kracht heeft een tijdelijke baan van een redelijke duur en kent de einddatum (bij gebruik van de Ziekte wet moet die maar afgewacht worden). Ook op macro-niveau is er winst te behalen: vervanging door schoolverlaters biedt het nevenvoordeel dat deze meteen een behoorlijke werkervaring opdoen. Zo kan vernietiging van pas gevormd menselijk kapitaal worden voorkomen. In Zweden maken de z.g. 'vicariaten' een aanzienlijk deel uit van het bestand van tijdelijke banen en spelen ze een belangrijke rol in het beleid dat erop gericht is zoveel mogelijk personen, die daarvoor in aanmerking komen in contact met de arbeidsmarkt te brengen en te houden.

Dezelfde argumenten gelden met betrekking tot studieverlof. Een bijkomend argument is nog dat scholing, meer dan verzorging van kinderen, direct gericht is op de arbeidsmarkt. Het belang van scholing wordt in Nederland onderkend. De aandacht is in dit verband echter te zeer gericht op de werklozen. Met het oog op de vergroting van de dynamiek van de arbeidsmarkt is een bredere benadering wenselijk.

Regelingen die de rechten op ouderschapsverlof en studieverlof vergroten, hoeven niet veel extra te kosten. Bij vervanging vervalt de uitkering aan degene die een arbeidsplaats tijdelijk inneemt. Bovendien hoeft het geen beoogd dat het doelmatig is geldstromen die samenhangen

met niet-werken in de richting te kanaliseren van personen van wie vaststaat dat hun afwezigheid verband houdt met activiteiten die ook maatschappelijk nut afwerpen.

## Conclusies

In vergelijking met Denemarken en Zweden is in Nederland de verdeling van de beschikbare werkgelegenheid zeer onevenwichtig. Slechts 51% van de potentiële beroepsbevolking was in 1984 betrokken bij de verrichting van de beschikbare betaalde arbeid. In Denemarken en Zweden bedroegen deze percentages bijna 73 resp. 80. Niettegenstaande het feit dat in Zweden gemiddeld per lid van de potentiële beroepsbevolking meer betaalde arbeid beschikbaar is, is de gemiddelde effectieve arbeidsduur er lager.

De gesignaleerde ongelijke verdeling kan verklaard worden uit een onevenwichtig stelsel van regelgeving. De Nederlandse regels met betrekking tot ontslag, tijdelijk ontslag en tijdelijk korter werken leiden ertoe dat de werkgevers het vaste personeelsbestand zo klein mogelijk houden en pieken in de bedrijvigheid opvangen door middel van tijdelijke arbeidskrachten. Om het evenwicht te herstellen staan twee strategieën ter beschikking: omvattende deregulering met het Deense stelsel als voorbeeld of herregulering in de geest van het Zweedse systeem. Imitatie van het Deense systeem ligt voor de Nederlandse verhoudingen niet zo voor de hand, aangezien dat de afschaffing van een groot deel van het ontslagrecht zou vergen. Dan resteert de minder ingrijpende herregulering.

Naar mijn opvatting zou deze herregulering moeten uitmonden in een systeem met minder ontslagbescherming voor werknemers met een vast dienstverband, meer rechtsbescherming voor tijdelijke arbeidskrachten en werknemers met flexicontracten, minder rigide regels ten aanzien van tijdelijk korter werken. Het verdient overweging de Regeling Werktijdverkortung te betrekken in het denkwerk dat al gedaan wordt met betrekking tot het ontslagrecht en de flexibele contracten. Nederland heeft al een zekere traditie met betrekking tot korter werken. Ging het voor de oorlog en in de jaren zeventig uitsluitend om een negatief geformuleerde doelstelling, het voorkomen van ontslag, nu is er een positieve overweging bijgekomen: zoveel mogelijk personen bij de arbeidsmarkt betrokken houden, opdat ze niet eindigen als langdurig werklozen.

Ontslag en werktijdverkortung zijn aanpassingsmechanismen die ter beschikking staan van de ondernemer. Bij 'afwezigheid' staat de keuzevrijheid van de werknemer centraal. De Nederlandse regelingen bieden de werknemers weinig mogelijkheden tot geoorloofde afwezigheid. Een vlucht in ziekteverzuim lijkt dan onontkoombaar. Ruimere regelingen voor ouderschapsverlof en studieverlof verdienen aanbeveling. De onvermijdelijke tegenwerping is dat zoiets de arbeidsorganisaties voor onoplosbare organisatorische problemen stelt. Ik kan echter geen aanwijzingen vinden dat de Zweedse economie geleden heeft onder het deeltijdwerk, het grote aantal vakantiedagen, het ouderschapsverlof of het studieverlof.

Chris Caanen