

Marktfalen op de markt voor flexibele arbeid

Arjan Heyma en Jules Theeuwes[†]

Dit artikel gaat in op drie vormen van marktfalen op de markt voor flexibele arbeid: het lage gemiddelde loon voor flexibel werk, het gevaar dat flexwerkers voor de rest van hun loopbaan vast komen te zitten in een onaantrekkelijk deel van de arbeidsmarkt, en het gebrek aan investeringen in het menselijk kapitaal van flexwerkers met lagere productiviteitsontwikkelingen in de economie als gevolg. Marktfalen kan aanleiding zijn voor de overheid om in te grijpen op de markt voor flexibele arbeid op zo'n manier dat een betere allocatie van arbeid en een hogere welvaart wordt bereikt.

1 Onvermijdelijke dynamiek

Een markteconomie heeft een onvermijdelijke dynamiek. Opeenvolgende golven van vertrouwen en onzekerheid veroorzaken economische cycli met periodes van overschotten en tekorten. Economische welvaart groeit door veranderingen in de wijze van produceren en het op de markt brengen van nieuwe producten. De creatie van elk nieuw product vernietigt de economische waarde van het oude product dat het vervangt. De trein verving de postkoets, e-mail vervangt de briefpost. Internationale specialisatie en vrijhandel bieden consumenten een rijkdom aan keuze tegen concurrerende prijzen. Tegelijk verliezen producenten en werknemers in sectoren, overspoeld door succesvolle concurrenten hun bedrijf, inkomen en werk. De toename van de economische welvaart is het batige saldo van wat de winnaars erbij krijgen minus wat de verliezers verloren zien gaan. Welvaartsgroei is niet voor iedereen weldadig. De verdeling in winnaars en verliezers is een onontkoombaar dilemma waarvoor elke samenleving zich geplaatst ziet, het veroorzaakt onzekerheid over inkomen en werk. Aan de goede kant van het dynamische proces profiteren beleggers en werknemers in succesvolle bedrijven van hogere inkomens, aan de verkeerde kant verdwijnen economische perspectieven van ondernemers en hun werknemers. De verzorgingsstaat is zo ingericht dat de winnaars heffingen betalen op hun inkomen voor uitkeringen waarmee de verliezers worden gecompenseerd.

De schommelingen in het economisch proces vereisen flexibiliteit in alle dimensies van de factor arbeid: in gewerkte uren, in vast en tijdelijk werk, in de spreiding van risico's tussen werkgevers en werknemers, tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, in mobiliteit tussen banen en binnen arbeidsorganisaties, en in investeringen in nieuwe kennis en vaardigheden. Bij de inrichting van de verzorgingsstaat wordt een evenwicht gezocht tussen inkomensrisico en -zekerheid, tussen

flexibiliteit en vastigheid van werk. Dat evenwicht wordt idealiter zo vormgegeven dat het nemen van risico's in de samenleving niet wordt verlamd. Flexibiliteit van arbeid dient zo te worden verdeeld over de beroepsbevolking dat ze terecht komt bij diegene die relatief de hoogste voorkeur heeft voor flexibel werk of daar het meeste profijt van heeft. Dat bevordert niet alleen de welvaart, maar zorgt er ook voor dat maatschappelijk de laagste prijs wordt betaald voor het dragen van de onvermijdelijke last van flexibiliteit in een dynamische economie. In een perfecte wereld heeft de arbeidsmarkt een optimaal evenwicht gevonden tussen vast en flexibiliteit. De werkelijkheid zit echter anders in elkaar. Wat gaat er fout?

In een overzichtspublicatie van het Centraal Planbureau in samenwerking met het ROA (Cörvers et al. 2011) worden drie belangrijke knelpunten genoemd. Het zijn knelpunten die indruisen tegen voorspellingen van het perfecte model met een optimaal evenwicht tussen vaste en flexibele arbeid. Technisch gesproken gaat het om drie vormen van marktfalen. Marktfalen betekent dat de markt voor flexibel en vast werk niet perfect werkt en dat het optimale maatschappelijke evenwicht tussen beide niet wordt gevonden. Marktfalen kan aanleiding zijn voor de overheid om in te grijpen op zo'n manier dat een beter resultaat en een hogere welvaart wordt bereikt. De drie knelpunten zijn:

- 1 het gemiddeld lage loon voor flexibel werk,
- 2 het gevaar dat flexibele werkers voor de rest van hun loopbaan vast komen te zitten in een onaantrekkelijk deel van de arbeidsmarkt, en
- 3 het gebrek aan investeringen in het menselijk kapitaal van flexwerkers met lagere productiviteitsontwikkelingen in de economie als gevolg.

Dit artikel gaat in op elk van deze drie vormen van marktfalen: hoe ze afwijken van de perfect werkende markt, wat daarvan de oorzaken zijn, en wat kan worden gedaan om de gevolgen ervan tegen te gaan.

2 Marktfalen 1: Lager loon voor flexibele arbeid

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is voor aanbieders van arbeid (werknemers, freelancers, zelfstandigen) een verzameling kenmerken verbonden aan werk die te maken hebben met risico en onzekerheid, zoals schommelingen in werkuren en inkomen, losse contractvormen en kans op ontslag en werkloosheid. Aanbieders willen in principe gecompenseerd worden voor het dragen van de last van flexibiliteit. Zij het dat hun voorkeuren onderling verschillen en daarmee ook de compensatie die ze vragen. Voor werkgevers aan de andere kant is diezelfde flexibiliteit een bonus bij het produceren, organiseren en investeren in een dynamische omgeving. Omdat werkgevers profijt hebben van deze flexibiliteit, zijn ze bereid om daarvoor een compensatie te betalen, zij het dat hun vraag naar flexibiliteit onderling verschilt en daarmee ook de hoogte van de compensatie die ze willen betalen. Er is als het ware een impliciete markt voor flexibiliteit (en daarmee ook voor het complement vastigheid) en onder ideale omstandigheden komt in deze impliciete markt een even-

wichtscompensatie tot stand die ervoor zorgt dat de vraag naar en het aanbod van flexibele arbeid aan elkaar gelijk worden. Aanbieders waarvoor de impliciete marktprijs voor flexibiliteit voldoende compensatie biedt voor het ongemak van de daarmee gepaard gaande risico's en onzekerheid, zullen vrijwillig kiezen voor flexibel werk. Werkgevers voor wie het profijt van flexibel werk hoger ligt dan de prijs voor flexibiliteit, zullen gebruik maken van flexibele arrangementen.

Optimale compensatie voor flexibiliteit. Stel dat er twee groepen werknemers zijn op de arbeidsmarkt met verschillende voorkeuren voor flexibel en vast werk.¹ Denk voor het gemak bij flexibel werk aan bijvoorbeeld een oproepcontract en bij vast werk aan een contract voor onbepaalde tijd. Het uitgangspunt is dat alle werknemers een voorkeur hebben voor een vast contract boven een flexibel contract, omdat een vast contract meer werk- en inkomenszekerheid biedt, maar dat die voorkeuren bij de ene groep sterker zijn dan bij de andere. De ene groep heeft een relatief grotere voorkeur voor vast werk dan de andere groep. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer ze bijvoorbeeld een hoge hypotheek hebben afgesloten en veel vaste kosten hebben, waardoor de behoefte aan werk- en inkomenszekerheid groter is dan gemiddeld. Een grotere voorkeur voor vast werk versus flexibel werk betekent dat zij bij een keuze tussen beide een hogere compensatie willen voor een flexibel contract om ze als gelijkwaardig te kunnen beschouwen. Bij die keuze gaat het om werkzaamheden die volledig vergelijkbaar zijn, behalve dan in de vorm van het arbeidscontract. De andere groep heeft een minder grote voorkeur voor een vast contract en vraagt bij de keuze voor een flexibel contract een minder grote compensatie.

Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt zijn er bedrijven die bij de productie meer behoefte hebben aan, en profijt van, het inzetten van werknemers met flexibele arbeidscontracten dan andere bedrijven. De eerste soort bedrijven zijn bereid aan werknemers met flexibele contracten een relatief hogere compensatie te betalen dan de andere soort bedrijven. In een perfect werkende arbeidsmarkt vindt dan een vorm van sortering (*sorting*) plaats en komen de werknemers met een relatief grotere voorkeur voor flexibel werk terecht bij de bedrijven die daar het meeste profijt van hebben. De andere werknemers komen met een vast contract terecht bij de bedrijven die minder profijt hebben van flexibel werk.

De werknemers met de grootste voorkeur voor flexibel werk (of minst sterke voorkeur voor vast werk) worden als eerste aangetrokken door de compensatie die bedrijven bieden die het meeste profijt hebben van flexibele contracten. Dit is een optimaal resultaat in die zin dat deze sortering leidt tot de laagst mogelijke compensatie die in de arbeidsmarkt moet worden betaald voor het ongemak van flexibel werk. Indien de groep werknemers met een relatieve voorkeur voor flexibel werk omvangrijk is, dan zal de uiteindelijke compensatie voor flexibel werk niet hoog oplopen. Indien deze groep werknemers minder omvangrijk is en de behoefte

¹ Deze alinea is een aangepaste versie van het voorbeeld dat wordt uitgewerkt in hoofdstuk 14 van het tekstboek van Edward Lazear en Michael Gibbs (2009).

van werkgevers aan flexibele contracten groot is, dan loopt de compensatie op. Als de vraag naar flexibel werk toeneemt en de groep moet worden aangesproken die een relatieve voorkeur heeft voor vast werk, dan is een hogere compensatie nodig om hen over te halen toch een flexibel contract te accepteren. Toch is deze hogere compensatie in een ideaal werkende arbeidsmarkt nog altijd optimaal, omdat het de laagst mogelijke compensatie is gegeven de verdeling van voorkeuren aan de aanbods-kant en de omvang van de vraag van bedrijven naar flexibiliteit. Uiteindelijk bepaalt de verhouding tussen de voorkeursverdeling ten opzichte van flexibel en vast werk aan de aanbods-kant, en de voorkeursverdeling ten aanzien van flexibele en vaste contracten aan de vraagkant, het uiteindelijke loonverschil tussen beide soorten contracten. Dat uiteindelijke loonverschil is precies gelijk aan wat de laatst geworven werknemer nodig heeft om een flexibel contract te verkiezen boven een vast contract.

Compenserende loonverschillen. De gedachte dat in een perfect werkende arbeidsmarkt aanbieders van arbeid gecompenseerd worden voor de ongemakken die dat werk met zich meebrengt, is terug te vinden in de theorie van de compenserende loonverschillen van Adam Smith. In zijn formulering is de beloning die voor het verrichten van arbeid wordt ontvangen hoger (lager) naarmate er meer onaangename (aangename) aspecten verbonden zijn aan het werk. De verschillende compensaties voor onaangename en aangename aspecten die bij elkaar worden opgeteld en verrekend in het loon, zorgen ervoor dat elke baan hetzelfde nut oplevert. Dit geldt zoals uit het beroemde citaat van Adam Smith (1976/1776, p. 111) te lezen valt overigens ook voor beleggingen en investeringen:

“The whole of advantages and disadvantages of different employment of labour and stock must, in the same neighbourhood, be either perfectly equal or continually tending to equality. If in the same neighbourhood there was any employment either evidently more or less advantageous than the rest, so many would crowd into it in the one case, and so many would desert it in the other that its advantages would soon return to the level of other employments. This at least would be the case in a society where things were left to follow their rational course, where there was perfect liberty and where everyman was perfectly free both to choose what occupation he thought proper, and to change it as often as he thought proper.”

Belangrijk hierbij is de nadruk die wordt gelegd op de vrije keuze van de aanbieder en het gemak waarmee van baan kan worden gewisseld. Het ligt voor de hand dat wanneer niet alle banen voor iedereen toegankelijk zijn of wanneer de aanpassing aan de vereisten van een baan tijd vergen, dat dan de evenwichtcompensatie voor de verschillende aangename en minder aangename aspecten niet wordt gerealiseerd (of eventueel heel lang op zich laat wachten). Even verderop beschrijft Adam Smith wat de voor- en nadelen zijn van werk waarvoor compensatie in het loon wordt gegeven. Risico en onzekerheid worden hierbij duidelijk benadrukt:

“First, the agreeableness or disagreeableness of the employments themselves; secondly, the easiness and cheapness, or the difficulty and expense of learning them; thirdly, the constancy or inconstancy of employment in them; fourthly, the small or great trust which must be reposed in those who exercise them; and, fifthly, the probability or improbability of success in them.”

De theorie van de compenserende loonverschillen is een standaard onderdeel van de arbeidseconomie² en is empirisch vaak getoetst. Deze toetsen geven gemengde resultaten. Er worden significante loonverschillen gevonden ter compensatie van fysiek gevaarlijk werk (bijvoorbeeld beroepen met een hoger risico op een dodelijk ongeval), maar voor andere voor de hand liggende onaangename aspecten van werk, zoals zwaar fysiek of vies werk, worden geen significante verschillen gevonden. Borjas (2008, p. 232-234) besluit een overzicht van empirische schattingen van looncompensatie voor het risico op ontslag als volgt:

“There is some evidence that the labor market indeed provides compensating differentials to workers at risk of layoff. For instance, wages in industries that have higher layoff rates: An increase of 5 percentage points in the probability of layoffs raises wages by 1 percent.”

Een verhoogd risico op ontslag is slechts een van de vele mogelijke aspecten van flexibiliteit, maar dit empirisch resultaat geeft in elk geval een indicatie van compensatie die wordt gegeven voor het ongemak van risico's en onzekerheid verbonden aan flexibele arbeid.

Tout n'est pour le mieux, dans le meilleur des mondes. Het model met twee soorten contracten, vast en flexibel, kan gemakkelijk worden uitgebreid naar de hele waaier van contractvormen die op de arbeidsmarkt voorhanden is. Stel voor het gemak dat er gekozen kan worden uit vijf soorten arbeidsrelaties, namelijk een vast contract, een tijdelijk contract, uitzendwerk, ander flexibel werk (oproepkracht en invalwerk bijvoorbeeld) en zelfstandige arbeid. Uit deze mogelijkheden kunnen vragers en aanbieders van arbeid kiezen. De aanbieders zullen op basis van hun voorkeuren en gegeven de geboden compensatie voor elk van deze vijf soorten arbeidsrelaties een keuze maken. De keuze van vragers naar arbeid hangt af van de compensatie die voor elk van deze contractvormen moet worden betaald en de bijdrage aan de winst die elk van ze oplevert. Op een perfect werkende arbeidsmarkt komt dan voor elk van de contractvormen een optimale compensatie tot stand, zodanig dat het aanbod in elk van de contractvormen gelijk is aan de vraag. De compensaties zijn van dien aard dat ze voor de laatste aanbieder en de laatste vrager precies afdekken wat hij of zij nodig heeft om met die contractvorm arbeid aan te bieden of te vragen. Voor de verschillende soorten flexibele contracten worden

² Zie bijvoorbeeld het tekstboek van George Borjas (2008), hoofdstuk 6.

verschillende hoogtes van compensatie betaald afhankelijk van de verdeling van voorkeuren van aanbieders over deze typen contracten en van de winstmogelijkheden van de vragers naar arbeid bij de inzet van elk van deze contracten.

In dit perfecte model kiezen vragers en aanbieders vrijwillig voor de verschillende vormen van flexibel werk. De evenwichtscompensatie die op elk van de markten tot stand komt is voldoende om aanbieders te compenseren voor hun relatieve voorkeur voor vast werk ten opzichte van de verschillende soorten flexibel werk. Ondanks de te betalen compensatie voor flexibel werk zijn er aan de vraagzijde genoeg voordelen en winstmogelijkheden te behalen bij de inzet van deze relatief duurere arbeidskrachten. De werkgelegenheid op de arbeidsmarkt is dan optimaal verdeeld over deze vijf soorten arbeidscontracten. Of zoals Voltaire's *Candide* het onder woorden bracht: "tout est pour le mieux, dans le meilleur des mondes". Maar in de praktijk blijkt niet alles optimaal te werken op de (flexibele) arbeidsmarkt en is het een verre van perfecte wereld.

Compenserend loonverschil blijkt loonachterstand. Een vaak terugkerend resultaat uit empirische studies over de relatieve beloning van flexibel werk, is dat het loon niet hoger maar juist lager is dan voor werknemers in vaste dienst. In het artikel van Bertrand-Cloudt et al. (2011) wordt bijvoorbeeld gevonden dat het bruto maandsalaris van net afgestudeerde mbo'ers, hbo'ers en wo'ers tussen 3 en 8 procent lager is wanneer de baan waarop ze na hun studie terechtkomen een tijdelijk in plaats van een vast contract is. Ze verdienen tussen 14 en 27 procent minder als het een uitzendbaan of baan als oproepkracht betreft in plaats van een vast contract met vaste uren. De loonverschillen zijn groter voor wo- dan voor hbo-afgestudeerden, en die zijn weer groter dan voor mbo-afgestudeerden. In een studie van de Europese Commissie (2003, p. 112) wordt in een rijkelijk gespecificeerde loonvergelijking, met correctie voor allerlei andere karakteristieken van de werknemer en kenmerken van de baan, gevonden dat er, afhankelijk van het land, nog altijd een negatief bruto loonverschil (*wage penalty*) van 5 tot 10 procent bestaat tussen tijdelijke en vaste contracten. Nederland heeft daarbij een van de hoogste *wage penalties* van de Europese landen. Opvallend is dat in diezelfde loonvergelijking significante compensatie-effecten worden gevonden voor het werkloosheidsrisico en sectorspecifieke inkomensmogelijkheden.

Het gelijktijdig bestaan van *wage penalties* voor tijdelijke contracten en compensatie-effecten voor andere flexibele baankenmerken wordt door De Graaf-Zijl (2012) uitgelegd aan de hand van het verschil tussen compensatie voor kwalitatieve onzekerheid en kwantitatieve flexibiliteit. Kwalitatieve onzekerheid duidt op informatieasymmetrie tussen werkgevers en werknemers over de kwaliteit van de geleverde arbeid. Werkgevers nemen werknemers aan op tijdelijke contracten om meer informatie te verzamelen over hun productiviteit. Gedurende deze periode van *screening* neemt de werkgever een risico, dat wordt vertaald in een lagere beloning. Bij kwantitatieve flexibiliteit kan de werkgever de inzet van de werknemer variëren. Dit levert de werkgever productieflexibiliteit op ten koste van het risico op inkomensderving door de werknemer, waarvoor kan worden gecompenseerd

door middel van een hoger uurloon. Via een vergelijking van uurlonen tussen tijdelijke contracten, oproepcontracten en vaste contracten met vaste werkuren, vindt De Graaf-Zijl (2012) dat kwalitatieve onzekerheid eind vorige eeuw inderdaad tot een *wage penalty* heeft geleid van ruim 9 procent, en kwantitatieve flexibiliteit tot een compenserende beloning van ruim 4 procent. Dit verklaart de lagere beloning voor tijdelijke contracten die in veel andere studies wordt gevonden: de positieve compensatie voor het verzorgen van kwantitatieve flexibiliteit is in het geval van tijdelijke contracten lager dan de negatieve compensatie die uitgaat van de kwalitatieve onzekerheid. Sinds de eeuwwisseling lijkt de compenserende beloning voor kwantitatieve flexibiliteit verdwenen, mogelijk door restricties ten aanzien van de flexibiliteit in oproepcontracten als gevolg van de Wet flexibiliteit en zekerheid.

De hierboven beschreven loonverschillen hebben betrekking op een vergelijking van oproep- en uitzendwerk, tijdelijke banen en vaste banen. Zelfstandigen, vooral die zonder personeel (zzp'ers), zijn eveneens een belangrijk, en de laatste jaren sterk groeiend, onderdeel van het flexibele deel van de arbeidsmarkt. Wat is bekend over arbeidsinkomensverschillen tussen werknemers met een vaste baan en zelfstandigen? De informatie over arbeidsinkomens van zelfstandigen is over het algemeen van minder goede kwaliteit dan de loongegevens van werknemers. Voor zover informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld via belastingaangiften, is bekend dat zelfstandigen vaak een te laag inkomen opgeven of dat het onderscheid tussen inkomen dat kan worden toegewezen aan arbeid versus het rendement op investeringen in het eigen bedrijf niet altijd zuiver te maken is. Een economische analyse van arbeidsinkomensverschillen op basis van deze imperfecte gegevens leidt dan ook niet tot stevige empirische conclusies.

Berkhout et al. (2011) hanteren daarom een andere benadering. Ze kijken naar de *opportunity costs* van het kiezen voor de status van zelfstandige in plaats van werknemer. Ze kijken naar het arbeidsinkomen dat iemand laat liggen door te kiezen voor de status van zelfstandige. Om de effecten van deze *opportunity costs* op de keuze voor de status van zelfstandige te schatten, maken ze gebruik van een gegevensbestand waarin de eerste arbeidsmarktvaringen van hbo- en wo-afgestudeerden in kaart worden gebracht. Ze kunnen voor vergelijkbare afstudeerders (bijvoorbeeld uit dezelfde studierichting) vergelijken hoe groot het percentage is dat voor de status van zelfstandige kiest, gegeven wat ze hadden kunnen verdienen als werknemer. Ze vinden dat dit percentage afneemt naarmate er gemiddeld hogere lonen worden verdiend door een vergelijkbare groep werknemers. Het percentage dat kiest voor zelfstandigheid is ook lager als er meer scheefheid zit in de loonverdeling van vergelijkbare werknemers, dus naarmate de kans op een hoger loon voor werknemers groter is. Het percentage dat kiest voor zelfstandigheid wordt juist hoger naarmate de standaarddeviatie in de loonverdeling van vergelijkbare werknemers groter is. Impliciet volgt uit hun analyse dat zelfstandigen als zelfstandige een hogere beloning willen dan ze zouden kunnen verdienen als werknemer, dat ze compensatie willen voor de hogere onzekerheid in het arbeidsinkomen als zelfstandige (gemeten via de standaarddeviatie van de loonverdeling), en dat ze zoeken naar de grootste kans op een hoger inkomen (gemeten via de scheef-

heid van de loonverdeling, met een voorkeur voor een arbeidsinkomensverdeling met een dikkere staart). Deze resultaten vertellen dat er bij de keuze voor de status van zelfstandig ondernemer in elk geval gezocht wordt naar compensatie voor de extra risico's die worden gelopen ten opzichte van het werken in loondienst. De resultaten geven niet het precieze bedrag van de inkomenscompensatie voor de extra risico's weer, maar gaan wel in de richting van wat theoretisch wordt verwacht.

Een voorzichtige conclusie uit dit beperkte empirische overzicht is dat (hoger opgeleide) zzp'ers mogelijk wel worden gecompenseerd voor de risico's die ze lopen in hun werkgelegenheid- en inkomensdynamiek over de tijd, maar dat dit voor andere vormen van flexibele arbeid (uitzendwerk, oproep- en andere flexibele contracten en tijdelijk werk) niet (langer) geldt. Er is bij deze vormen van flexibele arbeid dus eerder sprake van een loonachterstand (*wage penalty*). Hoe is dat te verklaren?

Informatiegebreken en monopsoniemacht. Een eerste mogelijke verklaring voor dit marktfalen op de markt voor flexibel werk is te vinden in (asymmetrische) informatiegebreken. De arbeidsmarkt voor flexibele werknemers bestaat voor een belangrijk deel uit jonge aanbieders. De werkgever beschikt over weinig informatie wat betreft de potentiële productiviteit van de jonge baanzoeker die bij hem komt solliciteren. De Graaf-Zijl (2012) noemt dit de kwalitatieve onzekerheid met betrekking tot flexibele arbeid. Productiviteit wordt pas duidelijk als zo'n jonge aanbieder een tijdje in het bedrijf werkt. De werkgever zal met zijn loonaanbod aan de veilige kant gaan zitten en gegeven zijn onbekendheid met de productiviteit van de aan te trekken jonge werknemer een flexibel contract en een relatief laag loon aanbieden. Flexibele contracten worden dan gebruikt om de productiviteit van een jonge werknemer vast te stellen en te leren wie wel en wie niet productief is (*screening*). Dit asymmetrische informatieprobleem en het lagere loon dat daarmee gepaard gaat, doorkruist dan de compensatie voor de flexibiliteit van het contract. Indien deze manier om de meer van de minder productieve werknemers te scheiden effectief is, dan zouden op termijn de lonen van de flexibele werkers moeten toenemen en/of zouden flexibele werkers steeds meer moeten overstappen naar vaste banen met betere beloningen. Voor een deel klopt dit ook, zie hieronder de paragraaf over 'vast zitten in flexibele arbeid'. Manieren om (asymmetrische) informatiegebreken te verminderen zijn het transparant maken van competenties van aanbieders van arbeid, zoals wordt gedaan via diploma's, maar ook bijvoorbeeld via een instrument voor validering van niet-formeel en informeel leren, ofwel het erkennen van verworven competenties (EVC's).

Een tweede mogelijke verklaring betreft monopsoniemacht van werkgevers op de flexibele arbeidsmarkt. Vanaf het begin, toen Adam Smith nog maar net zijn theorie van de compenserende loonverschillen had geformuleerd, was er al forse kritiek. In het eerder aangehaalde citaat van Adam Smith maakt hij duidelijk dat zijn voorspelling van perfect compenserende loonverschillen slechts tot stand kan komen indien aanbieders vrije toegang hebben tot alle banen op de arbeidsmarkt en perfect mobiel zijn tussen die banen. Het schort natuurlijk aan perfecte mobiliteit

op de arbeidsmarkt, omdat aanpassingen aan veranderingen tijd en geld vereisen. Hetgeen betekent dat er in het beste geval nog altijd een situatie van *continually tending to equality* kan zijn. Een groter probleem is echter dat niet iedereen toegang heeft tot alle banen. Deze situatie wordt in de loop van de tijd aangeduid als een arbeidsmarkt met *non-competing groups*, als *balkanization of the labor market*, een 'duale arbeidsmarkt' en een arbeidsmarkt met insiders en outsiders: allemaal vormen van een arbeidsmarkt met monopsoniemacht aan de vraagkant. Monopsoniemacht aan de vraagkant ontstaat op het moment dat werknemers weinig of geen keuzes hebben voor alternatief werk. Indien de toegang tot vast werk wordt beperkt of afgesneden voor sommige aanbieders en ze gedwongen worden om te kiezen tussen geen werk of werk in het flexibele deel van de arbeidsmarkt, dan gaat de theorie van de compenserende loonverschillen voor flexibele arbeid niet meer op en komt er geen evenwichtscompensatie tot stand. De vragers naar flexibel werk kunnen in een monopsoniesituatie de zwakke positie van aanbieders op de flexibele markt uitbuiten en minder of geen compensatie of zelfs een *wage penalty* geven.

Er zijn verschillende vormen van flexibele arbeid en zonder verder onderzoek is niet duidelijk of de *wage penalty* en monopsoniemacht voor alle contractvormen geldt, en of iedereen binnen dezelfde contractvorm last heeft van monopsoniemacht van de werkgever of opdrachtgever. Op plekken waar monopsoniemacht leidt tot een (te) lage compensatie voor flexibele arbeid zijn drie mogelijke oplossingen voor deze vorm van marktfalen. Ten eerste kan de overheid ingrijpen en werkgevers verplichten tot een hogere en adequate compensatie. Dat is een behoorlijk dramatische ingreep, omdat het gaat om een soort loonbesluit. Een tweede oplossing kan worden bereikt indien flexwerkers op deze markt samenspannen en bijvoorbeeld als vakbond een *countervailing power* tot stand brengen tegenover de monopsoniemacht van de werkgever. Op die manier kunnen ze een hogere compensatie afdwingen. Een derde oplossingsvorm is wanneer de barrières tussen flexibel en vast werk worden gesloopt door bijvoorbeeld een versoepeling van het ontslagrecht of het meer in evenwicht brengen van werkgeversverplichtingen die zijn verbonden aan vaste versus flexibele contracten.

3 Marktfalen 2: Vastzitten in flexibele arbeid

Door veel flexwerkers wordt een flexibele baan niet gezien als een carrièrebaan, maar als een tijdelijke situatie en mogelijke *stepping stone* naar een vaste baan, of in elk geval een tussenstation op weg naar een vaste baan. De *stepping-stone*-functie van flexibel werk wordt veelvuldig besproken in de empirische literatuur. Een belangrijke Nederlandse publicatie in dit verband is De Graaf-Zijl, Van den Berg en Heyma (2011). Uit deze studie blijkt dat flexibel werk voor werklozen een handige manier is om zo snel mogelijk aan werk te komen en om vervolgens op termijn vast werk te vinden. Natuurlijk geldt niet voor alle flexwerkers dat ze de overstap maken naar vast werk. Voor een deel is dat een vrijwillige keuze (denk

aan zelfstandigen), voor een deel heeft dat te maken met de monopsoniesituatie op de markt voor flexibele arbeid en met de beperkte toegang tot vast werk.

Stel dat de compensatie voor flexibele arbeid onvoldoende is om aanbieders te prikkelen om er vrijwillig voor te kiezen, terwijl de compensatie voor vaste arbeid relatief hoog is, zodat er een overaanbod ontstaat voor vaste arbeid. Indien de toegang tot vaste arbeid slechts beperkt open wordt gesteld (bijvoorbeeld vooral in tijden van hoogconjunctuur, lage werkloosheid, veel openstaande vacatures en tekorten op de arbeidsmarkt voor vast werk), dan ontstaan er wachtrijen voor vaste arbeid. Flexwerkers worden slechts mondjesmaat toegelaten tot vaste arbeid en dat beperkt de werking van de *stepping-stone*-functie. Flexibele arbeid is dan de wachtruimte van het station van de arbeidsmarkt waar de trein naar vaste arbeid slechts sporadisch langskomt en dan ook nog een beperkt aantal vrije plaatsen heeft.

In de praktijk wordt de onevenwichtigheid tussen de vraag en het aanbod van vaste banen deels bepaald door de relatief hoge kosten van vaste banen ten opzichte van flexibele banen. Dat wordt vooral veroorzaakt door ontslagvergoedingen en loondoorbetalingsverplichtingen bij ziekte (Kok et al. 2013). Daardoor zijn zowel de kosten voor de werkgever als de baten voor de werknemer (inkomenszekerheid) relatief hoog bij vaste arbeid, en ontstaat er een relatief grote vraag naar flexibele arbeid tegenover een relatief groot aanbod van vaste arbeid.

Een deel van de arbeidsmarkt zal nooit toegang vinden tot vaste arbeid en voor de rest van de loopbaan aangewezen zijn op het flexibele deel van de arbeidsmarkt. Een loopbaan is voor velen een ononderbroken reeks van steeds betere banen en hogere lonen. Maar voor kwetsbare groepen is het vaker een aaneenschakeling van tijdelijke banen met lage lonen en periodes van werkloosheid. Hun baankansen zijn laag en hun werkloosheidskansen hoog. Voor deze groep wordt empirisch vaak een causale relatie gevonden tussen de zwakke arbeidsmarktpositie en eerdere slechte arbeidsmarktvervingen. Het werken in een *bad job* of het ervaren van werkloosheid werkt op negatieve wijze door op de rest van de carrière. Tegelijkertijd geldt ook dat de kans om in een dergelijke negatieve spiraal terecht te komen voor een belangrijk deel wordt bepaald door persoonlijke kenmerken van de betrokkenen. Iemand die zonder of met een lage opleiding de arbeidsmarkt opstroomt, heeft een sterke kans om niet los te komen uit een opeenvolging van minder aantrekkelijke banen (waaronder flexibele banen). Gebrek aan opleiding is een van de grootste risicofactoren voor een onfortuinlijke loopbaan (CBS/TNO 2011).

Als mensen min of meer onvrijwillig vast komen te zitten in een flexibele baan en vervolgens in een vicieuze cirkel terechtkomen met een opeenvolging van flexibele banen onderbroken door werkloosheidsperiodes, dan betekent dat niet alleen een lagere individuele welvaart, maar ook een suboptimale allocatie van talenten en vaardigheden (*human capital*) over potentiële arbeidsplaatsen. Resultaten van een onderzoek naar langdurig verblijf in flexibele arbeid in de periode 1999-2006 gaf aan dat op enig moment ongeveer slechts zes procent van de Nederlandse werknemers langer dan drie jaar in de flexibele schil van de arbeidsmarkt zat (Heyma et al. 2010). Driekwart van de werknemers in de flexibele schil verbleef daar hooguit een

jaar. Er mag bovendien van worden uitgegaan dat niet iedereen onvrijwillig in de flexibele schil zit, in elk geval niet voor lang. Dat zou betekenen dat slechts een relatief klein deel van de werkzame bevolking langdurig en onvrijwillig in de schil zit en mogelijk terecht komt in een aaneenschakeling van bad jobs. Recent vervolgonderzoek laat echter zien dat de verblijfsduur in de flexibele schil sinds 2006 aanzienlijk is toegenomen en ook dat dit voor een groot deel te wijten is aan de recente langdurige economische recessie (Heyma en Van der Werff 2013). Als gevolg daarvan is de wachtruimte van het station van de arbeidsmarkt een stuk voller geworden, terwijl er (nog) minder treinen naar vaste arbeid langskomen dan in de economisch gunstigere tijden daarvoor.

4 Marktfalen 3: Lagere investering in menselijk kapitaal van flexwerkers?

Een derde knelpunt van flexibele arbeid is de vermeende afruil tussen flexibiliteit en investeringen in menselijk kapitaal. De basisveronderstelling daarbij is dat een vaste aanstelling tot meer investeringen in menselijk kapitaal leidt dan een tijdelijk of flexibel dienstverband. De redenering is dat door de vaste aanstelling een commitment wordt afgegeven door de werkgever waar de werknemer een gevoel van veiligheid aan ontleent, waardoor hij of zij gaat investeren in het verwerven van bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal. Dit betreft kennis en vaardigheden die alleen nuttig zijn in dit ene bedrijf. De werknemer die deze investeringen pleegt wordt daardoor waardevoller (productiever) voor dit ene bedrijf en daarmee minder waardevol voor andere bedrijven. Hij vermindert daardoor zijn kansen op een andere baan dan de huidige baan. De vaste aanstelling compenseert daarvoor. Empirisch klopt het ook dat er via bedrijfsopleidingen meer wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van vaste werknemers dan van flexibele werknemers (zie bijvoorbeeld Fouarge et al. 2011). Maar hoe belangrijk is dat?

Opvallend, om daarmee te beginnen, is dat niet in alle werknemers met een vast contract verhoudingsgewijs evenveel wordt geïnvesteerd. Er wordt substantieel meer door werkgevers geïnvesteerd in de scholing van hoger opgeleide werknemers dan van lager opgeleide werknemers. Er wordt nog veel minder geïnvesteerd in de scholing van oudere werknemers, terwijl die over het algemeen de grootste bescherming van een vast contract genieten. De commitment van de werkgever leidt dus niet voor iedereen met een vaste aanstelling tot meer investeringen in menselijk kapitaal.

Dat commitment van de werkgever heeft ook een keerzijde. De veiligheid die een vaste aanstelling biedt en daarmee ook de moeite die het kost om iemand te ontslaan, bieden ruimte aan sommige werknemers om minder goed te functioneren. Enige empirische evidentie daarvoor is te vinden in de empirische studie van Ichino en Riphahn (2005) waarin ze laten zien dat werknemers in een proefperiode met een tijdelijke aanstelling minder vaak afwezig zijn (bijvoorbeeld in de vorm van ziekteverzuim) dan nadien wanneer ze een vaste aanstelling hebben gekregen.

Vanuit de invalshoek van flexibel werk bekeken laten Engellandt en Riphahn (2005) zien dat werknemers met tijdelijke contracten significant vaker onbetaald overwerk verrichten dan mensen met een vast contract. Zij zien dat als een indicator van de bereidheid van flexibele werknemers om meer inspanningen te leveren, mogelijk als signaal naar de huidige werknemer van hun potentiële productiviteit.

Prikkels voor een langetermijnrelatie. Een belangrijk onderscheid voor wat betreft menselijk kapitaal in de discussie over flexibiliteit, is het onderscheid tussen algemeen en specifiek menselijk kapitaal. Algemeen kapitaal bestaat uit kennis en vaardigheden die bij elke werkgever de productiviteit verhogen. De werknemer zal zelf investeren in het verwerven van algemeen menselijk kapitaal, mede omdat hij de opbrengsten daarvan ook zelf kan incasseren. Specifiek menselijk kapitaal bestaat uit kennis en vaardigheden die alleen bij deze werkgever productief zijn. Investeren in specifiek menselijk kapitaal heeft slechts zin indien de werknemer voldoende lang op de huidige baan blijft, zodat de kosten van de investering kunnen worden terugverdiend. Voor een volledig specifieke investering worden de kosten gedragen door de werkgever die ook de opbrengsten ontvangt. De werknemer kan het volledig specifieke menselijke kapitaal niet meenemen naar een andere baan en zal er dus ook niet in investeren. Deze eenvoudige veronderstelling loopt echter tegen twee problemen aan: het *hold up* probleem en het asymmetrische karakter van de arbeidsovereenkomst.

Het *hold up* probleem werkt als volgt. Stel de werknemer gaat akkoord met een investering in zijn specifieke menselijke kapitaal met de belofte dat hij na de investering een hoger salaris krijgt. Als de investering eenmaal heeft plaatsgevonden, kan de werkgever op zijn belofte terugkomen en de werknemer minder betalen dan beloofd (of dan de productiviteitstoename waard is). Zolang hij de werknemer maar meer betaalt dan die bij een andere werkgever zou kunnen verdienen. De werknemer weet dat dit kan gebeuren en kan daarom weigeren om in zichzelf te investeren.

Een oplossing voor het *hold up* probleem is om kosten en baten te splitsen. Dat betekent dat de investering in het menselijk kapitaal van de werknemer een gezamenlijk project wordt van werkgever en werknemer. Zo wordt het een investering waarvan de kosten en de baten hen aan elkaar binden. Beiden investeren tijd en middelen om het menselijk kapitaal op te bouwen. Beiden plukken daar de vruchten van. Daar komt nog bij dat investeringen in menselijk kapitaal meestal zowel een algemeen karakter hebben (in de zin van ook bruikbaar in andere bedrijven) als een specifiek karakter (in de zin van alleen maar productief op de huidige werkplek). Investeren in menselijk kapitaal blijken in de praktijk ook productief in een volgende baan, zie bijvoorbeeld Blundell et al. (1999). Zo'n investering kan bijvoorbeeld meer *bedrijfstak*specifiek zijn dan *bedrijf*specifiek. Nadat de investeringsperiode voorbij is, hebben zowel de werkgever als de werknemer belang bij het voortzetten van hun arbeidsrelatie. De werkgever heeft geen belang bij het ontslag van een productieve werknemer waarin hij heeft geïnvesteerd, omdat hij dan het rendement op de gedane investering verliest. Bovendien moet hij vervolgens

een nieuwe werknemer aantrekken en opnieuw opleidingskosten maken. Walter Oi (1962) heeft in een van de eerste empirische papers over investeringen in menselijk kapitaal laten zien dat hoger opgeleide werknemers minder snel worden ontslagen dan minder hoog opgeleide werknemers. Uit de training-on-the-job literatuur is bekend dat vooral in hoger opgeleide werknemers wordt geïnvesteerd. Het is dus niet zo dat de werkgever het commitment van een vast contract nodig heeft om te investeren in zijn werknemers. Die investering leidt ook gewoon tot een hogere productiviteit van zijn werknemers, en een hoger productief personeelsbestand verhoogt de winstmogelijkheden van de werkgever.

De vastigheid die ontslagbescherming biedt, heeft een asymmetrisch effect voor werkgevers en werknemers. De werknemer krijgt daarmee de wettelijke bescherming van zijn investeringen in specifiek menselijk kapitaal. De werkgever heeft deze bescherming niet. De werknemer is niet wettelijk verplicht om bij de werkgever die in hem heeft geïnvesteerd te blijven werken. Maar omdat beiden hebben geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van de werknemer, hebben ze ook beiden een economisch belang bij het binnenhalen van de rendementen ervan. Dat kan alleen door bij elkaar te blijven. De prikkel om te blijven hangt voor de werknemer mede af van de alternatieven die de arbeidsmarkt hem biedt. Op het moment dat er een betere baan langskomt, met betere arbeidsvoorwaarden en mogelijk betere carrièreperspectieven, zal de werknemer overwegen om over te stappen. Bij de overstap verliest hij weliswaar het rendement op zijn eerdere investering, maar kan daarvoor voldoende worden gecompenseerd via betere voorwaarden in de nieuwe baan. De prikkel voor de werknemer om bij de huidige werkgever te blijven wordt vooral bepaald door de beschikbaarheid van andere banen. Dat is duidelijk merkbaar op de arbeidsmarkt. De vrijwillige baan-baanmobiliteit loopt sterk parallel met de conjunctuurgolf (SER 2011). Tijdens hoogconjunctuur neemt het aantal mogelijkheden voor betere banen toe en dat is duidelijk te zien in een toename van de vrijwillige arbeidsmobiliteit in die jaren. Tijdens een laagconjunctuur daalt de arbeidsmobiliteit flink. Een voorzichtige conclusie is dat niet zozeer de vastigheid van een contract en de daarmee gepaard gaande ontslagbescherming bepalend is voor de mate waarin in menselijk kapitaal wordt geïnvesteerd, maar eerder het economische belang dat werkgevers en werknemers hebben in het delen van het rendement van hun gezamenlijke investering.

Algemene versus specifieke investeringen. In hoeverre heeft het minder investeren in flexwerkers te maken met hun karakteristieken vergeleken met werknemers met een vaste aanstelling? Gebruik makend van een logit specificatie waarbij gecontroleerd wordt voor leeftijdseffecten, opleiding en etniciteit, laten Fouarge et al. (2012) zien dat werknemers met een tijdelijke aanstelling en zzp'ers significant minder participeren in opleiding en training.³ Een soortgelijk significant effect wordt gevonden voor deeltijdwerkers. Voor oproepkrachten wordt geen significant

³ Op basis van een significantieniveau van 5 procent. Wordt een significantieniveau van 10 procent gehanteerd, dan vallen ook uitzendkrachten eronder.

effect gevonden. Op grond van meer recente jaren uit dezelfde gegevensbron wordt door Heyma en van der Werff (2013) vastgesteld dat, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, het vooral uitzendkrachten zijn die minder vaak een postinitiële opleiding of bedrijfsopleiding volgen in vergelijking met vaste werknemers. Werknemers met tijdelijke arbeidscontracten blijken juist vaker een opleiding of training te volgen. Waar beide studies eenduidig in zijn is het resultaat dat voor werknemers in de flexibele schil de kans significant lager ligt dat de werkgever de opleiding of training betaalt. De kans dat ze zelf hun training betalen ligt juist significant hoger. Dit verschil in investering door de werkgever versus de werknemer zou te maken kunnen hebben met het verschil in het soort menselijk kapitaal waarin wordt geïnvesteerd. Werkgevers zijn eerder bereid om te investeren in specifiek kapitaal, maar dat is een minder interessante investering wanneer het tijdelijke arbeid betreft. Werknemers in de flexibele schil zijn zelf eerder bereid om in algemeen menselijk kapitaal te investeren. Het is niet bij voorbaat duidelijk of het rendement van de ene investering in menselijk kapitaal hoger is dan de andere. In elk geval hangt het samen met de omvang van de economische dynamiek. In een economie die gepaard gaat met veel creatieve destructie met een omvangrijke stroom van banen die er bijkomen en banen die verdwijnen, is het belang van investeringen in algemeen menselijk kapitaal groter dan van specifiek kapitaal. Naarmate de arbeidsmarkt dynamischer wordt, neemt het belang van algemene investeringen en daarmee de grotere inzetbaarheid van werknemers op verschillende plekken in de economie toe. Fouarge et al. (2012) vonden voor de jaren 2004-2008 dat alleen investeringen in specifiek menselijk kapitaal een positief effect hadden op de doorstroom naar een vast contract.⁴ Het is echter niet uitgesloten dat investeringen in algemeen menselijk kapitaal juist een positief effect hebben op de kans om überhaupt (flexibel) werkzaam te zijn.

Er worden in de literatuur verschillende soorten menselijk kapitaal onderscheiden: het aangeboren menselijk kapitaal, het menselijk kapitaal meegekregen van thuis, het menselijk kapitaal opgebouwd via het onderwijs, het menselijk kapitaal via training en ervaring in een baan, en het menselijk kapitaal meegekregen via actief arbeidsmarktbeleid. De rendementen van menselijk kapitaal (zowel voor de persoon zelf als voor de samenleving) hangen af van een vergelijking tussen de kosten en de baten. De baten worden in belangrijke mate beïnvloed door de lengte van de periode waarover de scholingsinvestering rendement kan opleveren. Hoe eerder er investeringen in menselijk kapitaal plaatsvinden, hoe hoger het potentiële rendement. De meeste deskundigen op het gebied van investeringen in menselijk kapitaal pleiten dan ook voor beleid dat investeringen zo vroeg mogelijk in het leven stimuleert (Heckman en Krueger 2004; Almond en Currie 2010). Investeringen die later in het leven komen, leveren een korter rendement op. Dat betekent echter nog niet dat het niet meer zinvol is om te investeren op latere leeftijd, bijvoorbeeld

⁴ Het positieve effect van bedrijfstraining op de doorstroom naar vaste banen kan mogelijk worden veroorzaakt door selectiviteit in de inzet van bedrijfstraining. Werkgevers kunnen ervoor kiezen om pas te investeren in flexibele werknemers als ze hebben besloten deze werknemers op termijn door te laten stromen naar een vast contract. Dat beslismoment is nauwelijks te identificeren.

in oudere werknemers of in werklozen. Uiteindelijk wordt het rendement bepaald door de ratio van kosten en baten. Een relatief goedkope cursus over het werken met een computer, kan de productiviteit van oudere werknemers of werklozen nog voldoende verhogen om de kosten van die cursus te compenseren.

Flexibiliteit en productiviteit. In een open brief aan de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁵ over de plannen in het Lenteakkoord van 2012 voor een versoepeling van het ontslagrecht, ondertekend door een groot aantal juridische hoogleraren en andere wetenschappers, wordt beargumenteerd dat een soepeler ontslagrecht, en de daarmee gepaard gaande grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt, ten koste gaat van de arbeidsproductiviteit en de innovatieve kracht van bedrijven. Daarbij wordt verwezen naar onderzoek van Alfred Kleinknecht en zijn coauteurs (zie bijvoorbeeld Dekker en Kleinknecht 2008). Een belangrijk argument daarbij is dat bedrijven die hun personeel moeilijk kunnen ontslaan wel gedwongen worden om ze productiever te maken. Dat hoeft overigens niet het geval te zijn: ontslagbescherming heeft ook invloed op het aannamebeleid van werkgevers. Ze kunnen er in een regime van ontslagbescherming voor kiezen om alleen de meest productieve werknemers te selecteren. In dat laatste geval is de hogere productiviteit die gepaard gaat met ontslagbescherming een gevolg van selectie aan de poort en niet van de investering in zittende werknemers.

In de empirische literatuur zijn de meningen over de invloed van flexibele arbeid op de productiviteitsontwikkeling verdeeld. In een empirische analyse op basis van gegevens op sectorniveau voor 16 OECD-landen laten Bassanini et al. (2009) zien dat ontslagbescherming een significant negatieve invloed heeft op de productiviteitsontwikkeling, maar ook dat tijdelijke en andere flexibele contracten niet per se leiden tot significant hogere productiviteit. Het artikel van Auer et al. (2005) gaat qua conclusies de andere kant op. Zij laten, gebruikmakend van geaggregeerde gegevens van een groot aantal OECD-landen, zien dat baanzekerheid en senioriteit (*tenure*) noodzakelijk zijn voor het stimuleren van productiviteit, maar alleen als dat gepaard gaat met een grotere interne mobiliteit en functieflexibiliteit binnen bedrijven. Een zeer interessante variant binnen deze onderzoeksstroom, die tegelijk ook een aannemelijke verklaring biedt voor de grote diversiteit aan empirische resultaten, is de bijdrage van Bartelsman et al. (2010). Zij maken gebruik van panelgegevens (1970-2004) op sectorniveau voor de landen van de EU en de VS en maken onderscheid tussen *high risk innovative sectors* en andere sectoren. Ze tonen aan dat ontslagbescherming vooral een ongunstig effect heeft voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën waarvan de mate van succes op voorhand minder voorspelbaar is (*disruptive innovation*) dan ontwikkelingen die bestaande kennis doorontwikkelen (*sustaining innovation*). Anders geformuleerd: ontslagbescherming hoeft geen belemmering te zijn voor het doorontwikkelen van bestaande kennis en graduele innovatie en de daarmee gepaard gaande productiviteitsontwikkeling, maar is wel een negatieve factor voor de ontwikkeling van totaal nieuwe producten

⁵ http://www.vu.nl/nl/Images/Brief%20ontslagrecht_tcm9-277252.pdf

en productieprocessen en de soms dramatische veranderingen die daarmee gepaard gaan in marktaandeelen van bedrijven en hun werkgelegenheid. Beide vormen van innovatie zijn belangrijk in een samenleving.

5 Beleidsimplicaties

In dit essay zijn drie knelpunten, of beter nog, drie mogelijke vormen van marktfalen van flexibele arbeid de revue gepasseerd: de mogelijke *wage penalty* voor flexibele arbeid, het onvrijwillig vast komen te zitten in de flexibele schil, en de mogelijk negatieve invloed van flexibiliteit op investeringen in menselijk kapitaal en op productiviteitsontwikkelingen. Een eerste voor de hand liggende conclusie is dat er nog geen definitief inzicht is in de mate waarin deze drie vormen van marktfalen voorkomen. De empirische resultaten hierover zijn in het beste geval genuanceerd. Wel is duidelijk dat er verschillende resultaten gelden voor verschillende vormen van flexibele dienstverbanden. Bij zzp'ers liggen de zaken anders dan bij werknemers met een tijdelijk dienstverband, en die wijken weer af van uitzendkrachten.

Voor de onderdelen van de flexibele arbeidsmarkt waar zich een *wage penalty* voordoet die mogelijk veroorzaakt wordt door monopsoniemacht van werkgevers, is beleid nodig. Een mogelijke verklaring voor het ontstaan van monopsoniemacht op de markt voor flexibel werk is de beperkte toegang tot de markt van vast werk (de insider-outsider hypothese). Een meer geleidelijke overgang in de mate van ontslagbescherming die de outsiders ontberen en de insiders beschermen, zou hier een oplossing kunnen zijn. In kringen van de Europese Commissie wordt in dit verband gesproken over het tot stand brengen van een *contract unique* die als het ware in een vloeiende, niet te snel oplopende lijn van ontslagbescherming naar dienstjaren voor de gehele beroepsbevolking geldt. Het zwart-witverschil tussen flexibel en vast werk zou door het *contract unique* vervangen worden door een steeds grijzer wordende lijn. Naast ontslagbescherming zijn ook de werkgeversverplichtingen niet vergelijkbaar tussen vast en flexibel werk. Wetgeving als loon-doorbetaling bij ziekte, re-integratieverplichtingen bij arbeidsongeschiktheid en ontslagprocedures drukken zwaarder op het vaste contract dan op tijdelijke contracten. Ook daar kan het grijzer worden van de lijn helpen om de toegang tot de markt van vast werk te verbeteren.

Wat betreft het mogelijk vast komen zitten in flexwerk, is er een indicatie dat dit gaat over een beperkte, maar groeiende en mogelijk kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Hun minder gunstige en langdurige arbeidsmarktpositie moet een zorg zijn voor het beleid. Maar hun problematiek is een specifieke in de zin dat het zeker niet over alle flexibele werknemers gaat. Doorstroom naar vast werk blijft voorlopig de dominante stroom op de markt voor flexibele arbeid.

Ten slotte de hypothese dat er minder wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van flexibele werknemers. Dat blijkt maar zeer beperkt het geval, namelijk waar het door werkgevers betaalde opleidingen en trainingen betreft, en dan met

name bij uitzendkrachten. Hetzelfde geldt voor een deel van de vaste werknemers, bijvoorbeeld ouderen en deeltijdwerkers. Belangrijk in de discussie is het onderscheid tussen bedrijfsspecifiek en algemeen menselijk kapitaal. Vaste contracten, en in ieder geval vaste arbeidsrelaties, zijn mogelijk belangrijk voor investeringen in bedrijfsspecifiek kapitaal, ook al is dat nog niet empirisch aangetoond. Het betekent echter niet dat investeringen in algemeen menselijk kapitaal minder belangrijk zijn. Of wellicht in een steeds dynamischer wordende arbeidsmarkt steeds belangrijker worden. Voor flexibele werknemers zijn investeringen in algemeen menselijk kapitaal gemakkelijker te realiseren en worden soms ook automatisch gerealiseerd via het opdoen van werkervaring bij meerdere werknemers. Tijdelijke werknemers volgen nu al significant vaker op eigen kosten een postinitiële training of opleiding dan vaste werknemers, ook wanneer wordt gecorrigeerd voor de gemiddeld lagere leeftijd en het gemiddeld lagere opleidingsniveau. Het is voor investeringen in (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal dan ook effectiever om de toegang tot vaste banen te vergroten, dan om werkgevers te verplichten om bij flexibele werknemers meer scholing in te zetten.

De relatie tussen flexibele contracten en een groei van de arbeidsproductiviteit is niet eenduidig. Het onderscheid tussen *disruptive innovation* en *sustaining innovation* en de verschillende relaties die deze innovaties hebben met flexibel en vast werk is in dit verband van groot belang. Flexibele arbeidsmarkten zijn beter voor het genereren van innovatieschokken terwijl vaste contracten meer geschikt zijn voor het doorontwikkelen van innovatie. Het is moeilijk op voorhand te zeggen wat nuttiger is in een globaliserende wereld.

Auteurs

Arjan Heyma (e-mail: a.heyma@seo.nl) is clusterhoofd Arbeid en Onderwijs bij SEO Economisch Onderzoek. Jules Theeuwes was tot zijn overlijden in 2012 wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek.

Literatuur

- Almond, D. en J. Currie, 2010, Human capital development before age five, NBER Working Paper 15827, Forthcoming in *Handbook of Labor Economics, Volume IV*, North Holland.
- Auer, P., J. Berg en I. Coulibaly, 2005, Is a stable workforce good for productivity?, *International Labour Review*, vol. 166(3): 319-43.
- Bartelsman, E., P. Gautier en J. de Wind, 2010, Employment Protection, Technology Choice and Worker Allocation, IZA Discussion Paper 4895, April.
- Bassanini, A., L. Nunziata en D. Venn, 2009, Job Protection and Productivity, *Economic Policy*, vol. 24(58): 351-402.
- Berkhout, P., J. Hartog en M. van Praag, 2011, It's the opportunity cost, stupid! How self-employment responds to financial incentives of return, risk and skew, IZA Discussion Paper 61661, IZA: Bonn.
- Bertrand-Cloodt, D., F. Cörvers en J. van Thor, 2011, Flexible contracts among recent graduates, Chapter 4 in: F. Cörvers, R. Euwals en A. de Grip, *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir en B. Sianesi, 1999, Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy, *Fiscal Studies*, vol. 20(1): 1-23.
- Borjas, G., 2008, *Labor Economics*, Boston: McGraw-Hill, 4th edition.
- CBS/TNO, 2011, Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op kwetsbare groepen, CBS: Den Haag.
- Cörvers, F. R. Euwals en A. de Grip, 2011, *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Dekker, R. en A. Kleinknecht, 2008, Flexibel werk schaadt groei arbeidsproductiviteit, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 93(4533): 56-60.
- Engelland, A. en R. Riphahn, 2005, Temporary Contracts and Employee Effort, *Labour Economics*, vol. 12(3): 281-299.
- Europese Commissie, 2003, Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels.
- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits en R. de Vries, 2011, Flexibel contracts and human capital, Chapter 5 in: F. Cörvers, R. Euwals en A. de Grip, *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Graaf-Zijl, M. de, 2012, Compensation of on-call and fixed-term employment: the role of uncertainty, *The Manchester School*, vol. 80(1): 6-27.
- Graaf-Zijl, M. de, G.J. van den Berg en A. Heyma, 2011, Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work, *Journal of Population Economics*, vol. 24(1): 107-39.
- Heyma, A., J.P. Hop en T. Smid, 2010, Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt, SEO Economisch Onderzoek, rapport nr. 2010-43.
- Heyma, A. en S. van der Werff, 2013, Lagere doorstroom van flex naar vast: conjunctuur of trend?, in: R. van Gaalen, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt; De focus op flexibilisering*, CBS & TNO
- Heyma, A. en S. van der Werff (2013), De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, SEO Economisch Onderzoek, rapport nr. 2013-09.
- Heckman, J. en A. Krueger, 2004, *Inequality in America: What role for Human Capital Policies*, MIT University Press.

- Ichino, A. en R. Riphahn, 2005, The Effect of Employment Protection on Worker Effort: A Comparison of Absenteeism During and After Probation, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3(1): 120-43.
- Kok, L., A. Heyma en M. Lammers, 2013, Verlaag kosten loondoorbetaling voor kleine bedrijven, *TPE Digitaal*, vol. 7(3): 4-17.
- Lazear, E. en M. Gibbs, 2009, *Personnel Economics in Practice*, John Wiley & Sons, Inc. 2nd edition.
- Oi, W.Y., 1962, Labor as a Quasi-Fixed Factor, *The Journal of Political Economy*, vol. 70(6): 538-55.
- SER, 2011, Werk maken van baan-baanmobiliteit, Advies 11/05, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Smith, A., 1976/1776, *The Wealth of Nations*, Chicago: University of Chicago Press.