



Flexibilisering is gunstig voor banengroei

Auteur(s):

G.E. Hebbink

*De auteur is werkzaam bij de Nederlandsche Bank, afdeling Economisch Beleid. g.e.hebbink@dnb.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4446, pagina 540, 12 november 2004

Rubriek:

arbeidsmarkt

Trefwoord(en):

De werkgelegenheidsgroei aan het eind van de jaren negentig is niet alleen terecht gekomen bij flexibele banen, die daarna weer verloren zijn gegaan. Er is sprake van een structurele toename van de werkgelegenheid, bij een forse toename van flexibele arbeid. De gunstige werkgelegenheidsprestatie lijkt vooral samen te hangen met de hervormingen van de Nederlandse arbeidsmarkt van de laatste twee decennia.

In de periode van 1990 tot en met 2002 groeide de werkgelegenheid in Nederland meer dan twee keer zo sterk als het gemiddelde van de oeso-landen. Dit jaar en vorig jaar nam de werkgelegenheid in Nederland af met 1,1 procent, terwijl Europa en de oeso-landen gemiddeld nog steeds een lichte groei kenden. Sommigen concluderen dat het werkgelegenheidssucces van de jaren negentig niet structureel is geweest en dat de geboekte winst nu in hoog tempo wordt ingeleverd. Dit effect wordt toegeschreven aan de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zo signaleert De Beer in de *esb* van 17 september (De Beer, 2004) dat de werkgelegenheidswinst die in de tweede helft van de jaren negentig is behaald, fragiel blijkt te zijn geweest. In deze bijdrage laat ik zien dat de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt blijvend is en een gunstig effect heeft op de structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid.

Werkgelegenheidsprestatie

De Nederlandse werkgelegenheid is in de jaren negentig indrukwekkend gegroeid. Deze groei werd gevolgd door een dramatische krimp. Vanwege onderliggende conjunctuurschommelingen is het te eenvoudig om de snelheid van de recente krimp van de werkgelegenheid toe te schrijven aan de snelheid van de voorafgaande groei. Om aan deze simplificatie te ontkomen, kan de werkgelegenheidsprestatie van een land beter worden gemeten aan de hand van de cyclisch gecorrigeerde ontwikkeling van de werkgelegenheid. Tussen begin jaren negentig en 2003 heeft Nederland immers een heftige conjunctuurcyclus beleefd. Om verscheidene redenen waren zowel de opgang als de neergang krachtiger dan in veel andere landen, afgemeten aan de groei van het bbp. De uitbundige huizenmarkt, het open karakter van de economie en de krappe arbeidsmarkt speelden hierbij een rol. Recent heeft de oeso de groeicijfers van de werkgelegenheid gecorrigeerd voor deze conjuncturele ontwikkelingen. Het blijkt dat de structurele groei van de Nederlandse werkgelegenheid tussen 1998 en 2003 het hoogste van de oeso-landen was (oeso, 2004a).¹

Als alternatief voor de werkgelegenheidsgroei, kan de prestatie van de arbeidsmarkt ook worden beoordeeld aan de hand van de werkloosheidsvoet. Hier is eveneens een maatstaf voorhanden waaruit de invloed van de conjunctuur is weggefilterd, namelijk de nairu. Deze *non-accelerating inflation rate of unemployment* is in Nederland sinds 1990 met vier procentpunten gedaald; op Ierland na de grootste daling van 22 landen uit de oeso. Ook in de periode 1998-2003 heeft Nederland een sterke daling van de nairu doorgemaakt. In de rangorde van alle dertig oeso-landen staat Nederland op de vierde plaats met een daling van 1,1 procentpunt.

Hoewel de Nederlandse arbeidsmarkt de laatste twee jaren fors is verslechterd, blijkt daar structureel gezien geen sprake van te zijn. Gecorrigeerd voor de conjunctuur had Nederland tussen 1990 en 2003 een van de best functionerende en presterende arbeidsmarkten van het oeso-gebied.² Weliswaar is Nederland als banenkampioen van Europa veranderd in een achterblijver, maar dit heeft te maken met de onderliggende conjunctuuromslag en niet met een omslag in het flexibele aandeel van de werkgelegenheid, zoals De Beer stelt. Zoals ik hierna zal laten zien, ligt het aandeel van flexwerk nog steeds hoger dan aan het einde van de vorige recessie. Ook een tweede stelling van De Beer, dat flexibilisering de conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid en de werkloosheid heeft versterkt, is niet houdbaar. Dit blijkt uit een recent onderzoek van de Europese Commissie, die geen overtuigende aanwijzingen vindt voor een versterkend effect van flexibele arbeid op cyclische schommelingen van de werkgelegenheidsgroei (Europese Commissie, 2004).

In het vervolg van deze bijdrage zal ik de toegenomen flexibiliteit van de arbeidsmarkt in een wat bredere zin belichten. Alvorens nader in te gaan op indicatoren voor flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, ga ik eerst in op het beleid dat daaraan ten grondslag ligt.

Beleidsprestatie

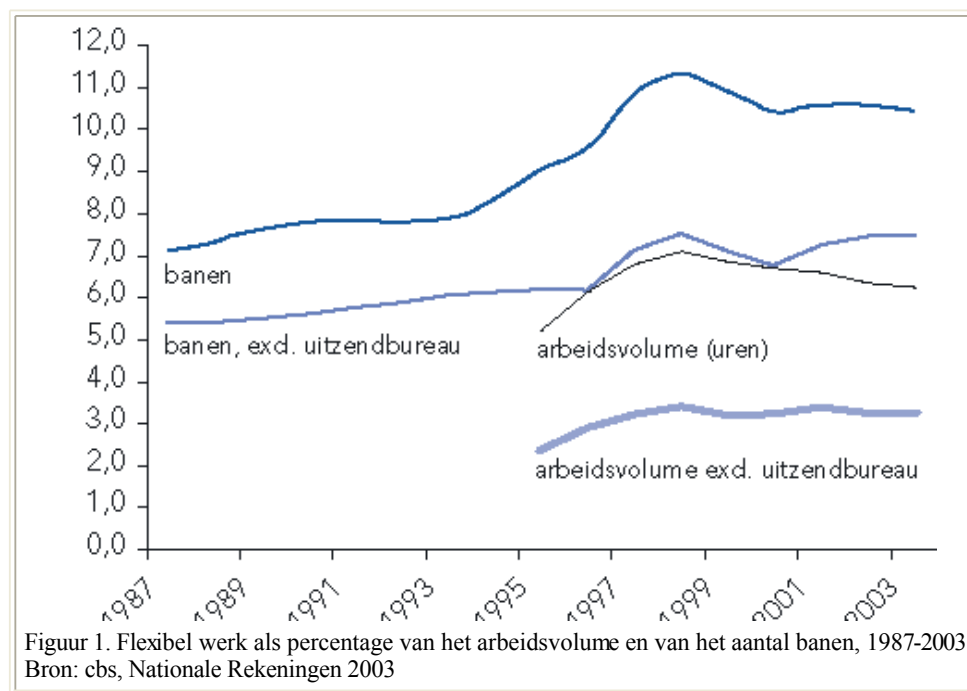
Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig heeft een groot aantal landen stappen gezet om de arbeidsmarkt te hervormen (oeso, 1994). Een brede verzameling strategieën werd daarbij gevolgd, aangrijpend bij belastingen, uitkeringen, arbeidstijden, contractvorming, participatie en ontslagbescherming. Een deel van die hervormingen kan worden gekenmerkt als 'flexibilisering'. Zo heeft de aanpassing van de maximale duur van tijdelijke contracten in Nederland bijgedragen aan de toename van tijdelijk (flexibel) werk. Ook aanpassingen van wettelijke regelingen voor ontslagbescherming kunnen bijdragen aan flexibelere arbeidsrelaties.³ Door flexibelere arbeidsmarktrelaties kunnen bedrijven sneller en tegen lagere kosten de samenstelling of de omvang van hun werkgelegenheid

aanpassen. Op macro-economische schaal betekent dit dat de productiefactor arbeid beter wordt benut, omdat er minder belemmeringen zijn voor een productievare inzet.⁴

In een recente vergelijkende studie over de periode 1994-2004 komt de oeso tot de conclusie dat Nederland, samen met Denemarken en Finland, de meest vergaande arbeidsmarkthervormingen van de oeso-landen heeft uitgevoerd (oeso, 2004a). De oeso is voorzichtig over de relatie tussen de intensiteit van de hervormingen en de werkgelegenheidsprestatie. De diversiteit van de hervormingen maakt het kwantificeren van de intensiteit ervan lastig, wat een belemmering is voor econometrisch onderzoek. Niettemin is het duidelijk dat Nederland op beide punten, werkgelegenheid en beleid, hoog scoort.

Flexibilisering

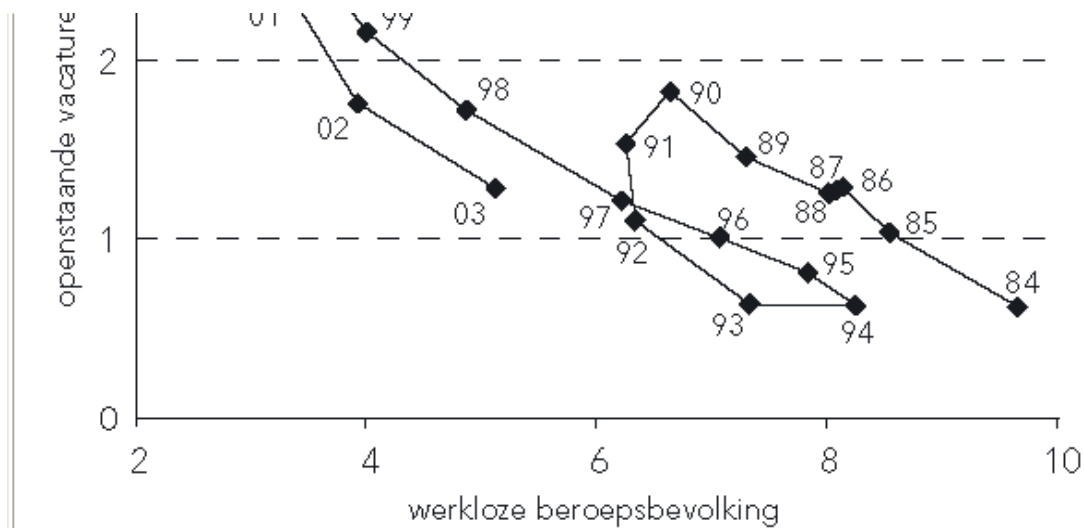
In hoeverre is de Nederlandse arbeidsmarkt flexibeler geworden en is daar tijdens de laatste economische neergang verandering in gekomen? Het aandeel van flexibele arbeid in de totale werkgelegenheid geeft hiervoor een eerste indicatie [figuur 1](#). Sinds 1992, het vorige conjuncturele dieptepunt, is het aandeel van banen met een flexibel karakter toegenomen van 7,8 procent naar 10,5 procent. De wat kortere reeks voor het arbeidsvolume laat tussen 1995 en 2003 eveneens een stijging zien. In gewerkte uren gemeten, het arbeidsvolume, liep het flexibele deel van de werkgelegenheid op van 5,2 procent naar 6,3 procent. Aangezien het voor een groot deel om uitzendwerk gaat, toont de grafiek ook de ontwikkeling van flexibel werk buiten de uitzendbranche. Ook dan blijkt het aandeel van flexibele banen in 2003 hoger te liggen dan in 1992. De hier gepresenteerde grafiek geeft een ander beeld dan [figuur 1](#) van De Beer (2004), die zijn analyse baseert op het aantal werkzame personen.⁵ Hij constateert dat het aantal werkzame personen met een flexibele baan in de conjuncturele neergang weer is gedaald naar het niveau van begin jaren negentig. Hier blijkt dat dat niet het geval is voor het arbeidsvolume in uren en evenmin voor het aantal banen. Voor een analyse van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt is het aantal personen als eenheid minder geschikt; bedrijven vergroten hun flexibiliteit vooral via de kenmerken van functies en banen, niet van de werkzame personen. Het is dan ook mogelijk dat een groeiend aantal flexibele banen tot stand komt met de inzet van relatief minder personen.⁶ Uit de data blijkt dat de arbeidsduur van de gemiddelde flexwerker de laatste jaren inderdaad is toegenomen. Dit kan op zichzelf een teken van toenemende flexibilisering zijn.⁷ Een andere mogelijke verklaring hiervoor is dat flexibel werk meer geaccepteerd is geraakt; meer mensen zijn bereid een volledige, maar flexibele baan te accepteren, waar dat vroeger vooral korte, part-time banen betrof. Al met al is de arbeidsmarkt dus ook structureel gezien duidelijk flexibeler geworden. Dit is in tegenstelling tot de constatering van De Beer, die meent dat de flexibilisering slechts conjunctureel van aard was.



Andere indicatoren van flexibiliteit

Voor de mate van flexibiliteit van de arbeidsmarkt is het aandeel van flexibele arbeid, zoals bijvoorbeeld weergegeven in figuur 1, slechts een beperkte indicator. Uiteindelijk gaat het bij flexibiliteit om de snelheid waarmee de arbeidsmarkt in staat is om werknemers en werkgevers efficiënt bij elkaar te brengen. Dit heeft niet alleen met de flexibiliteit van arbeidscontracten te maken, maar ook met de mate van aansluiting tussen de kenmerken van gevraagd en aangeboden werk, zoals opleiding en ervaring. Deze aansluiting hoeft in een flexibel functionerende arbeidsmarkt niet perfect te zijn, maar komt wel soepeler tot stand, bijvoorbeeld door (her)scholing, mobiliteit of een meer activerende sociale zekerheid. Een bekende manier om deze matching te kwantificeren is de Beveridge- of uv-curve. Deze geeft de relatie tussen werkloosheid en vacatures. Een betere aansluiting tussen vraag en aanbod betekent dat er minder werkzoekenden en minder vacatures nodig zijn om hetzelfde aantal matches te verkrijgen. De Nederlandse uv-curve verschoof in de jaren zeventig en tachtig naar rechts, duidend op verslechterde matching. In een recente analyse van de oeso blijkt Nederland een van de weinige landen (naast de VS, Canada en Portugal) te zijn waar de uv-curve sinds het einde van de jaren tachtig naar links is verschoven (oeso, 2003). Dit betekent een verbeterde matching van vraag en aanbod [figuur 2](#). Op de arbeidsmarkt kwam deze verschuiving van de uv-curve tot uitdrukking in de lagere Nederlandse nairu.





Figuur 2. Werkloosheid en openstaande vacatures 1984-2003 in procenten van de beroepsbevolking
Bron: cpb en cbs

Een aanvullende manier om veranderingen in de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te beoordelen, richt zich op de mate waarin de werkgelegenheid binnen bedrijfstakken groeit en krimpt gedurende de conjunctuurcyclus. Vernietiging en creatie van banen vindt vooral plaats binnen bedrijfstakken. De vernietiging van banen volgt daarbij over de tijd een anticyclisch patroon; de creatie van banen volgt een procyclisch patroon (Davis, Haltiwanger en Schuh, 1996; Den Butter en Reinder, 1996). De verschuiving van werkgelegenheid tussen bedrijfstakken, hoewel geringer van omvang, is een belangrijk mechanisme van de economie ter aanpassing aan structurele veranderingen. Evenals in de vs (Groshe en Potter, 2003), blijkt dit proces de laatste jaren in Nederland meer zichtbaar te zijn geworden (dnb, 2004). Waar vroeger de werkgelegenheid in veel bedrijfstakken sterk meebewoog met de conjunctuur, ondervinden nu meer bedrijfstakken een structurele, dat wil zeggen permanente, krimp in werkgelegenheid. Voorbeelden zijn delfstoffen en textiel. Andere bedrijfstakken groeien juist structureel in werkgelegenheid, onafhankelijk van de conjunctuur, zoals verschillende diensten en de machine-industrie. Het aandeel in de totale werkgelegenheid van bedrijfsklassen met een structurele krimp of groei van het aantal banen was in de periode 1987-1994 gelijk aan 71 procent en steeg naar 96 procent in de periode 1995-2002. Dit betekent dat de verdeling van banen over bedrijfstakken sneller dan in het verleden is veranderd en dat de arbeidsmarkt in die zin flexibeler is geworden.⁸

Conclusie

De sterke toename van de Nederlandse werkgelegenheid in de jaren negentig is niet alleen terecht gekomen bij flexibele banen die daarna weer verloren zijn gegaan. Het aandeel van flexibel werk in de totale werkgelegenheid ligt op dit moment nog steeds hoger dan aan het einde van de vorige recessie. Ook andere indicatoren wijzen op een toegenomen arbeidsmarktflexibiliteit. Dit betekent dat de arbeidsmarkt in structurele zin flexibeler is geworden. Tegelijkertijd behoort de Nederlandse arbeidsmarkt, eveneens in structurele zin, tot de best presterende onder de landen van de oeso, zowel wat betreft werkgelegenheids groei als werkloosheidsafname.

Deze conclusie staat lijnrecht tegenover die van De Beer (2004). Volgens hem is de recente afname van de werkgelegenheid juist het gevolg van de conjunctuurgevoeligheid van flexibele banen. In tegenstelling tot zijn analyse vind ik echter een structurele toename van de werkgelegenheid, bij een forse toename van flexibele arbeid.

Hoewel de arbeidsmarkt op dit moment in een conjunctureel dal zit, lijkt het er over een langere termijn bezien op dat de beleidsinslag in de jaren tachtig, gericht op hervormingen van de arbeidsmarkt, in Nederland inmiddels haar vruchten begint af te werpen. Niettemin is er nog veel vooruitgang te boeken, vooral bij de vaste, niet-flexibele arbeidsrelaties. Een voorbeeld is de ontslagbescherming bij deze groep werknemers, die vergeleken met andere landen op een hoog niveau ligt.

Gerbert Hebbink

Literatuur

De Beer (2004) Flexibilisering maakt banengroei fragiel. *esb*, 17 september 2004.

Den Butter, F.A.G. & A. Reinder (1996) Sectorale en regionale dynamiek. *esb*, 10 januari 1996.

Caballero, R.J., K.N. Cowan, E.M.R.A. Engel en A. Micco (2004) *Effective labor regulation and microeconomic flexibility*. Working Paper, 10744, nber, september 2004.

Cavalcanti, T.V.d.V. (2004) Layoff costs, tenure, and the labour market. *Economics Letters*, 84, 3, 383-390.

Davis, S.J., J.C. Haltiwanger & S. Schuh (1993) *Job Creation and Destruction*. mit Press, 1996.

dnb (2004) *Monetaire en economische ontwikkelingen*. Kwartaalbericht dnb, juni 2004.

Douven, R.C.M.H. (1999) *Equilibrium rates and wage flexibility in Europe*. Onderzoeksmemorandum, 157, cpb.

Dunnewijk, T.J.A. & A. Lammertsma (1999) De onstuimige groei van flexibele arbeid. *esb*, 26 februari 1999.

Europese Commissie (2004) *The EU Economy: 2004 Review*. Brussel, 26 oktober 2004.

Groshen, E.L., & S. Potter (2003) *Has structural change contributed to a jobless recovery?* Current Issues, 9, 8, Federal Reserve Bank of New York.

Kleinknecht, A.H., R.H. Oostendorp & M.P. Pradhan (1997) Flexibiliteit en prestaties, *esb*, 12 november 1997.

oeso (1994) *The oecd Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*.

oeso (2003) *Employment Outlook*.

oeso (2004a) Assessing *The oecd Jobs Strategy: Past Developments and Reforms* (eco/pe/wp1(2004)8), 7 oktober 2004.

oeso (2004b) *Employment Outlook*.

1 Hierbij is de werkgelegenheidsgroei gecorrigeerd voor de output gap. Zie ook oeso (2004b).

2 Douven (1999) komt tot een vergelijkbare conclusie voor de periode tot en met 1997.

3 Voor recent onderzoek naar het verband tussen ontslagbeschermingsregulering en flexibiliteit zie bijvoorbeeld Caballero et al. (2004) en Cavalcanti (2004).

4 Hier wordt soms tegenin gebracht dat flexibilisering negatieve effecten kan hebben, omdat flexibilisering investeringen in menselijk kapitaal ontmoedigt (Kleinknecht et al, 1997). Hoewel op zichzelf juist, is het onduidelijk waarom dit partiële effect een macro-economische inefficiëntie zou betekenen. Daarvoor is een afweging nodig tussen de baten van investeringen in (specifiek) menselijk kapitaal, tegen de baten van investeringen in (algemeen) menselijk kapitaal via het aantrekken van nieuwe werknemers.

5 Hoewel in de begeleidende tekst over banen wordt gesproken.

6 Voor een analyse van flexibele arbeid gemeten naar arbeidsjaren en banen zie bijvoorbeeld ook Dunnewijk en Lammertsma (1999).

7 Hier is de reeks arbeidsvolume uit de Nationale Rekeningen (gebaseerd op de Arbeidsrekeningen) vergeleken met de reeks werkzame beroepsbevolking (gebaseerd op de enquête Beroepsbevolking). Vanwege definitieverschillen zijn deze reeksen niet geheel met elkaar vergelijkbaar. Niettemin blijkt dat het berekende aantal uren per werkende tussen 1995 en 2003 gestaag oploopt met in totaal veertig procent. **8**

Niettemin kunnen in werkgelegenheid krimpende bedrijfstakken economisch gezien gezond zijn, met een hoge of groeiende arbeidsproductiviteit en gunstige afzetvooruitzichten.