

Arbeidsmarktdynamiek

Udo Kock

Horst Siebert (ed.), *Structural Change and Labor Market Flexibility; Experience in Selected OECD Economies*, Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. 292 + XII blz., prijs: DM 118, ISBN: 3-16-146833-3.

In het boek *Structural Change and Labor Market Flexibility; Experience in Selected OECD Economies*, staat de vraag centraal hoe arbeidsmarkten reageren op economische schokken en structurele veranderingen, zoals verstrekkende technologische vernieuwingen, vraagverschuivingen en toenemende internationale concurrentie. Het boek bundelt negen artikelen van vooraanstaande arbeidsmarkeconomen uit OESO landen (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), waaronder Nederland. Bij de behandeling van de dynamische aanpassingsprocessen van arbeidsmarkten komen verschillende thema's aan de orde, zoals de loonverdeling, (arbeidsmarkt)instituten, de onderkant van de arbeidsmarkt en de snelheid van structurele verandering.

Het boek vormt onderdeel van een ambitieus Duits onderzoeksprogramma met als titel: 'The social market economy: challenges and conceptual response' uitgevoerd door het *Institute of World Economics* in Kiel. Aanleiding voor het onderzoeksprogramma vormen de problemen van de Duitse arbeidsmarkt. De arbeidsmarktinstituten blijken niet in staat het hoofd te bieden aan de hereniging van Oost- en West Duitsland, toenemende vergrijzing en de economische crises van begin jaren negentig. Terwijl Nederland en andere Europese landen de weg omhoog alweer gevonden hebben, kampt Duitsland nog altijd met een werkloosheid van meer dan 10 procent. De discussie over *Standort Deutschland* duurt al meer dan tien jaar, maar tot op heden zijn fundamentele aanpassingen achterwege gebleven. De beleidseconomen uit Kiel hopen met hun boek een bijdrage te leveren aan het zoeken naar oplossingen voor de structurele problemen van de Duitse sociale markteconomie.

Voor Nederlandse beleidsmakers en economen biedt het boek een goed overzicht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van een aantal belangrijke OESO landen en het beleid dat gevoerd is om het hoofd te bieden aan structurele veranderingen. De landen worden gekenmerkt door verschillende instituten,

demografie en economische ontwikkelingen en schokken. De auteurs schenken veel aandacht aan arbeidsmarktinstuties, met name de sociale zekerheidsregelingen in de verschillende landen.

Voordat ik het boek bespreek, behandel ik eerst een aantal hypothesen en begrippen over structurele verandering en arbeidsmarktdynamiek. Daarna bespreek ik de afzonderlijke artikelen over achtereenvolgens het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Zweden, Denemarken, de Verenigde Staten, Canada en Japan. Nederland komt vervolgens uitgebreider aan de orde. Tot slot wordt het boek geëvalueerd.

1. Hypothesen over arbeidsmarktdynamiek

Over de relatie tussen arbeidsmarktdynamiek en werkloosheid, werkgelegenheid en lonen bestaan verschillende hypothesen. Enerzijds is er de 'sectoral shift' hypothese van Lilien (1982). Die stelt dat werkloosheid het gevolg is van verschuivingen in de reële vraag tussen sectoren hetgeen leidt tot een herallocatie van arbeid tussen krimpende en groeiende sectoren. Werkloosheid is in deze hypothese het gevolg van aanpassingsproblemen van het arbeidsaanbod in de overgang van de ene naar de ander sector. De aanpassingsproblemen kunnen worden versterkt door ontslagbescherming, minimumloon en genereuze sociale zekerheid. De vraagverschuiving tussen sectoren leidt volgens deze hypothese ook tot grotere loonverschillen tussen hoog en laag geschoolden. Als de vraagverschuiving negatief uitpakt voor binnenlandse sectoren met veel laag geschoolde arbeid, leidt dit tot grotere loonverschillen tussen sectoren en een afname van de werkgelegenheid in de getroffen sectoren. Macro-economisch kunnen deze sectorspecifieke schokken elkaar opheffen. Als de 'sectoral shift' hypothese juist is, zal er een positief verband bestaan tussen baanherallocatie en werkloosheid.

Een andere hypothese stelt dat de toegenomen baanherallocatie het gevolg is van een 'skill shift'. In die visie doet zich in alle sectoren als gevolg van technologische verandering een verschuiving voor van ongeschoolde naar geschoolde arbeid. De uitwerking op de lonen is hetzelfde als bij een vraagverschuiving tussen sectoren, namelijk grotere loonverschillen tussen hoog en laag geschoolde werknemers. Tegenover de visie van Lilien, die stelt dat er een positief verband bestaat tussen baanherallocatie en werkloosheid, staat de visie dat grote baanherallocatie juist een teken is van een flexibele arbeidsmarkt in plaats van een arbeidsmarkt met aanpassingsproblemen. In dat geval is er een negatief verband tussen baanherallocatie en werkloosheid.

2. Arbeidsmarktdynamiek in OESO landen

De arbeidsmarkt in Engeland wordt, samen met die van de Verenigde Staten, vaak genoemd als een van de meest flexibele van de OESO. Dat is grotendeels het gevolg van de hervormingen die in de jaren tachtig onder Thatcher zijn doorgevoerd, zoals het verminderen van de ontslagbescherming, het verlagen van de uitkeringen en het intomen van de macht van de vakbonden. Toch bleef de werkloosheid gedurende het grootste deel van de jaren negentig op een historisch hoog peil. De evenwichtswerkloosheid steeg van minder dan vier procent in de jaren zestig tot bijna negen procent in de jaren tachtig en negentig. De oorzaken van de hoge werkloosheid begin jaren tachtig vertonen overeenkomsten met die in Nederland (zie Broersma et al. (2000)), namelijk een steeds genuereuzere sociale zekerheid in de jaren zestig en zeventig gecombineerd met de negatieve handelsschokken als gevolg van de oliecrises. Volgens *Stephen Nickel* is de afnemende vraag naar laaggeschoolde arbeid de reden waarom de werkloosheid ondanks de hervormingen op een hoog peil bleef. Daarbij gaat het niet om een vraagverschuiving tussen sectoren. De afnemende vraag aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een verschijnsel op bedrijfsniveau dat zich in vrijwel alle sectoren van de economie voordoet.

Gilles Saint-Paul wijdt de hoge werkloosheid in Frankrijk vooral aan de instituties op de arbeidsmarkt die de flexibiliteit beperken. Met name het wettelijk minimumloon en de hoge mate van ontslagbescherming zouden hier debet aan zijn. Vooral onder de Franse jeugd heeft dit geleid tot hoge werkloosheid. Saint-Paul kiest duidelijk voor de 'sectoral shift' hypothese als verklaring voor de hoge werkloosheid. De rigide arbeidsmarkt heeft volgens hem de herallocatie van werknemers tussen sectoren belemmerd. De hoge werkloosheid die hier het gevolg van was, is opgevangen door de werkgelegenheid in de publieke sector uit te breiden.

Saint-Paul beargumenteert zijn stelling met een verwijzing naar de geringe werknemers herallocatie. Hoewel de baancreatie en baanvernietiging vrijwel even hoog zijn als in andere Europese landen en de Verenigde Staten, is de herallocatie van werknemers in Frankrijk lager. Hierdoor zijn zowel de gemiddelde baanduur als de gemiddelde werkloosheidsduur relatief hoog in Frankrijk. In tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar een korte periode van werkloosheid tussen twee banen normaal is, zoeken Franse werknemers vooral vanuit een bestaande baan naar nieuw werk. Het aantal werknemers dat vrijwillig ontslag neemt is met 5 procent relatief laag.

Net als in het geval van Frankrijk verklaren *Garonna* en *Sicca* de hoge werkloosheid in Italië doordat rigide instituties het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt hebben aangetast om te reageren op verschuivingen in arbeids-

vraag tussen sectoren en regio's. In hun econometrische studie vinden ze een bevestiging voor de Lilien-hypothese. In tegenstelling tot veel andere Europese landen is dit in Italië een relatief nieuw fenomeen. Tot midden jaren tachtig was de economie goed in staat economische schokken en structurele verandering, zowel sectoraal als regionaal, op te vangen. De grote problemen onstonden begin jaren negentig toen Italië, met name in het Zuiden, getroffen werd door een zware recessie. De traditionele instituties die voorheen zorgden voor structurele aanpassing, bleken niet meer te werken of bleken afwezig te zijn. In plaats daarvan is in het laatste kwart van de twintigste eeuw de 'Noord-Europese' verzorgingsstaat ook in Italië doorgedrongen.

De auteurs zijn optimistisch over de toekomst. Er lijkt voldoende maatschappelijke en politieke steun voor hervormingen van de sociale zekerheid en het terugdringen van allerhande soorten werknemersbescherming. Een belangrijke rol voor scholing en andere vormen van actief arbeidsmarktbeleid is weggelegd voor lokale en regionale autoriteiten. In tegenstelling tot Italië schetst Saint-Paul voor Frankrijk een doemscenario. De centralistische en etatistische nijing, getuige de enorme toename van het aantal publieke banen en de brede steunprogramma's voor de Franse industrie, belemmeren de noodzakelijke aanpassingen. Op termijn vreest Saint-Paul zelfs voor macro-economische destabilisatie in Frankrijk.

Tot begin jaren zeventig werd ook in Nederland met bewondering gekeken naar het Zweedse-model. De combinatie van actief arbeidsmarktbeleid, een brede verzorgingsstaat en een groot aandeel publieke werkgelegenheid stond garant voor lage werkloosheid en een gematigde en vlakke loonontwikkeling. Net als in Frankrijk heeft ook in Zweden de publieke sector een deel van de overtollige laag geschoolde werknemers geabsorbeerd, aldus *Per-Anders Edin* en *Bertil Holmlund*. Begin jaren negentig kwam hier een einde aan en schoot de werkloosheid omhoog. Sindsdien heeft Zweden de omslag gemaakt naar een beleid van lage belastingen en lagere overheidsuitgaven.

Torber Andersen stelt dat de aanhoudend hoge werkloosheid in Denemarken niet het gevolg is van grote structurele veranderingen of toegenomen arbeidsmarktdynamiek. Volgens hem is het feit dat de gemiddelde werkloosheid sinds begin jaren tachtig rond de 10 procent schommelt, vooral te wijten aan de negatieve gevolgen die de overvloedige verzorgingsstaat heeft voor het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. Bovendien bemoeilijkt de combinatie van hoge minimumlonen en kleine loonverschillen de toetreding aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In sommige sectoren is het loon aan de onderkant van de loonverdeling negentig procent van het middelste loon in de loonverdeling. Insider-outsider karakteristieken kenmerken volgens Andersen de Deense arbeidsmarkt, hetgeen leidt tot relatief hoge lonen en persistentie van werkgelegenheid en werkloosheid.

In zijn paper over de Amerikaanse arbeidsmarkt schets *John Addison* een situatie van uitersten. De baancreatie is hoog en de werkloosheid laag. Er is veel dynamiek en geografische mobiliteit, waardoor werkloosheid gemiddeld van korte duur is. Persistentie in de werkloosheid is nagenoeg afwezig. Daar staat tegenover dat de inkomensverdeling de afgelopen decennia nog schever is geworden dan hij al was, met name als gevolg van veranderingen in het fiscale systeem en in de sociale zekerheid. Dit wordt echter gecompenseerd door veel verticale mobiliteit op de arbeidsmarkt. Volgens Addison komt het aanbodoverschot aan laagopgeleide werknemers in de Verenigde Staten vooral tot uitdrukking in lage lonen. Het aanbodoverschot aan de onderkant van de arbeidsmarkt wijdt hij behalve aan economische factoren, zoals de toegenomen internationale handel, ook aan demografische factoren zoals de (illegale) immigratie van laag opgeleide werknemers uit Mexico en Azië.

In Europa wordt vaak gewaarschuwd voor 'Amerikaanse toestanden', waarbij bedoeld wordt op een zwakke positie van werknemers. Addison daarentegen waarschuwt voor 'Europese toestanden' op de Amerikaanse arbeidsmarkt omdat hij constateert dat er een 'moeras aan wetgeving' aan het ontstaan is, onder andere op het gebied van ontslagbescherming, werktijden en gelijke behandeling.

De Canadese arbeidsmarkt lijkt in veel opzichten meer op die in West-Europa dan op de arbeidsmarkt in het buurland de Verenigde Staten. De langdurige werkloosheid en het aantal uitkeringsgerechtigden zijn de afgelopen jaren toegenomen. Volgens *Craig Riddell* is ook de dynamiek toegenomen. De baanherallocatie steeg sterker dan in de Verenigde Staten. De oorzaak ligt niet in een verschuiving van werkgelegenheid tussen sectoren, de 'sectoral shift' hypothese, maar in toegenomen arbeidsmarktdynamiek binnen sectoren. Ook in Canada nam de vraag naar lager geschoolden af, al leidde dit tot minder loondaling aan de onderkant van de arbeidsmarkt dan in de Verenigde Staten.

Japan is een verhaal apart. De Japanse arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door hiërarchische structuren en veelal levenslange arbeidscontracten tussen werkgever en werknemer. Dit bemoeilijkt de aanpassing die nodig was na de economische schokken in het begin van de jaren negentig. De schokken werden opgevangen door de instroom in de werkgelegenheid drastisch te beperken. Voor schoolverlaters en (herintredende) vrouwen daalde de kans op het vinden van een baan aanzienlijk. Desondanks behoeft het beeld van een starre arbeidsmarkt in Japan nuancering. Door intensieve scholing en training zijn werknemers met een reguliere baan goed in staat zich aan te passen aan veranderende economische en technologische omstandigheden. Behalve vormen van actief arbeidsmarktbeleid, heeft Japan ook gebruik gemaakt van passief beleid om economische schokken op te vangen, zoals loonkostensubsidies om overtollige werknemers aan het werk te houden.

3. Arbeidsmarktdynamiek in Nederland

Het hoofdstuk over arbeidsdynamiek in Nederland is geschreven door *Joop Hartog* en *Jules Theeuwes*. Ze geven een beschrijving van de belangrijkste trends aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Aan de orde komen arbeidsparticipatie, de verdeling van de werkgelegenheid over sectoren, arbeidsomstandigheden en loonvorming. Daarnaast is er veel aandacht voor de rol van de sociale zekerheid en het corporatistische Poldermodel. Het hoofdstuk bevat ook een appendix waarin de ontwikkeling van een aantal sociale zekerheidswetten beschreven wordt (WW, WAO en ZW). Daarin schetsten de auteurs onder andere de extreem complexe arbeidsongeschiktheidswetgeving in Nederland. Na te hebben uitgelegd dat de 'vervolguitkering in de WAO bestaat uit een percentage van het basisloon, dat bestaat uit het wettelijk minimumloon plus voor elk jaar dat de persoon ouder is dan 15 jaar, 2 procent van het verschil tussen het verdiende loon voor arbeidsongeschiktheid en het minimumloon', merken Hartog en Theeuwes cynisch op dat de lezer vooral niet moet denken dat dit ingewikkeld is. 'We only have given essentials'.

De Nederlandse arbeidsmarkt heeft het altijd relatief goed gedaan in Europa. Sinds 1960 is de groei van de werkgelegenheid nooit lager uitgevallen dan het gemiddelde in de Europese Unie. Als kleine open economie heeft Nederland meer dan andere Europese landen te maken gehad met de gevolgen van toegenomen internationale concurrentie, liberalisering van de internationale handel en technologische ontwikkelingen. In het beleid dat die ontwikkelingen het hoofd moet bieden, is loonmatiging een constante factor. Daarnaast is de arbeidsmarkt gedereguleerd, is het mededingingsbeleid aangescherpt en is er meer aandacht gekomen voor onderzoek en ontwikkeling en scholing. Het grote aantal flexibele en tijdelijke banen draagt ook bij aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het grootste probleem is de achtergebleven arbeidsparticipatie, en dat vormt een belangrijke verklaring voor het relatief lage inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland. De door de OESO gedefinieerde brede werkloosheid (de som van werkloosheid, bijstand, arbeidsongeschiktheid en vervroegd pensioen) is een van de hoogste in Europa. Volgens gegevens van het Centraal Plan Bureau is het aantal uitkeringen wegens werkloosheid, vervroegd pensioen of arbeidsongeschiktheid op dit moment dertig procent van de beroepsbevolking. In 1990 was dit percentage zelfs veertig procent.

Met betrekking tot structurele verandering en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie verwijzen Hartog en Theeuwes onder andere naar een studie van Freeman et al. (1995). Zij doen onderzoek naar de relatie tussen loonvorming en het aanpassingsvermogen van de economie. De 'Index of Structural Change' die zij samenstellen meet de arbeidsmobiliteit tussen secto-

ren in de periode 1975-1989. Het blijkt dat het kwantitatieve aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt met het systeem van Algemeen Verbindend Verklaren (AAV) van CAO's niet afwijkt van landen zonder AAV.

Hartog en Theeuwes presenteren geen gegevens over de ontwikkeling van de arbeidsmarktdynamiek in Nederland. In Tabel 1 zijn de belangrijkste trends van arbeidsmarktstromen op macroniveau samengevat. De gegevens zijn geconstrueerd met behulp van een boekhoudkundig systeem voor arbeidsmarktstromen (zie Broersma, Den Butter en Kock (2000)).

Tabel 1: Kengetallen jaarlijkse arbeidsmarktstromen 1970-1997 (x 1000)

	1971-80	1981-90	1991-97
Werkgelegenheidsinstroom	1.052	1.074	1.338
Werkgelegenheidsuitstroom	1.025	1.037	1.250
Werkloosheidsinstroom	346	466	640
Werkloosheidsuitstroom	322	437	630
Arbeidsongeschiktheidsinstroom	89	97	96
Arbeidsongeschiktheidsuitstroom	51	77	101
Non-participatie instroom	210	272	355
Non-participatie uitstroom	285	363	482
Baancreatie	607	699	939
Baanvernietiging	598	658	856
Baanherallocatie	1.205	1.357	1.795
Werknemersherallocatie	2.053	2.085	2.559
Vacature-instroom	824	522	533
Vacature-uitstroom	840	518	538

Bron: Kock (1998)

De bruto arbeidsmarktstromen zijn aanzienlijk in vergelijking met de netto verandering in werkgelegenheid en werkloosheid. De jaarlijkse baanvernietiging en baancreatie is gemiddeld groter dan de instroom in en de uitstroom uit de werkloosheid. In sommige gevallen leidt baanvernietiging namelijk niet tot werkloosheid, bijvoorbeeld in geval van pensionering, of wanneer een werknemer direct een andere baan vindt. Zo worden ook niet alle nieuw gecreëerde banen door werklozen bezet, maar in belangrijke mate door non-participanten en baanwisselaars. De som van de baancreatie en baanvernietiging geeft de baanherallocatie. Dit is een indicator voor de mate van arbeidsmarktdynamiek. Er zijn ook werkenden die hun baan voor een bestaande nieuwe baan verwisselen, en er zijn non-participanten die een vacature voor een bestaande baan vervullen en uittrekers waarvan de baan behouden blijft. In al deze gevallen is er geen spraken van baanherallocatie maar wel van werknemersherallocatie. Vandaar dat de herallocatie van werknemers hoger uitkomt dan de herallocatie van banen. Het gaat daarbij in de jaren negentig gemiddeld om de herallocatie van

zo'n 2,5 miljoen werknemers per jaar en de herallocatie van ruim 1,8 miljoen banen. Gemeten over de periode vanaf 1970 ligt de herallocatie van werknemers gemiddeld bijna 60 % hoger dan de herallocatie van banen, hoewel het verschil de laatste jaren afneemt. Het volume aan herallocatie van werknemers en banen is de laatste jaren dus naar elkaar toe gegroeid en het aandeel van baancreatie en baanvernietiging in de herallocatie van werknemers vertoont sinds de jaren zeventig een stijgende trend.

4. Evaluatie

Het boek, geredigeerd door *Horst Siebert*, beziet de arbeidsmarkt van verschillende landen vanuit het oogpunt van arbeidsmarktdynamiek. Vrijwel alle artikelen in het boek zijn goed geschreven, degelijke analyses van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkten in de thuislanden van de auteurs. De meeste essays zijn vooral beschrijvend van aard. Sommige auteurs presenteren eigen empirisch onderzoek naar de herkomst van arbeidsmarktdynamiek, loonvorming, de relatie tussen werkloosheid en publieke werkgelegenheid en contractduur ('tenure profiles').

Een nadeel van het boek is het ontbreken van een overkoepelend theoretisch kader. De redacteur heeft zich de moeite bespaard een inleidend hoofdstuk te schrijven waarin de relatie tussen baanherallocatie, werkloosheid, bevolkingsgroei en andere variabelen geschetst wordt, zoals bijvoorbeeld gedaan is door Garibaldi et al. (1997).

De verschillende essays zijn verdeeld over twee delen in het boek: deel één over Europese landen en deel twee over Noord-Amerika (de Verenigde Staten en Canada) en Japan. Er wordt niet duidelijk gemaakt waarom voor die indeling gekozen is, behalve het voor de hand liggende argument van de geografische nabijheid. Inhoudelijk valt er veel te zeggen voor een andere indeling. De verschillen tussen Canada en de Verenigde Staten zijn groot en Japan is, zoals bevestigd, een geval apart. Een indeling aan de hand van arbeidsmarktinstituties of naar de omvang van de baanherallocatie had meer voor de hand gelegen. In dat laatste geval zouden landen als Denemarken, Nederland en de Verenigde Staten samengevoegd kunnen worden, vanwege het relatief hoge niveau van baanherallocatie.

Een laatste kanttekening betreft de eenzijdige benadering van de sociale zekerheid die de auteurs kiezen. Het economisch nut van sociale zekerheid wordt in navolging van Okun afgeschilderd als een afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Daardoor komt de nadruk te liggen op de negatieve effecten op het aanbod van arbeid. Maar sociale zekerheidsvoorzieningen kunnen daarentegen ook de dynamiek in de economie ten goede komen en zo bijdragen aan betere economische prestaties. Dankzij werkloosheidsverzekeringen zullen werknemers niet

krampachtig hun oude baan willen behouden wanneer deze onproductief geworden is en worden de processen van baancreatie en baanvernietiging niet onnodig afgeremd. Deze 'irrigatiefunctie' van de sociale zekerheid komt helaas nauwelijks aan de orde.

De beschrijvende opzet en de nadruk op beleid maken het boek interessant voor beleidsmakers. Voor arbeidsmarkeconomen biedt het een goed overzicht van de ontwikkelingen op de diverse arbeidsmarkten en bevestigt het boek een aantal reeds bestaande inzichten. Bijvoorbeeld de notie dat de oorzaken van werkloosheid, ook binnen continentaal Europa, sterk verschillen en dat uniforme oplossingen nauwelijks mogelijk zijn. Voor academische economen uit andere sub-disciplines is het een goed boek om inzicht te krijgen in de stand van zaken bij toegepast onderzoek op het gebied van de moderne arbeidsmarktconomie.

Literatuur

- Broersma, L., F.A.G. den Butter en U. Kock, 2000, 'A national accounting system of worker flows', *Economics Letters*, 67(3), 331-336
- Broersma, L., J. Koeman en C. Teulings, 2000, 'Labour supply, the natural rate, and the welfare state in The Netherlands: the wrong institutions at the wrong point in time', *Oxford Economic Papers*, 52(1), 96-118
- Freeman, R., J. Hartoge en C. Teulings, 1995, 'Pulling the plug? An analysis of the role of mandatory extension in the Dutch system of labor relations.', OSA Rapport, Den Haag
- Garibaldi, P., J. Konings en Ch. Pissarides, 1997, 'Gross job reallocation and labor market policy', in: D.J. Snower en G. de la Dehesa, 'Unemployment policy: government options for the labor market', CEPR, Cambridge University Press
- Kock, U., 1998, 'Constructing labor market flows for The Netherlands using macro data from social security provisions; 1970-1995', Vrije Universiteit onderzoeksmemorandum, 1998-40
- Lilien, D.M., 1982, 'Sectoral shocks and cyclical unemployment', *Journal of Political Economy*, 90, 777-793