

Flexicurity in cao's: een strategie om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen?

Hester Houwing en Trudie Schils

Een van de doelstellingen van het huidige kabinet is een verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland, en met name die van mensen in een zwakke positie, zoals vrouwen, allochtonen, ouderen en laagopgeleiden. Een van de instrumenten hiervoor is meer flexicurity op de arbeidsmarkt: meer flexibiliteit bieden aan werkgevers in het gebruik van arbeid, maar tegelijkertijd voldoende zekerheid bieden aan werknemers. Er is echter nog veel onbekend over hoe flexicurity is uitgewerkt in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Dit paper probeert het concept flexicurity meetbaar te maken en laat zien dat er variatie bestaat in de mate van flexicurity over sectoren, op basis van cao's. Wij onderzoeken of deze variatie verklaard kan worden uit verschillen tussen sectoren in de mate van conjunctuurgevoeligheid, mate van openheid, schaarste van arbeid, maar ook door de vakbondsdichtheid. Wij betogen dat in de discussie omtrent flexicurity en arbeidsparticipatie de heterogeniteit van flexicurity tussen verschillende sectoren meegenomen moet worden. De balans tussen flexibiliteit en zekerheid verschilt per sector en beleid dat gericht is op het verhogen van participatie door middel van flexicurity zal hier rekening mee moeten houden.

1 Inleiding

Het hedendaagse arbeidsmarktbeleid wordt gekenmerkt door een aantal uitdagingen, waaronder de verhoging van de arbeidsparticipatie om het draagvlak voor het Nederlandse systeem van sociale zekerheid te vergroten en de sociale samenhang te waarborgen. Daarbij wordt vooral gedacht aan het verhogen van de employability (ofwel werkzekerheid) van bestaande werknemers en het vergroten van de participatie van vrouwen, het langer doorwerken van ouderen, alsook de activering van laagopgeleiden en al-

lochten (SZW 2008a). Een andere uitdaging is de aansluiting van het arbeidsmarktbeleid op de vraag van werkgevers naar een grotere flexibilisering om te kunnen concurreren in de internationaliserende economie. Niet alleen is er een verschuiving zichtbaar van traditionele industriële handel naar dienstverlening, maar ook is de buitenlandse concurrentie in de economie gegroeid in de afgelopen jaren. In 1999 gaf 78,8 procent van de bedrijven aan dat ze moesten concurreren met meerdere bedrijven, waarvan 10 procent zich in buitenland bevond. In 2005/2006 gaf 84,5 procent van de bedrijven aan dat ze moesten concurreren met meerdere bedrijven, waarvan zich nu bijna 15 procent in het buitenland bevond (OSA 2008). Wanneer deze twee uitdagingen in samenhang worden gezien, wordt duidelijk dat er een nieuwe balans moet worden gevonden tussen sociale en economische doelstellingen, alleen is de vraag op welke wijze dit het beste tot stand gebracht kan worden (Bekker en Wilthagen 2008).

Eén van de manieren waarover de laatste jaren in groeiende mate wordt gesproken is het in balans brengen van flexibiliteit en zekerheid, het zogenaamde 'flexicurity' beleid. Het is een beleidsstrategie die streeft naar een combinatie van werkgelegenheid en inkomenszekerheid enerzijds en flexibiliteit in de arbeidsmarkt, de organisatie van werk, en arbeidsverhoudingen anderzijds. Deze beleidsstrategie is sinds kort een officieel doel van de Europese Commissie, waarbij benadrukt wordt dat de invulling van het arbeidsmarkt- en sociaal beleid een zaak is van de lidstaten zelf en er geen 'one size fits all'-strategie is (Bovenberg en Wilthagen 2008). Nederland wordt daarbij veelvuldig aangehaald als een voorbeeld van een passende flexicurity-strategie. Hierbij wordt steeds gewezen op de wet Flexibiliteit en Zekerheid uit 1999, waarmee destijds een aantal aanpassingen werd gedaan ter verhoging van het gebruik van flexibele arbeidscontracten maar tegelijkertijd ter bescherming van de werknemers die onder een dergelijk contract werken. Belangrijk aan deze wet is dat deze slechts driekwartbindend is, hetgeen inhoudt dat in cao's afgeweken kan worden van de nationale bepalingen. Dit betekent dat de sociale partners in bepaalde sectoren tot andere flexicurity afspraken kunnen komen in vergelijking met andere sectoren omdat het economisch klimaat daarom vraagt of het meer aansluit bij de specifieke kenmerken van de sector. Kortom, er is maatwerk mogelijk op het terrein van flexicurity, waarbij het overleg tussen de sociale partners een belangrijke rol speelt. Een accurate analyse van de flexicurity-strategie in Nederland dient dan ook de cao als relevante analyse-eenheid te nemen.

Dit is precies waar het in dit artikel om draait. We breiden de discussie over flexicurity uit van het nationale naar het sectorale niveau, en laten daarbij zien dat er variatie bestaat tussen sectoren in de gekozen balans

tussen flexibiliteit en zekerheid (Sectie 2). Deze analyse van flexicurity bepalingen op cao-niveau is tot op heden niet uitgevoerd. Daarnaast trachten we te achterhalen of de waargenomen variatie verklaard kan worden uit belangrijke economische indicatoren; gevoeligheid voor de economische cyclus, openheid van de sector, de mate van arbeidsschaarste en de macht van de vakbonden (Sectie 3). Tot slot zullen we een aantal discussiepunten opwerpen aangaande de mogelijke relatie tussen de waargenomen balans tussen flexibiliteit en zekerheid in de sectoren en de participatie van diverse groepen werknemers zoals vrouwen, ouderen, laagopgeleiden en allochtonen. Met dit exploratieve onderzoek dragen we bij aan de kennis en het debat over de vraag naar en de effecten van een flexicurity beleid, maar ook in hoeverre de Nederlandse flexicurity strategie als voorbeeld kan worden gebruikt en mogelijk toegepast kan worden in andere Europese landen.

2 De flexicurity-strategie in Nederland: nadruk op sectorniveau

In het algemeen worden er vier componenten van het flexicurity beleid onderscheiden (Bekker en Wilthagen 2008): contractuele regelingen ten aanzien van flexibiliteit en zekerheid; efficiënt activeringsbeleid om baantransities te stimuleren; systematisch levenslang leren beleid; en moderne sociale zekerheidsbepalingen die bijdragen aan de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Voor dit onderzoek richten we ons op de eerste component en dus slechts op één specifiek element van flexicurity. We benadrukken dat een volledig flexicurity beleid bestaat uit een balans tussen alle vier de componenten. Wij kiezen hiervoor omdat de eerder genoemde Wet Flexibiliteit en Zekerheid (ofwel de Flexwet) met name betrekking heeft op de contractuele regelingen waarmee Nederland is genoemd als voorbeeld voor een geschikte flexicurity strategie. Naast diverse bepalingen over uitzendwerk die buiten deze studie vallen, voorzag de wet in een aantal wijzigingen op het terrein van ontslagbescherming (opzegtermijnen en proeftijden) en het gebruik van tijdelijke contracten (duur, aantal en de tussenliggende periode). Ten eerste werden de regels ten aanzien van opzegtermijnen vereenvoudigd. Voorheen luidde de opzegtermijn in weken en was deze afhankelijk van het aantal gewerkte jaren en de leeftijd van de werknemers. Met de Flexwet kwam er een trapsgewijs systeem van opzegtermijnen, onafhankelijk van de leeftijd en alleen afhankelijk van het aantal gewerkte jaren. De opzegtermijn varieert nu van één maand voor mensen met een contract korter dan vijf jaar tot vier maanden voor mensen met

een contract langer dan vijftien jaar. Als deze opzegtermijnen worden vergeleken met de gemiddelde opzegtermijn in de Europese Unie, valt op dat die in Nederland korter zijn (OECD 2004).

Ten tweede zijn met de Flexwet enkele marginale wijzigingen aangebracht in de lengte van de proeftijd. Tijdens de proeftijd kan een werknemer direct worden ontslagen, zonder inachtneming van een opzegtermijn. De werkgevers vonden de bestaande proeftijden te beperkt en wilden verlenging daarvan. De vakbonden waren hier tegen en in ruil voor een meer coulant gebruik van flexibele contracten zijn de wijzigingen in de Flexwet ten aanzien van de proeftijden beperkt gebleven. Voor tijdelijke contracten korter dan twee jaar is de proeftijd één maand en voor vaste contracten of tijdelijke contracten met een duur langer dan twee jaar geldt een proeftijd van twee maanden. Als deze worden vergeleken met de gemiddelde proeftijden in Europa, blijkt dat Nederland relatief strikt is (OECD 2004).

Tot slot zijn er belangrijke wijzigingen doorgevoerd voor het gebruik van tijdelijke contracten. Vóór 1999 werd een tweede opeenvolgend tijdelijk contract gezien als een vast contract waarvoor de wettelijke ontslagbepalingen golden. De tussenliggende periode tussen twee opeenvolgende contracten was slechts dertig dagen en veel werkgevers zetten een werknemer dan die maand buiten spel (of huurden de werknemer in via een uitzendbureau) om hem daarna opnieuw op een tijdelijk contract aan te nemen. Met de Flexwet kwam verandering in deze zogenaamde 'draaideurconstructie'. De mogelijkheden voor werkgevers om werknemers op tijdelijke contracten aan te nemen werden vergroot; vanaf 1999 gaf het vierde opeenvolgende contract (of als de totale duur van een reeks tijdelijke contracten de grens van drie jaar overschreed) pas recht op een vast contract. Om de draaideurconstructie tegen te gaan werd de tussenliggende periode tussen twee opeenvolgende contracten verlengd naar drie maanden. In vergelijking met het gemiddelde in Europa zien we dat Nederland met name flexibel is als het gaat om de redenen om mensen op tijdelijke basis in te huren (geen beperkingen in Nederland), relatief flexibel is ten aanzien van de totale duur van een reeks tijdelijke contracten, maar inflexibel ten aanzien van het aantal tijdelijke contracten (OECD 2004).

Zoals gezegd zijn deze bepalingen in de Flexwet slechts driekwartbindend hetgeen betekent dat ervan afgeweken kan worden in cao's. Om te bepalen in hoeverre dit gebeurt, hebben we een grootschalig cao-onderzoek verricht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de teksten van ondernemings- en sectorcao's verkregen via de FNV CAO Databank. Cao's met een recente looptijd (2005-2006) zijn gekoppeld aan een oudere versie (looptijd 2000-2001), zodat we kunnen onderzoeken of er na de introductie van de Flexwet zowel variatie in flexicurity bepalingen in cao's is door de

tijd heen *binnen* sectoren, als meer of minder convergentie in flexicurity bepalingen *tussen* sectoren onderling (zie voor meer details over de data Houwing en Schils 2009). Het gaat hierbij om 497 cao's voor 2005-2006 en 397 voor 2000-2001. Van deze cao's is ook bekend hoeveel werknemers eronder vallen en door dit te koppelen aan het aantal werknemers per sector (CBS Statline 2008), kunnen we de relatieve cao-dekking bepalen, ofwel het gewicht van de cao in een sector. De cao's zijn onderzocht op de bepalingen op de drie eerder genoemde terreinen: opzegtermijnen, proeftijden en het gebruik van flexibele contracten. Tabel 1 laat zien hoe de codering van de indicatoren voor flexibiliteit en zekerheid werkt.

Tabel 1 Coderingen ten aanzien van flexibiliteit en zekerheid in cao's

Observatie (in vergelijking met de Flex-wet):	Betekenis	Codering (dummy variabelen)
Kortere opzegtermijnen in cao's	Hogere flexibiliteit voor werkgevers	Flexibiliteit = 1
Langere opzegtermijnen in cao's	Hogere zekerheid voor werknemers	Zekerheid = 1
Kortere proeftijd in cao's	Hogere zekerheid voor werknemers	Zekerheid = 1
Langere proeftijd in cao's	Hogere flexibiliteit voor werkgevers	Flexibiliteit = 1
Hoger aantal tijdelijke contracten, langere duur reeks tijdelijke contracten, of kortere tussenliggende periode tussen opeenvolgende tijdelijke contracten	Hogere flexibiliteit voor werkgevers	Flexibiliteit = 1
Lager aantal tijdelijke contracten, kortere duur serie tijdelijke contracten, of langere tussenliggende periode tussen opeenvolgende tijdelijke contracten	Hogere zekerheid voor werknemers	Zekerheid = 1

Voor een afzonderlijke bepaling (bijvoorbeeld de opzegtermijn voor contracten korter dan vijf jaar) betekent een hogere flexibiliteit voor de werkgever automatisch minder zekerheid voor een werknemer (dus flexibiliteit = 1 en zekerheid = 0). Het is niet mogelijk om ten aanzien van één enkele bepaling tegelijkertijd flexibiliteit en zekerheid te verhogen, er is altijd sprake van een balans van onderling samenhangende bepalingen. Wij nemen het gemiddelde over meerdere bepalingen (zoals de opzegtermijnen voor de verschillende contractduren) binnen een cao waardoor op cao niveau zowel flexibiliteit als zekerheid gelijktijdig verhoogd kunnen worden. Daarnaast tellen we de verschillende cao's per sector op, rekening houdend

met de relatieve dekkingsgraad van de cao.¹ Wij kiezen voor deze manier zodat we zicht krijgen op de veranderingen in de mate van flexibiliteit zonder dat de veranderingen in zekerheid daarbij verloren gaan. Bijvoorbeeld, stel dat er in een sector twee cao's gelden. Cao A dekt 20 procent van de werknemers in de sector en kent een strengere opzegtermijn dan die in de Flexwet. Cao B dekt 5 procent van de werknemers in de sector en kent een kortere opzegtermijn. Als we enkel naar het 'netto effect' op de flexibiliteit of zekerheid zouden kijken, zouden we concluderen dat voor 15 procent van de werknemers een strengere opzegtermijn geldt, dus een hogere zekerheid. Op basis van onze methode concluderen we echter dat 20 procent van de werknemers geconfronteerd wordt met meer zekerheid en 5 procent met meer flexibiliteit. Wanneer we zouden kiezen voor één indicator van meer of minder zekerheid zouden de resultaten achteraf uitgesplitst moeten worden naar verhoogde zekerheid ten opzichte van verhoogde flexibiliteit. Met onze methode komen we tot een meer accurate afspiegeling van de realiteit en gaat er geen informatie verloren. Om vervolgens te komen tot een algemene indicator voor de waargenomen flexibiliteit en zekerheid in een sector, tellen we de drie afzonderlijke bepalingen bij elkaar op. De uiteindelijke flexibiliteits- en zekerheidsscores hebben dan een waarde tussen 0 (in geen enkele cao op geen enkele bepaling een gevonden afwijking ten aanzien van de Flexwet) en 1 (in alle cao's een waargenomen afwijking in de richting van meer flexibiliteit/zekerheid, op alle bepalingen).

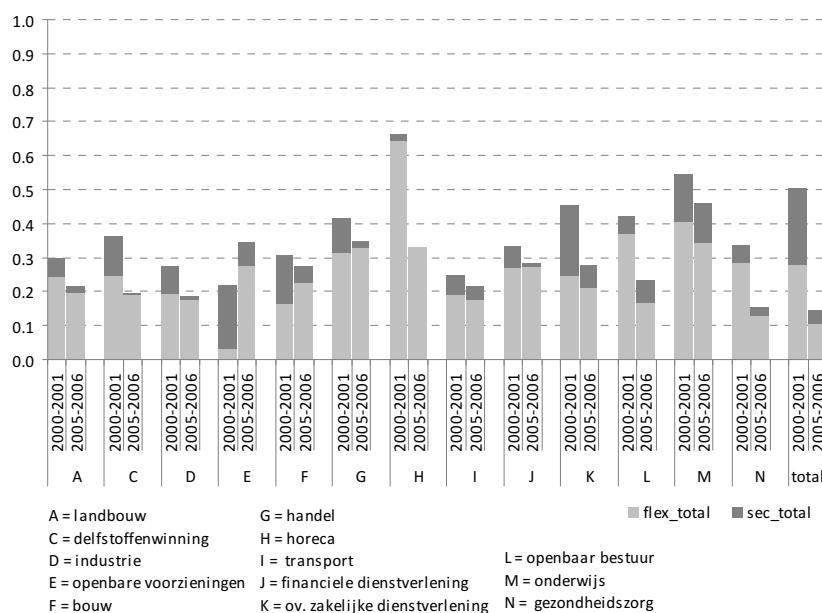
Figuur 1 laat de uitkomsten van de flexibiliteit en zekerheidsscores in Nederlandse cao's zien. Deze figuur dient als volgt gelezen te worden. Bijvoorbeeld in de landbouw (sector A) werd in 2000/2001 voor 30 procent van de werknemers een afwijkende bepaling van de Flexwet gevonden in cao's op de door ons onderzochte kenmerken. Voor ruim 24 procent betrof dit een afwijking die leidde tot een hogere mate van flexibiliteit voor werkgevers; voor zes procent een afwijking die leidde tot een hogere mate van zekerheid voor werknemers.

De figuur laat een drietal zaken zien. Ten eerste valt op dat er in de eerste golf (2000/2001) meer afwijkingen worden gevonden dan in de tweede golf (2005/2006). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de sociale partners zich door de tijd heen zijn gaan realiseren dat de gemaakte afspraken in de Flexwet niet zo gek waren en best bij de sector of het bedrijf pasten,

¹ We zien hier af van een analyse van de variatie tussen cao's binnen een sector, omdat op dit moment geen data beschikbaar zijn om deze variatie te verklaren, i.e. de sector kenmerken zijn slechts beschikbaar op het hogere niveau van de sector (1-digit) en niet op lagere niveaus.

of dat de sociale partners in latere jaren minder goed overeenstemming konden bereiken over afwijkingen.

Figuur 1 Afwijkingen in flexibiliteit en zekerheid in Nederlandse cao's, 2000-2005



Ten tweede valt op dat er met name in de tweede golf meer afwijkingen zijn ten gunste van flexibiliteit. Terwijl er in 2000/2001 nog met recht gesproken kon worden van flexicurity voor de Nederlandse economie in het algemeen, is er in 2005/2006 sprake van een verschuiving in de richting van meer flexibiliteit. Dit sluit aan bij de veelgehoorde behoefte van werkgevers tot meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, welke gerealiseerd kon worden ten tijde van de economische laagconjunctuur tussen 2001-2003. Ten derde laat de figuur zien dat er aanzienlijke variatie bestaat tussen de sectoren, wat betreft de totale mate van afwijkingen maar ook wat betreft de verhouding flexibiliteit en zekerheid. We constateren dat flexibiliteit en zekerheid gelijktijdig opgehoogd of verlaagd worden in een aantal sectoren (bijvoorbeeld delfstoffenwinning, bouw, zakelijke dienstverlening). Dit duidt op een mogelijk win-win effect in plaats van een uitruileffect ten aanzien van flexicurity. De Horeca is duidelijk een sector waarin een grote mate van flexibiliteit onderhandeld is, hoewel de mate van afwijking is af-

genomen in de loop van de tijd. De bouw, de zakelijke (niet-financiële) dienstverlening en de gezondheidszorg zijn bij uitstek 'flexicurity-sectoren' in 2000/2001, maar het relatieve aandeel van flexibiliteit is toegenomen in 2005/2006 waardoor er een verschuiving waarneembaar is in de richting van meer flexibiliteit. Een sector met een verschuiving in de richting van meer zekerheid in 2000/2001 is de sector openbare voorzieningen. Deze balans verschuift echter weer richting meer flexibiliteit in 2005/2006 waarbij opvalt dat dit tevens de enige sector is waarbij de mate van afwijkingen van de Flexwet zijn *toegenomen* in 2005/2006. De verschuiving richting toegenomen flexibiliteit komt bijna volledig op het conto van een verkorting van de proeftijden (zie Houwing en Schils 2009).

3 Economische kenmerken en flexicurity op sectorniveau

Om de variatie tussen de sectorale afspraken ten aanzien van flexibiliteit en zekerheid te verklaren gebruiken we een analytisch model gebaseerd op vraag naar flexibiliteit van werkgevers en de vraag naar zekerheid van werknemers die uitonderhandeld wordt binnen een zekere machtsverhouding². Het model is opgebouwd uit de vier sectorkenmerken conjunctuurgevoeligheid, openheid, arbeidsmarktkrapte, en vakbondsdichtheid. Wij stellen dat dit zijn de vier onafhankelijke variabelen zijn die de variaties in mate van flexibiliteit en zekerheid tussen sectoren bepalen.³ Theoretisch verloopt de causaliteit tussen de onafhankelijke variabelen en flexicurity als volgt:

1. Een hogere mate van conjunctuurgevoeligheid en openheid in een sector leidt tot een sterkere vraag naar flexibiliteit van werkgevers en een sterkere vraag naar zekerheid vanuit werknemers.
2. Een hoge mate van arbeidsmarktkrapte kan voor werkgevers zowel leiden tot minder behoefte aan flexibiliteit in contractsvorm als meer behoefte aan flexibiliteit in proeftijden en opzegtermijnen.

² De indeling werkgevers willen flexibiliteit en werknemers zekerheid doet geen recht aan de complexe relatie tussen deze elementen: werkgevers willen ook zekerheid dat ze de juiste mensen op de juiste tijd aan het werk hebben, en werknemers willen ook flexibiliteit in werktijden om werk en privé te combineren. Binnen het kader van de drie vormen van flexibiliteit die wij analyseren, is de aanname echter houdbaar dat werkgevers behoefte hebben aan flexibiliteit en werknemers behoefte hebben aan zekerheid.

³ Voor een volledige discussie zie Houwing en Schils (2009).

3. Aan werknemerskant leidt een hoge mate van arbeidsmarktkrapte tot een sterkere onderhandelingspositie van de vakbonden, die meer zekerheid in cao-bepalingen zullen bedingen.
4. Een hogere mate van vakbondsdichtheid versterkt de onderhandelingspositie van de vakbonden, die meer zekerheid zullen bedingen, met name voor hun achterban.

De mate van conjunctuurgevoeligheid en openheid van de sector bepalen in grote mate de vraag naar flexibiliteit van de werkgever. Sectoren met een hogere conjunctuurgevoeligheid, bijvoorbeeld de bouw, zullen een grotere behoefte hebben aan (een buffer van) flexibele krachten die vraag-schommelingen kunnen opvangen. Andere sectoren, zoals de zorg, hebben een vraag die veeleer samenhangt met demografische ontwikkelingen dan met schommelingen in de conjunctuur. Daarnaast vertaalt een sterkere mate van (internationale) concurrentie zich in een meer volatiele vraag en druk om tegen zo laag mogelijke kosten te produceren (Rubery en Grims-haw 2003; Stone 2007). In open sectoren, zoals de industrie, is flexibiliteit een manier om de loonkosten te drukken, bijvoorbeeld door vraag en aanbod van arbeid zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt de werkgevers' vraag naar flexibiliteit ook beïnvloed door de mate van arbeidsmarktkrapte. Bij krapte op de arbeidsmarkt zullen werkgevers meer geneigd zijn werknemers aan zich te binden door middel van vaste contracten (meer zekerheid voor de werknemers). Ten aanzien van proeftijden of opzegtermijnen kunnen ze echter een zekere mate van flexibiliteit willen behouden, om toch snel weer van een minder goede match af te kunnen komen. Voor de werknemer geldt dat als hij de zekerheid in de vorm van een vast contract krijgt, hij minder behoefte zal hebben aan andere cao-bepalingen die de zekerheid verhogen. De vraag naar zekerheid door werknemers loopt in ons model via de onderhandelingspositie van de vakbonden. Het doel van de vakbonden is om werknemers te beschermen en de beste werkcondities voor hen te realiseren. In sectoren waar werkgevers zoeken naar meer flexibiliteit, i.e. in sectoren met een hoge conjunctuurgevoeligheid en een hoge openheid, zullen de vakbonden meer geneigd zijn te zoeken naar manieren om werknemers te beschermen dan in sectoren waar bescherming meer 'van nature' aanwezig is.

Toetsing van deze hypothesen gebeurt op basis van een verkennende studie die nadere uitwerking behoeft. Wij denken desondanks dat de resultaten een eerste indruk geven en aan kunnen zetten tot verder onderzoek en debat. De eerder gerapporteerde waargenomen flexibiliteit en zekerheid in cao's, geaggregeerd op het niveau van de sector, zijn de afhankelijke variabelen. Onze hypothesen zijn getoetst met de totale flexibiliteit en zekerheid als afhankelijk variabelen, maar ook met opzegtermijnen, proeftijden

en het gebruik van flexibele contracten afzonderlijk als afhankelijke variabelen. Omdat we flexibiliteit en zekerheid apart scoren, werken we dus met in totaal 8 afhankelijke variabelen. Deze afhankelijke variabelen zijn altijd gemeten op een schaal van nul (geen afwijking van de flexwet) tot één (alle cao's in sector wijken af van de flexwet, dan wel richting meer flexibiliteit of meer zekerheid).

Voor de onafhankelijke variabelen, i.e. de sectorkenmerken, gebruiken we een aantal variabelen uit het OSA Arbeidsvraagpaneel voor de jaren 1999 en 2004, steeds vóórdat de cao tot stand is gekomen om zeker te zijn dat we de omstandigheden in de sector meten ten tijde van de cao-onderhandelingen. De conjunctuurgevoeligheid wordt gemeten aan de hand van antwoord op de vraag in welke mate het bedrijf gevoelig is voor conjuncturele fluctuaties (van 1 = niet of nauwelijks tot 3 = zeer sterk). De openheid van de sector wordt gemeten aan de hand van het aandeel van de export in de totale productie. De mate van arbeidskrapte wordt gemeten op basis van de vacaturegraad per sector uit CBS Statline. Tenslotte wordt de mate waarin vakbonden in staat zijn hun doelstellingen te realiseren in de cao in onze analyse gemeten door de vakbondsdichtheid (Enquête Beroepsbevolking CBS). Voor elke afhankelijke variabele zijn steeds twee typen regressies uitgevoerd namelijk voor elke onafhankelijke variabele afzonderlijk (naast vakbonddichtheid) en voor de volledige set van verklarende variabelen.⁴ De toegepaste regressiemethode betreft een fixed-effects paneel regressie, daar er voor meerdere momenten in de tijd waarnemingen beschikbaar zijn. Tabel 2 toont de schattingsresultaten.

De resultaten laten een aantal zaken zien. Ten eerste leren we dat een hogere mate van conjunctuurgevoeligheid in een sector samenhangt met meer afwijkingen ten opzichte van de Flexwet ten aanzien van flexibiliteit in proeftijden (i.e. langere proeftijden), maar minder afwijkingen ten aanzien van flexibiliteit in totaliteit en zekerheid in opzegtermijnen (i.e. geen kortere opzegtermijnen dan die in de Flexwet). Een verklaring voor dat laatste effect kan zijn dat de vakbonden ofwel minder macht hebben in de sectoren waar een grotere mate van conjunctuurgevoeligheid heerst (maar de correlatie is slechts -0,24), ofwel dat ze de zekerheid voor hun werknemers in andere zaken zoeken, die buiten ons onderzoek vallen. Al deze effecten van conjunctuurgevoeligheid verdwijnen in het 'volledige model',

⁴ Naast deze variabelen zijn er sensitiviteitsanalyses, met name vanwege verwachte multicollineariteit, uitgevoerd met andere variabelen (bijv. aanwezigheid van concurrentie), zie Houwing en Schils (2009). De hier gerapporteerde variabelen hebben de laagste multicollineariteit (getest op basis van de Variance Inflation Factor). Er blijft echter een zekere mate van multicollineariteit bestaan, waardoor de resultaten van het volledige model met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden.

waar alle sectorkenmerken zijn meegenomen. Ten tweede zien we dat een hogere mate van openheid geen effect sorteert in onze modellen. Ten derde hangt meer arbeidsmarktkrapte samen met minder afwijkingen in cao's ten opzichte van de Flexwet ten aanzien van flexibiliteit in proeftijden (i.e. minder geneigdheid proeftijden te verlengen), maar ook ten aanzien van zekerheid in opzegtermijnen. Deze laatste bevinding betreffende zekerheid in opzegtermijnen strookt niet met onze verwachtingen maar zou verklaard kunnen worden uit de angst bij werkgevers voor een 'mismatch' en de behoefte flexibiliteit te behouden in tijden waarin veel nieuwe mensen een bedrijf binnenkomen. Er zou bovendien een uitruil kunnen zijn tussen minder zekerheid in opzegtermijnen voor minder flexibiliteit in proeftijden.

Tabel 2 Resultaten fixed-effects panelregressie voor verklaring waargenomen arrangementen aangaande flexibiliteit en zekerheid in cao's

	Afwijking meer flexibiliteit				Afwijking meer zekerheid			
	[1]	[2]	[3]	[4]	[1]	[2]	[3]	[4]
Conjunctuur-gevoeligheid	0,01 (0,13)	0,31* (1,82)	-0,03 (0,69)	-0,11 (1,83)	-0,18** (2,56)	-0,00 (0,41)	-0,03 (0,62)	0,00 (0,13)
Vakbonds-dichtheid	-0,34 (0,80)	-0,68 (0,92)	0,18 (0,89)	-0,28 (1,08)	0,32 (1,03)	-0,08* (1,84)	-0,21 (0,98)	0,09 (0,69)
Openheid van sector	-0,01 (1,01)	-0,01 (0,70)	-0,01 (0,62)	-0,01 (1,35)	-0,01 (1,13)	-0,00 (0,51)	-0,00 (0,70)	-0,00 (1,41)
Vakbonds-dichtheid	-0,39 (0,98)	-0,48 (0,60)	0,19 (0,97)	-0,23 (0,85)	0,42 (1,20)	-0,08* (1,84)	-0,20 (0,96)	0,08 (0,62)
Arbeidskrapte	0,01 (0,18)	-0,10*** (3,09)	-0,00 (0,27)	-0,03** (2,77)	-0,04** (2,58)	0,00 (0,81)	-0,00 (0,28)	0,01 (1,65)
Vakbonds-dichtheid	-0,34 (0,81)	-0,62 (1,01)	0,20 (1,00)	-0,26 (1,13)	0,38 (1,27)	-0,07 (1,73)	-0,29 (0,90)	0,12 (0,98)
Conjunctuur-gevoeligheid	0,11 (0,78)	-0,11 (0,50)	-0,02 (0,33)	-0,01 (0,10)	-0,11 (1,15)	-0,01 (0,64)	-0,01 (0,17)	-0,00 (0,10)
Openheid van sector	-0,01 (1,25)	-0,00 (0,16)	-0,00 (0,25)	-0,00 (1,00)	-0,00 (0,19)	-0,00 (-0,08)	-0,00 (0,40)	-0,00 (1,29)
Arbeidskrapte	-0,00 (0,15)	-0,09** (2,20)	-0,00 (0,00)	-0,03 (2,19)	-0,03 (1,59)	0,00 (1,03)	-0,00 (0,008)	0,01 (1,66)
Vakbonds-dichtheid	-0,34 (0,79)	-0,70 (1,06)	0,18 (0,82)	-0,29 (1,25)	0,31 (1,02)	-0,08 (1,76)	-0,21 (0,91)	0,10 (0,82)

Opmerkingen: t-waarden tussen haakjes, N = 18 in alle modellen (de OSA-data kende slechts 9 sectoren in plaats van 13 in onze eigen analyse). [1] In termen van opzegtermijn, [2] in termen van proeftijd, [3] in termen van gebruik flexibele contracten, [4] algemeen.

Een laatste conclusie is dat vakbondsdichtheid er niet veel toe lijkt te doen voor de verklaring van de waargenomen verschillen in flexibiliteit en zekerheid.

Niet al onze hypothesen worden bevestigd met de beschikbare data. Er is mogelijk sprake van misspecificatie van de verklarende variabelen, met name omdat een directe koppeling tussen deze variabelen en het niveau van de cao ontbreekt. De beschikbare data maken het niet mogelijk om de mate van concurrentiegevoeligheid en openheid op cao-niveau te meten. Daarnaast kan er een uitruil bestaan met andere cao-bepalingen (bijvoorbeeld loonafspraken), die voor dit onderzoek buiten beschouwing zijn gebleven. De analyse is echter zeker illustratief en laat zien dat flexicurity samenhangt met diverse sectorale kenmerken, met name de mate van krapte op de arbeidsmarkt. Nationaal beleid gericht op verhoging van de arbeidsmarktparticipatie zou de mogelijkheid moeten bevatten voor maatwerk op sectorniveau om de sectorspecifieke balans tussen flexibiliteit en zekerheid mee te kunnen nemen.

4 Flexicurity en arbeidsparticipatie

Onze analyse laat zien dat flexicurity, door het Nederlandse systeem van mogelijkheid van sector-specifiek oplossingen in cao's, geen homogeen concept is. Omdat de (gewenste) balans tussen flexibiliteit en zekerheid tussen sectoren verschilt moet bij de formulering van beleid rekening gehouden worden met het feit dat ook de relatie tussen flexicurity-beleid en arbeidsparticipatie verschillend kan zijn tussen sectoren. Ten eerste is er een invloed via de vraagzijde: werkgevers zullen bij een hogere mate van flexibiliteit minder terughoudend zijn met het aannemen van werknemers met een zwakkere arbeidspositie, ze kunnen er immers, als het niet werkt, weer snel en relatief kosteloos vanaf. Hierbij moet gedacht worden aan een langere proeftijd om te zien of iemand echt voldoet voor de huidige baan, kortere opzegtermijnen om sneller van werknemers af te komen als deze niet voldoen, of uitgebreidere mogelijkheden om te werken met flexibele contracten (uitzendkrachten maar ook tijdelijke arbeid). Voor de werknemer is dit in wezen ook voordelig, daar hij een kans krijgt op werk en kan laten zien dat hij geschikt is voor de baan. Mocht hij dan toch weer ontslagen worden omdat de match niet optimaal bleek, dan heeft hij in ieder geval werkervaring opgedaan en is zijn menselijk kapitaal niet achteruit gegaan. Recente publicaties duiden inderdaad op een positieve relatie tussen deze vormen van flexibiliteit en hogere arbeidsparticipatie (EEGF 2007; di Tella en MacCulloch 2005). Ook kan het zijn dat een balans meer gericht

op flexibiliteit bepaalde zwakke groepen juist aanspreekt: te denken valt bijvoorbeeld aan vrouwen, jongeren, of ouderen die betaald werk willen combineren met een studie of zorg. Er is echter ook veel onduidelijkheid op dit terrein in de economische literatuur. Uit andere studies blijkt dat de striktheid van ontslagbescherming geen significant effect heeft op de netto participatiegraad, maar wel de herverdeling op de arbeidsmarkt vermindert doordat de gemiddelde baanduur en gemiddelde werkloosheidsduur hoger zijn (Deelen et al. 2007).

Ten tweede zal aan de aanbodzijde een hogere mate van zekerheid voor werknemers op de arbeidsmarkt, in termen van minder snel ontslag, een grotere kans op een vast contract, of een verhoogde werkzekerheid (boven baan zekerheid) arbeid interessanter maken voor werknemers die nu niet participeren. Meer baan zekerheid betekent een hogere netto contante waarde van het verwachte inkomen. Bij een gegeven reserveringsloon zullen mensen dan sneller toetreden tot de arbeidsmarkt. Ook deze behoefte aan zekerheid zal variëren voor verschillende zwakke groepen werknemers: een allochtone of oudere kostwinner zal door zijn of haar rol in een gezin meer behoefte hebben aan zekerheid. De bruto arbeidsparticipatie zal naar verwachting toenemen door een hogere zekerheid. Wat de netto arbeidsparticipatie betreft, is het effect echter onduidelijk. Werkgevers zullen, in een omgekeerde redenatie van bovenstaande, terughoudender zijn ten aanzien van het in dienst nemen van mensen als ze minder makkelijk van deze werknemers af komen als ze niet voldoen. Wanneer behoefte aan flexibiliteit en zekerheid aan vraag- en aanbodzijde in samenhang worden gezien en gelijktijdig worden vergroot is er sprake van flexicurity-beleid dat arbeidsparticipatie kan verhogen. Een compleet flexicurity-beleid zou dan ook de andere dimensies van flexicurity, die wij niet hebben geanalyseerd, mee moeten nemen.

5 Conclusie

In dit artikel zijn we uitgegaan van een veelgehoord argument dat een beleid dat gericht is op het creëren van een balans tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt (i.e. flexicurity) zal leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van zwakke groepen, al dan niet via het versterken van economische groei (SZW 2008b). Wij analyseren een van de vier dimensies van flexicurity en laten zien dat flexicurity in dat opzicht geen homogeen concept is maar dat er door de mogelijkheid in Nederland om van wettelijke regelingen af te wijken bij CAO variaties ontstaan tussen flexicurity-beleid over verschillende sectoren. Het aandeel afwijkingen van de

Flexwet is gedaald sinds 2000, wellicht omdat sociale partners steeds meer van mening zijn dat de Flexwet voldoende aansluit bij hun sectorspecifieke behoeftes. Onze analyse van het effect van deze sectorkenmerken laat zien dat flexibiliteit en zekerheid gelijktijdig opgehoogd of verlaagd worden op sectorniveau. Dit duidt op een mogelijk win-win effect in plaats van een uitruileffect ten aanzien van flexicurity. Verder zien we dat de verhouding tussen flexibiliteit en zekerheid opschuift in de richting van meer flexibiliteit: van nog sprake was evenveel afwijkingen richting meer flexibiliteit als afwijkingen richting meer zekerheid, is er in 2005/2006 een verschuiving waarneembaar richting toegenomen flexibiliteit. Vervolgens proberen we de waargenomen sector variatie in flexicurity te verklaren aan de hand van sectorkenmerken. De theoretische relaties tussen de vier sectorkenmerken en de flexicurity-uitkomsten blijken in de praktijk complexer te zijn, en lastig te verklaren met de beschikbare data. We constateren dat een hogere mate van conjunctuurgevoeligheid in een sector samenhangt met meer afwijkingen ten opzichte van de Flexwet ten aanzien van flexibiliteit in proeftijden, maar minder afwijkingen ten aanzien van flexibiliteit in totaliteit en zekerheid in opzegtermijnen. Deze effecten zijn echter niet robuust en verdwijnen als we controleren voor andere sectorkenmerken. Daarnaast zien we dat meer krapte op een sectorale arbeidsmarkt gepaard gaat met minder afwijkingen in cao's ten opzichte van de Flexwet ten aanzien van flexibiliteit in proeftijden alsook ten aanzien van zekerheid in opzegtermijnen. De mate van openheid en vakbondsdichtheid sorteren geen effect.

Welke conclusies kunnen we nu op basis van bovenstaande bevindingen destilleren voor de discussie over de relatie tussen het uitbreiden van flexicurity-beleid en het verhogen van arbeidsmarktparticipatie? Allereerst zal de relatie tussen deze twee zaken verschillen per sector omdat het flexicurity-beleid door de afwijkmogelijkheden in de cao verschilt per sector. We zien dan ook dat de wettelijk toegestane mogelijkheid om af te wijken aansluit bij de behoeftes in de sectoren om mee te ademen met economische ontwikkelingen. De balans tussen flexibiliteit en zekerheid verschilt per sector en dit zal samenhangen met verschillende participatieniveaus. Net als de heterogene flexicurity-behoeftes tussen sectoren, kunnen ook de behoeftes van vraag en aanbod van arbeid van de zwakke groepen verschillen. Sectoren waar meer nadruk wordt gelegd op flexibiliteit kunnen aantrekkelijker zijn voor groepen werknemers die juist zoeken naar meer flexibiliteit (bijvoorbeeld combinatie arbeid en zorg). Hiernaast kan meer flexibiliteit werkgevers aanzetten om meer zwakke groepen in dienst te nemen (bij slechte match kan men er makkelijk weer vanaf), wat de kansen van zwakke groepen op de arbeidsmarkt verder kan verhogen. Indien men-

sen echter steeds in en uit arbeid stromen kan het ook tot demotie leiden en de arbeidsmarktpositie verslechteren. Ook het zekerheidsniveau verschilt per sector wat aantrekkelijk kan zijn voor groepen werknemers die zoeken naar meer zekerheid (bijvoorbeeld kostwinners).

In dit artikel hebben wij laten zien dat de relatie tussen flexicuty-beleid en arbeidsparticipatie niet eenduidig is maar complex is door de variatie die er tussen sectoren bestaat in flexicurity-beleid. Een beleid gericht op het verhogen van arbeidsparticipatie door middel van het stimuleren van flexicurity-beleid dient hiermee rekening te houden. In sommige sectoren is er sprake van een gelijktijdige toename van zowel flexibiliteit als zekerheid terwijl in andere sectoren veeleer sprake is van een eenzijdige toename van een van de twee. De verhouding tussen flexibiliteit en zekerheid in een sector kan in meer of mindere mate aansluiten bij de flexibiliteits- en zekerheidswensen van zwakke groepen. Welke andere dimensies er eventueel nog zijn aan deze complexe samenhang moet door verdere analyse vastgesteld worden. Met dit artikel willen we input leveren voor deze discussie.

Auteurs

Hester Houwing is werkzaam bij het Amsterdams Instituut voor Arbeids-Studies (AIAS), van de Universiteit van Amsterdam, e-mail: H.houwing@uva.nl.

Trudie Schils is werkzaam op het departement Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Universiteit van Maastricht, e-mail: t.schils@algec.unimaas.nl.

Literatuur

- Bekker, S. en T. Wilthagen, 2008, Flexicurity – A European approach to labour market policy, *Intereconomics: Review of European economic policy*, vol. 43(2):68-73.
- Bovenberg, L. en T. Wilthagen, 2008, On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility, Working Paper, Universiteit van Tilburg.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser, 2007, Employment protection legislation: lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document no. 135, Den Haag.

- Di Tella, R. en R. MacCulloch, 2005, The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data, *European Economic Review*, vol. 49 (5): 1225-59.
- EEGF, 2007, Flexicurity pathways, turning hurdles into stepping stones, European Expert Group on Flexicurity, Brussel.
- Houwing, H. en T. Schils, 2009 (in druk), From policy to practice: Assessing sectoral flexicurity in the Netherlands, AIAS working paper, Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies, Amsterdam.
- OECD, 2004, A detailed description of employment protection regulation in force in 2003, background material for the OECD, *OECD Employment Outlook*, Parijs.
- OSA, 2008, *OSA Arbeidsvraagpanel 1991 – 2006*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktbeleid, Tilburg.
- Rubery, J. en D. Grimshaw, 2003, *The Organization of Employment. An international perspective*, Palgrave Macmillan, London.
- Stone, K.V.W., 2007, *In the Shadow of Globalization: Changing Firm-level Employment Practices and Shifting Employment Risks in the United States*, UCLA School of Law.
- SZW, 2008a, Begroting 2009 SZW – Maximaal meedoen, Persbericht naar aanleiding van de begroting 2009, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW, 2008b, *Naar een toekomst die werk*, advies Commissie Bakker aangaande arbeidsparticipatie in Nederland, Den Haag.