

Flexibiliteit in Nederland en Duitsland

Auteur(s):

Broeder, C. den

Centraal Planbureau, afdeling Lange Termijn. Met dank aan George Gelauff, Andre de Jong, Nicole de Jager, Adri den Ouden, Larissa van Geijlswijk (CPB), en Hans Kapteyn (SZW). Dit artikel is gebaseerd op C. den Broeder, *A comparative analysis of labour market flexibility in Germany and the Netherlands*, te verschijnen in een bundel van het CBS n.a.v. De Nederlandse Arbeidsmarkttag 1995.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4042, pagina 86, 24 januari 1996

Rubriek:

MONITOR

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt, Duitsland

Verschillen in regulering op de Nederlandse en Duitse arbeidsmarkt leiden tot verschillen in vormen van flexibiliteit.

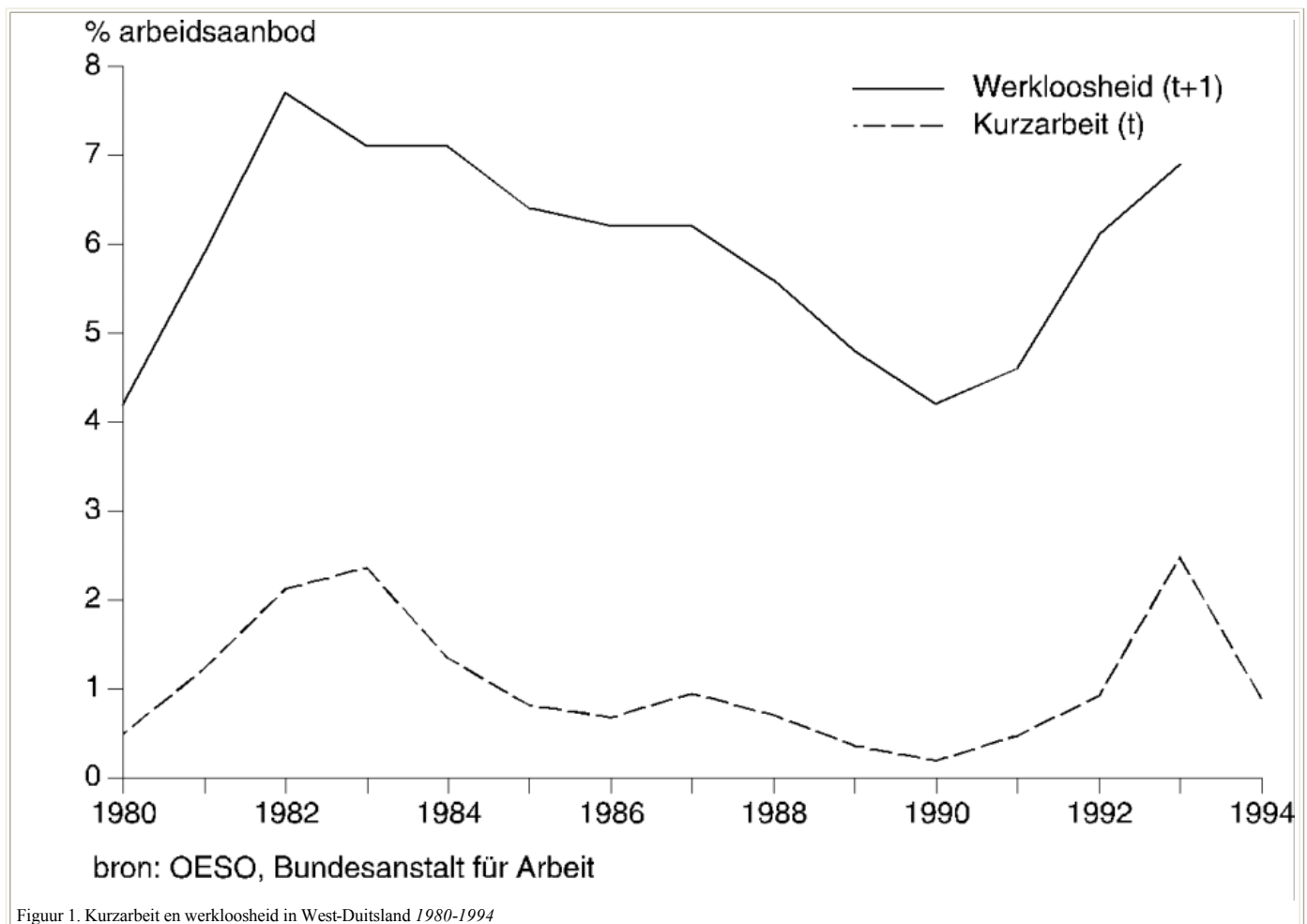
Werkgevers willen de ingezette hoeveelheid arbeid kunnen aanpassen aan fluctuaties in de bedrijfsdrukke. Flexibiliteit in uren kan worden bereikt door mensen, voor een korte periode of permanent, in deeltijd te laten werken. Flexibiliteit in aantallen werknemers ontstaat als mensen tijdelijk in dienst van het bedrijf zijn. Hoewel werknemers hier soms ook behoefte aan hebben, is flexibiliteit op de arbeidsmarkt toch vooral een vraagbepaald verschijnsel¹. Welke vorm bedrijven kiezen, hangt in belangrijke mate af van de regulering en institutionele vormgeving van de arbeidsmarkt. Vergelijking van Nederland met Duitsland leert dat beide landen op een verschillende manier trachten om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te regelen².

Flexibiliteit in uren

Duitsland: Kurzarbeit

Duitsland kent een veelgebruikte regeling die het voor werkgevers mogelijk maakt om de hoeveelheid gewerkte uren en de corresponderende loonkosten tijdelijk te reduceren (met ruim 40%) zonder werknemers te ontslaan. Werknemers gaan tijdelijk minder uren werken terwijl hun salaris wordt aangevuld tot WW-niveau. Daarnaast bestaan bovenwettige aanvullingen door het bedrijf via cao-afspraken.

Kurzarbeit is breed toepasbaar, bij voorbeeld in tijden van conjuncturele inzinkingen (met een maximale duur van 6 maanden), maar ook bij structurele problemen, waarbij de duur zelfs kan oplopen tot 24 maanden. In ruim 70% van de gevallen duurt Kurzarbeit 6 maanden of minder³. Zoals [figuur 1](#) illustreert is de deelname sterk conjunctuurafhankelijk. De deelname fluctueert tussen de 0,2 en 2,5% van de beroepsbevolking en is positief gecorreleerd met de (gestandaardiseerde) werkloosheid in de volgende periode.



Figuur 1. Kurzarbeit en werkloosheid in West-Duitsland 1980-1994

De Nederlandse tegenhanger van Kurzarbeit, werktijdverkorting, is restrictief, hetgeen correspondeert met een relatief beperkt gebruik (0,2% van de beroepsbevolking in de periode 1990-1993). Werktijdverkorting kan alleen worden toegepast in geval van "abnormale inzinkingen", als gevolg van calamiteiten zoals een overstroming of een onvoorziene uitvoerbeperking. Conjuncturele inzinkingen alsmede herstructurering zijn in Nederland geen reden om van de regeling gebruik te maken. Daarnaast is de maximale duur korter dan in Duitsland, namelijk 6 maanden in plaats van 24 maanden.

Kurzarbeit of werktijdverkorting kan worden beschouwd als een subsidie op de interne arbeidsmarkt, met als primair doel het stabiliseren van arbeidsrelaties. Het verschaft flexibiliteit in gewerkte uren (en corresponderende loonkosten) aan de werkgever, terwijl de effecten van tijdelijke inzinkingen op het werkgelegenheidsniveau worden beperkt. Behalve de grotere flexibiliteit bestaan voordelen van de regeling voor werkgevers uit lagere transactiekosten (ontslag- en zoekkosten) en het behoud van (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal. Daarmee vormt het ook een stimulans voor werkgevers en werknemers om te scholen en om te investeren in interne flexibiliteit. Omdat ontslagen worden voorkomen, betekent het tevens een meer zekere positie voor de insiders van het bedrijf.

Aan de andere kant zijn nadelen van de regeling het beroep op de sociale zekerheid dat ermee gepaard gaat, alsmede de versterking van de positie van insiders ten opzichte van die van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Bovendien is de effectiviteit van het gebruik van Duitse Kurzarbeit om langdurige structurele problemen op te lossen twijfelachtig ⁴.

Nederland: deeltijdarbeid

Deeltijdarbeid verschaft geen externe flexibiliteit in personen, omdat deeltijders in principe een arbeidscontract voor onbepaalde tijd hebben. Wel zorgt deeltijdarbeid voor externe flexibiliteit in uren, want werkgevers kunnen deeltijders inzetten gedurende perioden van piekbelasting (bijvoorbeeld op koopavond of op zaterdag). Deeltijdarbeid heeft dan ook voornamelijk een functie bij het opvangen van voorspelbare fluctuaties.

Deeltijdarbeid is in Nederland populair, want 27% van alle Nederlandse werknemers in loondienst werkt in deeltijd. Dat is veel in vergelijking met andere Europese landen; in Duitsland is dit percentage slechts 14%. Het verschil tussen Duitsland en Nederland is niet gemakkelijk te relateren aan de institutionele factoren. Aan de ene kant is de gelijke positie van voltijd en deeltijd in Duitsland per wet geregeld, terwijl dergelijke wetgeving in Nederland nog in voorbereiding is, hetgeen deeltijdarbeid in Nederland minder aantrekkelijk kan maken voor de werknemer. Aan de andere kant is de toegang van Duitse deeltijd werknemers tot de sociale zekerheid relatief beperkt, door relatief veel ondergrenzen bij de toegang tot de sociale zekerheid ⁵.

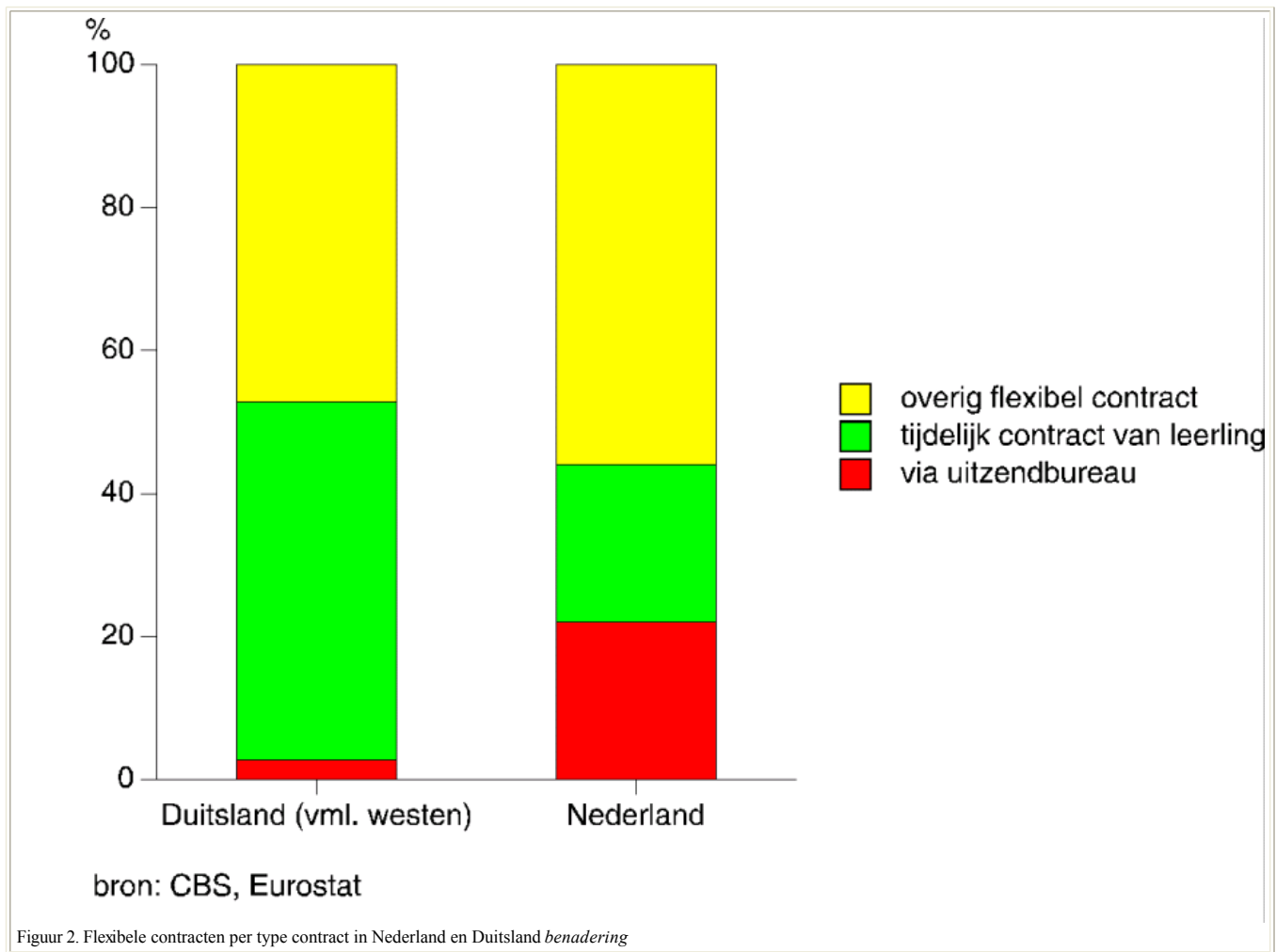
Het hoge aandeel deeltijders in Nederland is vanuit het oogpunt van flexibiliteit gunstig. In Duitsland geldt het "Niederländisches Modell" dan ook als voorbeeld voor het beleid ⁶.

Flexibiliteit in mensen

Flexibele contracten verschaffen externe flexibiliteit aan de werkgever vanwege hun beperkte duur of variabel aantal uren. Het aandeel van flexibele arbeid is in beide landen toegenomen en bedraagt momenteel ongeveer 10% van het aantal werknemers in loondienst ⁷.

Regels die het gebruik van flexibele arbeid beïnvloeden zijn momenteel in Nederland veel liberaler dan in Duitsland. In tegenstelling tot de Duitse regels kent Nederland momenteel geen maximale duur voor tijdelijke contracten, en is de toepassing van tijdelijke contracten of uitzendcontracten niet aan objectieve redenen (zoals vervanging of buitengewone werkzaamheden) gebonden. De bescherming van insiders, bij voorbeeld tegen ongewenst ontslag, vormt in beide landen een stimulans voor het gebruik van flexibele arbeid.

De onderverdeling van de 10% flexibele arbeid naar type contract verschilt sterk tussen beide landen (figuur 2). In Nederland is uitzendarbeid populair, ook in vergelijking met andere OESO-landen. Het aandeel is sterk gestegen in de jaren tachtig en fluctueert nu rond de 2% van de werkgelegenheid ⁸, terwijl het Duitse aandeel slechts 0,2% is. Het primaire doel van uitzendarbeid is externe flexibiliteit, maar het screenen van werknemers speelt eveneens een rol. In Duitsland daarentegen zijn tijdelijke contracten in het kader van het leerlingwezen relatief vaak toegepast, wat samenhangt met het uitgebreide leerlingwezen-stelsel ⁹. Het motief voor de werkgever is hier een combinatie van scholing, screening en externe flexibiliteit ¹⁰.



Besluit

Hoe flexibel is de Nederlandse arbeidsmarkt nu in vergelijking met de Duitse? Het eindoordeel kan niet alleen worden bepaald met de hier onderzochte flexibiliteit in uren en personen (externe flexibiliteit), maar wordt ook beïnvloed door loonflexibiliteit en interne (of functionele) flexibiliteit. Wel leidt deze analyse tot een aantal partiële conclusies: Duitsland en Nederland vertonen een aantal opvallende verschillen in de manier waarop werkgevers externe flexibiliteit creëren in een gereguleerde arbeidsmarkt.

De regeling van de Kurzarbeit in Duitsland blijkt zeer aantrekkelijk. Werkgevers maken hier veel gebruik van; het verschaft flexibiliteit, is een manier om de werknemers waarin is

geïnvesteed binnen het bedrijf te behouden en correspondeert met een relatief hoge flexibiliteit in uren. Aan de andere kant kan Kurzarbeit noodzakelijke herstructurering binnen bedrijven vertragen en correspondeert het met een beroep op de sociale-zekerheidsuitgaven, zodat de effectiviteit van Kurzarbeit om structurele redenen twijfelachtig is.

Nederland kent geen uitgebreide Kurzarbeitregeling, wat de flexibiliteit in uren ten opzichte van die in Duitsland verlaagt. De afhankelijkheid van flexibele contracten is daardoor groter, wat correspondeert met een hoog aandeel uitzendkrachten. Daarnaast is in Nederland deeltijd-arbeid veel populairder dan in Duitsland. Dit heeft voordelen voor de flexibiliteit in uren voor het opvangen van voorspelbare fluctuaties, omdat werkgevers met deeltijdarbeid in kunnen spelen op gebruikelijke pieken en dalen in de bedrijfsdrukte

1 L. Delsen, *Atypical employment: an international perspective, causes, consequences and policy*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.

2 De vergelijking van instituties en performance op de Nederlandse en Duitse arbeidsmarkt vormt een onderdeel van de Duitsland-studie van het Centraal Planbureau: een comparatieve studie van de Nederlandse en Duitse economie met de nadruk op de wisselwerking tussen institutionele vormgeving en performance.

3 Bundesanstalt für Arbeit, *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1993 - Jahreszahlen*, 42. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 1994.

4 In dit opzicht is de situatie in de nieuwe Länder kort na de eenwording illustratief. Tijdelijke ruimere regelgeving leidde tot een sterke stijging van het aantal Kurzarbeiter aldaar (tot bijna 2 miljoen in 1991). Dit leidde in extreme (maar niet uitzonderlijke) gevallen tot subsidiëring van werknemers die nauwelijks productie leverden en kon een sterke stijging van de open werkloosheid dan ook niet voorkomen. Volgens Linke is de effectiviteit van Kurzarbeit in krimpende industrieën in het voormalige West-Duitsland eveneens overstreden (Linke, *Kurzarbeit im Strukturwandel, Eine Analyse in der Bundesrepublik während der achtziger Jahren unter Einbeziehungen erster Erfahrungen in den neuen Bundesländern*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 1993).

5 Zie onder andere C.E. Passchier, *Deeltijdarbeid: Het Europees tekort*, Sociaal Maandblad Arbeid, jg. 50, nr. 2, 1995, blz. 82-86; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über das Sozialrecht*, Bonn, 1994.

6 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Arbeitsförderungsgesetz*, Textausgabe, Bonn, 1994.

7 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1994*, Rijswijk, 1994.

8 Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

9 In 1992 bedraagt het aantal leerlingen, alle met een tijdelijk contract, 5% van de werkgelegenheid (in het voormalige westen, M. Tessaring, *Das duale system der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven*, Ein Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, jg. 26, nr. 2, 1993, blz. 131-161). In Nederland correspondeert het aantal leerlingen in 1992 met bijna 2% van de werkgelegenheid, maar niet alle leerlingen hebben een tijdelijk contract.

10 Over de restcategorie in [figuur 2](#) zijn geen gegevens voor Duitsland gevonden, maar in Nederland bestaat deze voor ongeveer de helft uit tijdelijke contracten (buiten het leerlingwezen) en voor de andere helft uit variabele-uren contracten (H.B.A. Bierings en J.C.M. Imbens, *Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie*, uitkomsten van de Enquête Beroepsbevolking, *Supplement Sociaal Economische Maandstatistiek*, 1992, blz. 57-62).