



Flexibilisering maakt banengroei fragiel

Auteur(s):

P.T. de Beer

De auteur is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen (Henri Polak-leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam en is tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (aias) en De Burcht. p.t.debeer@uva.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4442, pagina 434, 17 september 2004

Rubriek:

arbeidsmarkt

Trefwoord(en):

Er zijn weinig aanwijzingen voor een structurele toename van flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Wel heeft flexibilisering de conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid vergroot.

Het verschil in banengroei en economische prestaties tussen Europa en de Verenigde Staten wordt vaak toegeschreven aan het gebrek aan flexibiliteit van de Europese economieën, in het bijzonder van de arbeidsmarkt. In de jaren negentig ontstond er in de Europese Unie brede consensus dat Europese landen hun arbeidsmarkt flexibeler dienden te maken. Nederland leek hiermee in de tweede helft van de jaren negentig goede vorderingen te maken. Tussen 1993 en 1998 verdubbelde het aandeel van uitzendwerk in de werkgelegenheid en tussen 1994 en 2001 verdubbelde het percentage werkenden dat van baan wisselt. In dezelfde periode liet Nederland een record banengroei van zo'n twintig procent zien en daalde de werkloosheid naar iets meer dan twee procent, het laagste niveau in dertig jaar. Nederland leek hiermee het bewijs te leveren dat flexibilisering bijdraagt aan betere arbeidsmarktprestaties. Toch plaatsten sommige economen, zoals Delsen en De Jong (1997) en Kleinknecht (1996) kritische kanttekeningen bij de snelle flexibilisering van de arbeidsmarkt. Hoe duurzaam waren al die flexibele banen? Zou de winst in een neergaande conjunctuur niet snel verloren gaan?

In hun recente notitie *Kiezen voor groei* (2004) noemen de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een flexibele arbeidsmarkt en verhoging van arbeidsdynamiek "het eerste element in het activerende werkgelegenheidsbeleid". In een opgaande conjunctuurfase dragen flexibilisering en dynamiek inderdaad bij aan een snelle banengroei en een sterke daling van de werkloosheid. In een fase van laagconjunctuur gaat een groot deel van deze winst echter weer verloren.

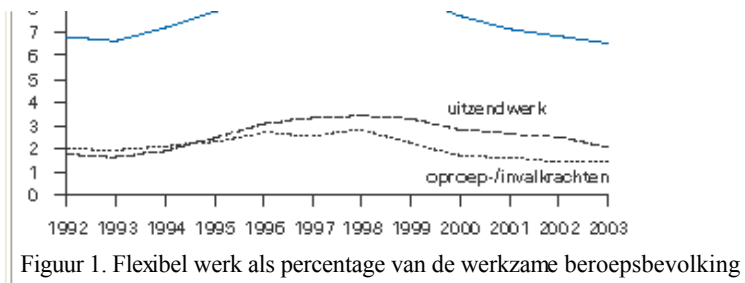
Nu de Nederlandse economie zich al geruime tijd in een recessie bevindt, is dit het geschikte moment enkele vragen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt te beantwoorden. Was er de afgelopen tien jaar inderdaad sprake van een structurele toename van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, of ging het slechts om een conjunctureel verschijnsel? En heeft de flexibilisering van de arbeidsmarkt Nederland structurele winst opgeleverd ten aanzien van werkgelegenheid en werkloosheid? Om deze vragen te beantwoorden schetst dit artikel de ontwikkeling van flexwerk in de afgelopen tien jaar. Deze periode omvat een volledige conjunctuurcyclus, zodat een conjuncturele ervaring en structurele trends van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Flexwerk terug naar af

Er bestaat onder arbeidsmarktonderzoekers geen overeenstemming over de beste maatstaf voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. In dit artikel wordt gebruik gemaakt van twee indicatoren waarvoor over een periode van ten minste tien jaar gegevens beschikbaar zijn en die een aanwijzing bieden voor de mate van externe flexibiliteit. Onder externe flexibiliteit wordt verstaan de snelheid waarmee de werkgelegenheid zich kan aanpassen aan de behoeften van werkgevers.¹ De eerste indicator betreft het aantal flexibele dienstverbanden, dat wil zeggen tijdelijke aanstellingen van minder dan een jaar en aanstellingen met een variabele arbeidsduur. De tweede indicator betreft de mobiliteit van werkenden, gemeten aan de hand van het aantal werkenden dat de afgelopen twaalf maanden van werkring is veranderd. Beide indicatoren bieden een aanwijzing voor het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt aan veranderende externe omstandigheden (zoals een conjuncturele inzinking of opleving).

In de tweede helft van de jaren negentig leek er geen twijfel te bestaan dat het flexibele werk in Nederland snel oprukte. [figuur 1](#) laat zien dat het aandeel flexibele banen in de totale werkgelegenheid tussen 1993 en 1998 met bijna veertig procent toenam, van 6,6 naar 9,2 procent van het totale aantal banen.² Het aandeel van de bekendste vorm van flexwerk (uitzendwerk) verdubbelde zelfs van 1,7 naar 3,4 procent, terwijl een andere vorm, oproep- en invalwerk met veertig procent toenam (van 2,0 naar 2,8 procent). Achteraf blijkt deze snelle stijging echter volledig aan de sterke conjuncturele opleving in die jaren te kunnen worden toegeschreven. Wanneer de economie na een recessie aantrekt, nemen werkgevers in eerste instantie vooral flexibele arbeidskrachten aan. Pas als het economisch herstel doorzet, nemen zij mensen in vaste dienst. Zakt de economie vervolgens in, dan vloeien de flexibele arbeidskrachten weer als eerste af. Al vanaf 1999 begon het aandeel flexibele banen weer te dalen en in 2003 was het percentage flexwerk teruggekeerd naar het niveau van 1993, namelijk 6,6 procent van de werkgelegenheid. Van een structurele toename van flexwerk was, over de gehele periode van tien jaar, dus geen sprake. Wel kan worden vastgesteld dat het aandeel flexibele banen op het hoogtepunt van de conjunctuur, in 1998, met ruim negen procent iets groter was dan op de top van de vorige conjunctuurgolf (1990), toen dit aandeel zo'n acht procent bedroeg.





Figuur 1. Flexibel werk als percentage van de werkzame beroepsbevolking

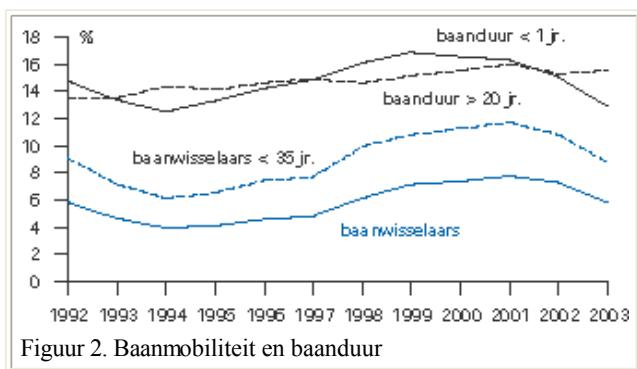
Zelfstandigen

Bij flexwerk gaat het om werknemers in loondienst, al dan niet via een uitzendbureau. De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt zou echter ook tot uitdrukking kunnen komen in het feit dat steeds meer werkenden niet meer in loondienst werken, maar als zelfstandige, bijvoorbeeld als freelancer of als zelfstandige zonder personeel (zzp'er). Vooral dit laatste verschijnsel zou volgens sommigen een grote vlucht nemen. Het aantal zzp'ers wordt op 350.000 geschat, dat is zo'n veertig procent van het totale aantal zelfstandigen (Korver, 2004). Over zzp'ers zijn echter geen cijfers beschikbaar die het mogelijk maken de ontwikkeling in de afgelopen tien jaar in beeld te brengen. We moeten ons tevreden stellen met de cijfers van het cbs over het totale aantal zelfstandigen. Hieruit blijkt dat het zelfstandig ondernemerschap in de jaren negentig allerminst een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt. In absolute aantallen groeide het aantal zelfstandigen van 627.000 in 1992 naar 800.000 in 2003. In verhouding tot de totale werkgelegenheid komt dit neer op een lichte toename van 10,7 procent naar 11,2 procent. Volgens een andere bron van het cbs, de Arbeidsrekeningen, daalde het aandeel zelfstandigen in de periode 1992-2002 zelfs van 15,2 naar 13,9 procent.³ Als het aantal zzp'ers in de jaren negentig inderdaad sterk is gegroeid, is dit duidelijk ten koste gegaan van de meer traditionele zelfstandigen, zoals boeren en detailhandelaren. In ieder geval kan men niet volhouden dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt schuil gaat achter het verschijnsel van het zelfstandig ondernemerschap. In feite vertoont het aandeel zelfstandigen in de werkgelegenheid al een halve eeuw een structureel dalende trend, die zich de afgelopen tien jaar onverminderd heeft voortgezet.

Mobiliteit

Het aandeel van flexwerkers en zelfstandigen in de beroepsbevolking mag dan niet structureel zijn toegenomen, is het dan misschien zo dat de vaste baan steeds minder vast wordt? Zo hoort men vaak dat de baan voor het leven voorbij is en dat ook werknemers met vast werk gedwongen zijn regelmatig van baan te wisselen. Het employability-beleid, dat enkele jaren geleden in het centrum van de belangstelling stond, was er in belangrijke mate op gericht werknemers hier op voor te bereiden. Omgekeerd zouden vooral jonge werknemers zelf steeds minder vast (willen) zitten aan een baan of baas en regelmatig van werkgever veranderen: het verschijnsel van de jobhopper. Inderdaad verdubbelde tussen 1994 en 2001 het aantal baanwisselaars van vier tot acht procent van de werkzame beroepsbevolking.

Ook hier kunnen we achteraf vaststellen dat het slechts om een conjunctureel verschijnsel ging. In 1994 was het aantal baanwisselaars erg laag vanwege de economische recessie en de hoge werkloosheid, in 2001 was het aantal bijzonder hoog vanwege de gespannen arbeidsmarkt. In 2003 daalde het percentage baanwisselaars al weer naar 5,8, exact hetzelfde percentage als in 1992 (figuur 2). Van een structurele toename van baanwisselingen is dus geen sprake. Uit gegevens van de osa kan men opmaken dat de baanmobiliteit op de top van de vorige conjunctuurcyclus, rond 1990, groter was dan tien jaar later.



Figuur 2. Baanmobiliteit en baanduur

Vergrijzing

Men zou kunnen tegenwerpen dat dit samenhangt met de vergrijzing van de beroepsbevolking. Ouderen veranderen nu eenmaal minder vaak van baan dan jongeren, zodat de stijging van de gemiddelde leeftijd van de werkenden een drukkend effect heeft op de baanmobiliteit. Inderdaad wisselen jongeren onder 35 jaar ongeveer drie maal zo vaak van baan als werkenden tussen 45 en 54 jaar. Maar de trend in arbeidsmobiliteit verschilt niet, zo laat Figuur 2 zien. Tussen 1994 en 2001 verdubbelde ook het aantal baanwisselaars onder 35 jaar, van zes naar twaalf procent, maar in 2002 was dit weer gedaald naar het niveau van 1992, namelijk negen.

Het omgekeerde van baanmobiliteit is baanduur. Het percentage van de werkenden dat minder dan een jaar bij dezelfde werkgever in dienst is, vertoont hetzelfde verloop als het aantal baanwisselaars. Behalve de baanwisselaars behoren tot deze groep ook de niet-werkenden die het afgelopen jaar werk hebben gevonden. In de opgaande conjunctuurfase tussen 1994 en 1999 nam hun aantal sterk toe om daarna weer terug te zakken tot het niveau van 1994. Het aandeel werkenden dat al zeer lang dezelfde baan heeft, is in de jaren negentig echter gegroeid. In 1992 was 13,5 procent van de werkenden langer dan twintig jaar bij dezelfde werkgever in dienst, in 2003 was dit toegenomen tot 15,6 procent. Deze stijging hangt overigens samen met de vergrijzing van de beroepsbevolking. Binnen afzonderlijke leeftijdscategorieën is het aandeel werkenden met een zeer lange baanduur zelfs iets gedaald. Zo nam het aandeel 45-64-jarigen dat

twintig jaar of langer in dezelfde baan werkt, licht af van 41 naar 38 procent. De gemiddelde baanduur, berekend over alle werkenden, steeg echter van 9,0 jaar in 1992 naar 9,4 jaar in 2003.

Flexibilisering vergroot conjunctuurgevoeligheid

In hoeverre heeft de flexibilisering van de arbeidsmarkt in de tweede helft van de jaren negentig bijgedragen aan de sterke werkgelegenheids groei in die jaren? De totale bijdrage van de flexibilisering is moeilijk te bepalen, want daarvoor dient men ook rekening te houden met de indirecte doorwerking in bijvoorbeeld de concurrentiepositie van bedrijven en het tempo van economische groei. Wel kan de directe bijdrage aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid worden vastgesteld. Tussen 1994 en 1998 groeide de totale werkgelegenheid met 667.000 en het aantal flexibele banen met 181.000, oftewel 27 procent van de totale werkgelegenheids groei.

Internationaal gezien presteerde Nederland in de tweede helft van de jaren negentig zeer goed: tussen 1994 en 2001 groeide de werkgelegenheid in Nederland met bijna twintig procent, tegenover gemiddeld negen procent in de gehele (oude) Europese Unie (eu). De Nederlandse werkloosheid daalde in deze periode van 6,8 naar 2,4 procent, terwijl het gemiddelde voor de eu slechts van 10,5 naar 7,4 procent zakte. De laatste paar jaar is Nederland echter van koploper op het gebied van werkgelegenheids groei teruggevallen naar de positie van achterblijver: tussen 2001 en 2004 groeide de werkgelegenheid in Nederland nog slechts met 0,5 procent, tegenover 1,2 procent in de gehele eu. En de werkloosheid in Nederland liep snel op: een verdubbeling tussen 2001 en 2004 naar 4,9 procent, terwijl de gemiddelde werkloosheid in de eu met slechts 0,7 procentpunt opliep naar 8,1 procent.⁴

De flexibilisering van de arbeidsmarkt lijkt er vooral toe bij te dragen dat de conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid en de werkloosheid groter wordt. In een opgaande conjunctuurfase presteert de Nederlandse arbeidsmarkt hierdoor beter dan die van andere Europese landen, maar in een neergaande conjunctuurfase dreigt deze winst weer snel verloren te gaan. Het is dan ook de vraag of hierdoor veel structurele winst wordt geboekt, in termen van een hogere arbeidsparticipatie en een lager werkloosheidspeil. Weliswaar heeft Nederland op deze terreinen sinds de jaren tachtig forse vooruitgang geboekt, de komende jaren moet blijken hoe duurzaam deze zal zijn.

Conclusie

Eind jaren negentig werd de snelle toename van flexwerk en van de arbeidsmobiliteit alom beschouwd als een teken van de veerkracht van de Nederlandse economie. In relatief korte tijd was de versterkte Nederlandse arbeidsmarkt omgebouwd tot een dynamische en flexibele arbeidsmarkt. Nu de Nederlandse economie zich al weer een paar jaar in een recessie bevindt, worden echter twee zaken duidelijk.

In de eerste plaats had de sterke toename van de flexibiliteit in de tweede helft van de jaren negentig in hoge mate een conjunctureel karakter. Het aandeel flexwerk en de baanmobiliteit zijn inmiddels weer teruggezakt naar het niveau van het begin van de jaren negentig. Op het hoogtepunt van de conjunctuur (rond 2000) was het aandeel flexwerk weliswaar iets groter dan op de vorige conjunctuurtop, de arbeidsmobiliteit was juist iets lager. In de tweede plaats blijkt als gevolg van de sterke groei van flexwerk in de tweede helft van de jaren negentig de werkgelegenheids winst die Nederland toen boekte, fragiel te zijn. Afgemeten aan de werkgelegenheids groei is Nederland in een paar jaar tijd teruggevallen van banenkampioen van Europa naar de positie van achterblijver. De flexibilisering van de arbeidsmarkt lijkt gepaard te gaan met een grotere conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid en de werkloosheid.

Het is twijfelachtig of het streven naar flexibiliteit en dynamiek structurele winst oplevert. Een beleid van flexibilisering van de arbeidsmarkt dient daarom vergezeld te gaan van een beleid dat er op is gericht de bestendigheid van de banengroei te vergroten. Vermindering van de ontslagbescherming, zoals de regering momenteel voorstaat, past daar slecht in. Beter zou het zijn de duurzaamheid van de band tussen werkgever en werknemer te vergroten, bijvoorbeeld door het stimuleren van scholing en training en het vergemakkelijken van de combinatie van werk en zorg.

Paul de Beer

Literatuur

Beer, P. de (2001) *Over werken in de postindustriële samenleving*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Delsen, L. en E. de Jong (1997) Het wankel mirakel. *esb*, 23 april 1997, 324-327.

Kleinknecht, A. (1996) Potverteren met loonmatiging en flexibilisering. *esb*, 17 juli 1996, 622-625.

Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004) *Kiezen voor groei*. Den Haag, 9 juli 2004.

Korver, T. (2004) *De bv Ik*. tno Arbeid Nieuws, februari 2004.

¹ Interne flexibiliteit betreft de aanpassing van de hoeveelheid of de aard van het werk binnen bedrijven, zoals het aantal uren dat men werkt (overwerk, variabele werktijden) of de functie die men vervult (taakrotatie).

² Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens in dit artikel ontleend aan de database Statline van het CBS (www.cbs.nl/nl/cijfers/statline/index.htm).

³ Het verschil kan worden verklaard doordat in de Arbeidsrekeningen alle personen die ten minste een uur per week werken worden meegeteld, terwijl de eerstgenoemde cijfers betrekking hebben op personen die minimaal twaalf uur per week werken.

4 Zie www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/.

Copyright © 2004 - 2005 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)