



Selectieve flexibiliteit en de duale arbeidsmarkt in tijden van creatieve destructie

België, Frankrijk en Duitsland blijven worstelen met een hardnekkig hoge werkloosheid terwijl landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk de schaarste op hun arbeidsmarkt verhelpen door massaal Oost-Europese arbeidskrachten aan te trekken. Dit zeer markante contrast binnen éénzelfde economische unie wordt eerder genegeerd dan aangegrepen voor een grondig debat over noodzakelijke hervormingen. Integendeel, bepaalde continentale landen reduceren hun matig presteren tot een louter arbeidsmarktprobleem alsof enkele kleine maatregeltjes de oplossing zullen bieden. Ze houden dan ook halsstarrig vast aan de klassieke continentale recepten inzake arbeidsmarkthervorming. Dit komt in de praktijk neer op het ‘beter beschermen’ van bestaande jobs, een nauwelijks bij te houden salvo van banenplannen, minimalistische lastenverlagingen, en *last but not least* een selectieve toename van de flexibiliteit. De palmares van deze formule is echter zeer karig. Zo heeft Frankrijk intussen meer dan 80 banenplannen die telkens bepaalde doelgroepen promoten maar waarmee de algehele werkloosheid desondanks is blijven stijgen. Deze oude ‘succesformule’ heeft daarenboven geleid tot een verdere dualisering van de arbeidsmarkt, waarbij de kosten van de overbescherming van bestaande jobs vooral afgewenteld worden op laaggeschoolden en werklozen.

Creatieve destructie

De hedendaagse markteconomie wordt gekenmerkt door zeer dynamische arbeidsmarkten met hoge jobrotatie. Pierre Cahuc en André Zylberberg¹ berekenden dat in Frankrijk *dagelijks* 10 000 arbeidsplaatsen verloren gaan. Gelukkig worden er *dagelijks* tevens 10 000 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Dit proces wordt het best omschreven als creatieve destructie: een economie verliest vooral oude jobs aan het verleden terwijl de toekomst nieuwe opportuniteiten aanreikt. Uit empirisch onderzoek voor Frankrijk blijkt dat het dagelijkse verlies van 10 000 arbeidsplaatsen gepaard gaat met gemiddeld 600 naakte ontslagen; de 9400 andere

werknemers hebben zelf het zinkende schip verlaten voor een andere betrekking of gaan met pensioen. Een zeer kleine minderheid wordt dus getroffen door een ontslag. Dit verlies van arbeidsplaatsen haalt echter vlot de media, veelal op een melodramatische wijze met de nadruk op *human interest* aspecten. De vaststelling dat de meerderheid van de getroffen werknemers bij een collectief ontslag achteraf vlot elders aan de slag kan, heeft vaak minder nieuws waarde.

In Frankrijk bieden tevens dagelijks 30 000 werknemers hun ontslag aan en vinden ongeveer 30 000 werknemers een nieuwe betrekking. Het gaat hier dus over banen die blijven bestaan maar door andere personen ingevuld worden. Het aantal naakte ontslagen per dag bedraagt dus 2% van de dagelijkse jobrotatie en is in die optiek een marginaal fenomeen. Toch is de arbeidsbescherming nagenoeg exclusief

¹ Pierre Cahuc en André Zylberberg (2005). *Le chômage, fatalité ou nécessité?* Champs-Flammarion.



georiënteerd op ontslagbescherming- en procedures...

Deze Schumpeteriaanse dynamiek van creatieve destructie – oude sectoren bouwen af en nieuwe sectoren groeien – is uiteindelijk verantwoordelijk voor de evolutie van onze maatschappij tot een gesofisticeerde welvaartsmaatschappij met omvangrijke technologische en dienstcomponenten die 25 jaar geleden niet eens bestonden. Vanuit dit dynamisch perspectief is een werkzoekende dan ook iemand die zich aanbiedt om de nieuwe groeisectoren van de economie te ondersteunen. Hij of zij verdient dan ook alle ondersteuning en is vooral gebaat bij een economisch systeem dat jobcreatie stimuleert en dat carrièrewisseling op de arbeidsmarkt ondersteunt.

De kost van bescherming

De huidige dynamiek van de arbeidsmarkt wordt in enkele landen aanzienlijk afgeremd door arbeidswetgeving die vooral de bestaande en dus oude tewerkstelling wenst te beschermen. Op zich is het natuurlijk een nobele intentie om bestaande jobs te conserveren. Maar men moet ook de afwentelingseffecten naar andere groepen in rekening willen brengen. Na de oliecrisis van de jaren '70 worstelden Europa en de VS met het inflatiespook dat alleen door een krimpscenario bezworen kon worden. De hoge rente en de daling van de geaggregeerde vraag hield de inflatie onder controle maar zorgde voor een forse toename van de werkloosheid. Alle landen kenden een recessie van 4 tot 6 jaar. Dit was voor België en in mindere mate voor Frankrijk het begin van de huidige massawerkloosheid. In België opteerde de overheid voor het sterk opvoeren van de overheidstewerkstelling en overheids-

uitgaven om het jobverlies in de private sector deels te compenseren. Tegelijkertijd werden banenplannen geïntroduceerd, evenals wetgeving die het de werkgevers minder makkelijk maakte om werknemers te ontslaan. Mocht de Belgische overheid vooral hebben afgewacht en het heropleven van de jobcreatie in de private sector hebben voorbereid, dan zou de budgettaire situatie van ons land er nu fundamenteel anders uitzien.

Frankrijk koos voor een gelijkaardige aanpak maar ging vooral in de jaren '90 aanzienlijk verder dan België in het beschermen van bestaande jobs. Een ontslag om economische redenen is in Frankrijk in principe alleen toegelaten om het voortbestaan van de onderneming veilig te stellen, dus niet om de competitiviteit te verhogen of om de rendabiliteit te maximaliseren. Een dergelijk ontslag dient in principe een administratieve procedure te doorlopen. Uiteindelijk kan een rechtbank het ontslag aanvaarden of verwerpen. Dergelijke vonnissen bulken van boekhoudkunde ratio's zoals de evolutie van omzet en rendabiliteit per werknemer in vergelijking met de cijfers van binnen- en buitenlandse concurrenten. Daarbij doen rechtbanken uitspraken over de opportuniteit van private strategische bedrijfsbeslissingen zoals het afbouwen van oude activiteiten en het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Bovendien is de Franse werkgever verplicht om een andere betrekking te zoeken voor de getroffen werknemers. Grotere bedrijven dienen bij collectief ontslag een eigen scholingsprogramma op te zetten voor de werknemers en deze bij te staan in de zoektocht naar een andere baan. Deze bescherming is er niet voor werknemers met tijdelijke contracten.



Wanneer het zeer duur wordt om iemand te kunnen ontslaan, verhogen de risico's van de algemene bedrijfsvoering en van nieuwe aanwervingen in het bijzonder. Bedrijven die actief zijn in dynamische sectoren met aanzienlijke marktschommelingen dienen hun risico's te minimaliseren en worden door te hoge ontslagkosten gedwongen om nieuwe aanwervingen te vermijden. Deze bedrijven zullen dan ook maximaal opteren voor tijdelijke contracten.

Een excessieve bescherming is per saldo dus contraproductief want zij remt de jobcreatie af terwijl net deze continue jobcreatie nodig is om de jobdestructie te (over)compenseren. Stel dat het bij wet verboden wordt om een werknemer te ontslaan. Hierdoor is de inkomenszekerheid van de beschermde werknemer maximaal verzekerd maar geen enkele werkgever zal in de toekomst nog wensen aan te werven. Hierdoor kan de werkloosheidsgraad niet dalen, zoals vooral de Franse cijfers aantonen.

De rigide bescherming voor werknemers met een overeenkomst van onbepaalde duur heeft er voor gezorgd dat voor 80% van de nieuwe aanwervingen in Frankrijk gebruik wordt gemaakt van de meer flexibele contracten van tijdelijk duur. Uit onderzoek blijkt dat het vooral jongeren en laaggeschoolden zijn die langdurig balanceren tussen tijdelijke contracten en werkloosheid. Flexibelere korte-termijn contracten houden deze groepen maar tijdelijk uit de werkloosheid terwijl net deze groepen hebben baat bij werkgevers die willen investeren in de opleiding en bekwaamheid van hun personeel. Dit gebeurt onvoldoende voor werknemers die per definitie maar een beperkte periode in de onderneming zullen werken. Doorgroeimogelijkheden en de baten van

een hogere productiviteit gaan hierdoor verloren.

Tevens blijkt dat door overbescherming van bestaande jobs de werklozen gemiddeld langer werkloos blijven omdat bedrijven minder vlug aanwerven. Uiteindelijk kan dit tot een ontmoedigingseffect leiden bij werkzoekenden waardoor ze hun zoektocht staken en zich permanent nestelen in een uitkeringsstatuut. We kunnen dan ook alleen maar concluderen dat het overmatig beschermen van bestaande jobs vooral leidt tot een duale arbeidsmarkt waarbij de maatschappelijke kost van de overbescherming afgewenteld wordt op de zwakkere groepen zoals pas afgestudeerden, laaggeschoolden en werklozen.

Partiële flexibiliteit

Dan is er nog de enge beleidsmatige interpretatie van het begrip 'flexibele arbeidsmarkt'. Diverse Europese landen opteren vooral voor flexibilisering via tijdelijke arbeidscontracten of bijzondere statuten in de marge van de klassieke arbeidsregulering. Zo wordt de globale arbeidsmarkt inderdaad flexibeler en worden de belangen van de overbeschermde werknemers met een contract van onbepaalde duur gevrijwaard. Het is de politiek van de minste weerstand. Deze beleidskeuze wordt veelal voorgesteld als een middel ter beperking van de werkloosheid. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat de partiële hervorming van een sterk duale arbeidsmarkt de werkloosheid eerder kan verergeren dan verminderen. Meer tijdelijke jobs resulteren onvoldoende in permanente jobcreatie terwijl het suboptimale personeelsbeleid de algemene economische dynamiek eerder afremt. Diverse Franse economen zoals



Blanchard² en Cahuc³ hebben hierover uitvoerig gepubliceerd en men zou dan ook kunnen verwachten dat deze boodschap stilaan begint door te dringen.

In de realiteit tellen echter pragmatische machtsverhoudingen. In een land zoals Frankrijk is ongeveer 10% van de actieve bevolking werkloos en werkt ongeveer 11% met een contract van bepaalde duur. Dit betekent dat dus een overgrote meerderheid op korte termijn sterk gebaat is bij de zeer beschermde arbeidscontracten van onbepaalde duur. Dat de maatschappelijke

betrekking te koppelen om vlug gemotiveerde mensen te vinden. Anderzijds zullen de bedrijven niet intensief investeren in de nieuwe tijdelijke werknemers waardoor dus productiviteitswinsten verloren gaan. Het overmatige gebruik van tijdelijke contracten kan dus de rendabiliteit van deze ondernemingen negatief beïnvloeden, en zo ook hun groeikansen op de internationale markten. Op lange termijn hypothekeert een te rigide bescherming dus ook de doorgroeimogelijkheden en loonsevolutie van de beschermde jobs.

“Partiële hervorming van een sterk duale arbeidsmarkt kan de werkloosheid eerder doen verergeren dan verminderen. Het is tijd voor structurele maatregelen die groepen op de arbeidsmarkt niet langer tegen elkaar uitspelen, maar die voor iedereen werken.”

kost hiervan afgewenteld wordt op zwakkere groepen wordt niet aanzien als een groot probleem omdat de overheid bijstandsprogramma's aanbiedt. Dat op lange termijn iedereen lijdt onder de nefaste gevolgen van een arbeidsmarktbeleid dat jobcreatie fnuikt, wordt wellicht niet beseft. De te rigide arbeidsmarkt dwingt bedrijven in een suboptimale positie met te veel tijdelijke jobs. Aan het frequent rekruteren van tijdelijke werknemers zijn voor de bedrijven aanzienlijke zoekkosten verbonden. Zeker in dynamische omgevingen waarin bedrijven op korte termijn dienen in te spelen op marktontwikkelingen kan het nodig zijn om een relatief hoog loon aan een tijdelijke

Een hervorming van de arbeidsmarkt zou dus consequent moeten streven naar maximale jobcreatie. Bedrijven zullen investeren in mensen als de baten hiervan in verhouding staan tot de kosten en de risico's. Te hoge ontslagkosten drukken de tewerkstellingskansen van iedereen. Moeilijke ontslagprocedures creëren vooral nutteloze werkgelegenheid voor advocaten en consultants. Een meer flexibele arbeidsmarkt is geen stap naar sociale afbraak. In landen zoals Ierland, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk ligt de werkloosheid op 5% of lager en verdienen zowel laag- als hooggeschoolden een hoger nettoloon dan in België en Frankrijk. Het is wel zaak om een dynamischer ontslagrecht te combineren met een sterker uitgebouwd systeem van vorming, opleiding en activering bij jobverlies. Werknemers zijn geen dumpinggoederen. Zij verdienen alleen een andere arbeidsbescherming in eenieders belang.

² Olivier Blanchard en Augustin Landier (2002). The perverse effects of partial labour market reform: fixed-term contracts in France. *The Economic Journal* **112** (june), pgs.214-244.

³ Pierre Cahuc en Fabien Postel-Vinay (2002). Temporary jobs, employment protection and labour market performance. *Labour Economics* **9**, pgs. 63-91.

Straat + IMF = geen CPE

Echter, als de druk hoog is grijpen politici nog steeds naar de gekende recepten, hoe inefficiënt deze ook mogen zijn. Andermaal is Frankrijk zeer illustratief met de recente heisa rond het voorstellen en intrekken van het CPE of *contrat première embauche*. Dit voorstel kwam er als snelle reactie op de rellen met kansarme jongeren in de *banlieus*. Met het CPE koos de Franse regering resoluut voor meer flexibiliteit voor tijdelijke contracten zonder aan de hoge bescherming van de andere jobs te raken. Hierdoor vinden jongeren misschien eerder een tijdelijke baan maar worden hun doorstroomkansen naar volwaardige jobs zeker niet bevorderd. Een daar knelt het schoentje. Het probleem is namelijk een te beperkte jobcreatie en niet zozeer een tekort aan tijdelijke jobs.

Het is moeilijk te begrijpen waarom de Franse regering een dergelijk weinig ambitieus voorstel deed. In november 2005 – aan de vooravond van de start van de rellen - publiceerde het IMF een frappant economisch rapport over Frankrijk⁴ met centraal daarin het problematisch functioneren van de arbeidsmarkt. De conclusie van IMF is dezelfde als deze van Blanchard, Cahuc en anderen; een partiële hervorming werkt niet en kan de werkloosheid zelfs doen toenemen. Maar wat doet de Franse regering enkele weken later: verder gaan met een partiële hervorming die de bestaande dualisering van de arbeidsmarkt versterkt. Uiteindelijk werd dit voorstel ingetrokken onder druk van straatprotesten. Protesterende jongeren kunnen het dus soms wel eens zijn met

internationale organisaties zoals het IMF, althans in hun conclusies. Het straatprotest heeft niet geleid tot de nodige bezinning. In volle dadendrang werd het CPE vervangen door een zoveelste banenplan.

Het IMF achtte het opportuun om in april 2006 het hoofdstuk over de arbeidsmarkthervormingen uit het Country Report van 2005 als working paper⁵ te publiceren. Hopelijk kan deze publicatie helpen om het broodnodige toekomstige debat over hervormingen van de arbeidsmarkt terug op de rails zetten. Dit is geen overbodige luxe in tijden van globalisering en toenemende outsourcing. Deze globalisering baart West-Europa ernstige zorgen en heeft herhaaldelijk geleid tot de roep naar protectionisme. Daar komt nog bij dat Europese bedrijven de laatste drie jaar geconfronteerd worden met een sterke Euro, en dat diverse crashscenario's voor zowel de Dollar als de Amerikaanse economie niet bepaald een rooskleurig randje hebben. Bedrijven dienen met deze fluctuaties rekening te houden en een dynamische arbeidsmarkt met optimale groeikansen is daarbij de enige positieve optie.

Evaluatie eerst

Hoe moet het nu verder? De meest logische eerste stap bestaat uit een eerlijke evaluatie van in het verleden genomen beleidsopties. Het is eigenlijk onvoorstelbaar dat, ondanks een hardnekkige en massale werkloosheid, in het recente verleden maar een handvol landen met mondjesmaat begonnen zijn aan een evaluatie van hun arbeidsmarktbeleid.

⁴ IMF (2005). 'France: Selected Issues', IMF Country Report No.05/397, November 2005 (gratis te downloaden vanaf <http://www.imf.org/>).

⁵ Jianping Zhou (2005). Reforming Employment Protection Legislation in France. IMF Working Paper WP/06/108.



En dat terwijl werkgelegenheid officieel de prioriteit is van zowat elke regering.

In Frankrijk is een dergelijke evaluatie nog steeds gewoonweg ondenkbaar. Op zich is dit misschien wel begrijpelijk maar daarom nog niet sociaal aanvaardbaar. Uit veel opiniepeilingen blijkt werkgelegenheid als dé hoofdbekommernis van de doorsnee Europeaan. Eenieder heeft de mond vol over de verlamme angste van de Europese burger voor de globalisering. Het wordt tijd om te beseffen dat die angste deels gevoed wordt door het falen van het eigen systeem van arbeidsmarktorganisatie. We

kunnen veel beter doen voor onze burgers als we onze arbeidsmarkt beter organiseren. Nuchtere evaluatie en analyse, gevoed door economische realiteit en niet door romantische retoriek, moet het vertrekpunt zijn van een loutering die iedereen ten bate komt. Het is tijd voor structurele maatregelen die groepen op de arbeidsmarkt niet langer tegen elkaar uitspelen, maar die voor iedereen werken. Werkgelegenheid of werkloosheid: het is in belangrijke mate een politieke keuze die in onze handen ligt.

Johan Albrecht (Universiteit Gent)
Senior fellow Itinera Institute

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doetank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.

Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org www.itinerainstitute.org

L'Institut Itinera est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever – Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur.

Disclaimer: The views presented in this Nota are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Itinera Institute. Nota describe research in progress by the author(s) and are published to elicit comments and to further debate.