

O. van Vliet en L. van Doorn (2021) Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: Beleidsimplicaties voor Nederland, in: E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus en H. Vinke (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Boom juridisch, pp. 287-304.

Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: Beleidsimplicaties voor Nederland

Olaf van Vliet en Lars van Doorn¹
Universiteit Leiden

Samenvatting

De flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft zich in de afgelopen decennia in rap tempo voltrokken. Met de afgenomen werkgelegenheid als gevolg van het coronavirus zijn door de Commissie Regulering van Werk en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geuite zorgen omtrent de kwetsbare positie van werkenden met een flexibel arbeidscontact onderstreept. Deze ontwikkeling benadrukt de noodzaak voor het hervormen van het huidige stelsel van wetten en regels omtrent de arbeidsmarkt. Hiervoor is het van belang om inzicht te hebben in de mogelijke factoren die een rol spelen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk laten we zien dat de veranderende arbeidsvraag als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang in dit kader een verklaring kan bieden. Uit recente data van de European Union Labour Force Survey blijkt dat de arbeidsmarkten in vrijwel alle van de vijftien geanalyseerde West-Europese landen voor de periode 1998-2018 tekenen van baanpolarisatie vertonen: een afname van de vraag naar middelbaaropgeleiden en een stijging van de vraag naar laag- en hoogopgeleide werknemers. Deze afname in de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden leidt tot een toename van de concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De door ons gepresenteerde data maken het aannemelijk dat deze concurrentie niet alleen plaatsvindt op loonkosten, maar ook op type arbeidscontract. Op basis van deze bevindingen zetten we de mogelijke implicaties voor de door de Commissie Regulering van Werk voorgestelde beleidsopties uiteen.

¹ Het onderzoek waar dit hoofdstuk op is gebaseerd, maakt deel uit van het door Instituut Gak gefinancierde onderzoeksproject 'Flexibilisering, globalisering en technologische vooruitgang: gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid'. Dit hoofdstuk is gebaseerd op data van Eurostat: European Union Labour Force Survey (2020). De verantwoordelijkheid voor alle conclusies die op basis van deze data worden getrokken, ligt volledig bij de auteurs.

1. Inleiding

Toen de Commissie Regulering van werk, ook wel bekend als de commissie-Borstlap, in januari 2020 haar eindrapport presenteerde, had ze de wind in de zeilen: een gunstig economisch klimaat en een toenemend politiek en maatschappelijk draagvlak. De ideale omstandigheden om de bakens te verzetten. Nog geen vier maanden later voorspelt het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor 2020 een krimp van 7,5% voor de gehele economie van de eurozone als gevolg van het coronavirus. Daarbij wordt verwacht dat de Nederlandse economie krimpt met eenzelfde percentage.

De dreigende economische crisis als gevolg van het virus onderstreept des te meer de noodzaak voor hervormingen op de arbeidsmarkt. In het tweede kwartaal van 2020 zegde een groot deel van de bedrijven van de ene op de andere dag tijdelijke contracten op en zaten werkenden met een flexibele arbeidsovereenkomst zonder inkomen. In feite vormt de kwetsbaarste groep op de arbeidsmarkt momenteel een stootkussen in economisch roerige tijden. Dit is precies waar de commissie-Borstlap in haar rapport al voor waarschuwde. In deze context is het van belang om te analyseren wat de drijvende krachten achter de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn. Inzicht in de structurele oorzaken van de flexibilisering is van belang omdat die implicaties hebben voor de mogelijke beleidsopties.

In dit hoofdstuk bepleiten wij dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt mede kan worden verklaard door de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Op basis van recente microdata van de European Union Labour Force Survey laten we voor vijftien West-Europese landen en voor de periode 1998-2018 zien dat de oorzaak van deze toename ligt in de polarisatie van de arbeidsmarkt; een afname van de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden en tegelijkertijd een toename van de vraag naar laag- en hoogopgeleiden. Deze veranderingen in de vraag naar arbeid zijn deels het gevolg van globalisering en technologische vooruitgang. Aan de hand van dezelfde data maken we inzichtelijk dat middelbaaropgeleiden naar de onderkant van de arbeidsmarkt worden geduwd en dat zo de concurrentie voor laagbetaalde banen toeneemt. Wij verwachten dat dit niet enkel concurrentie op loonkosten, maar ook op arbeidscontract teweegbrengt. De door ons gepresenteerde data over de flexibilisering van de arbeidsmarkt lijken deze hypothese te ondersteunen.

Tot slot beschrijven we de mogelijke implicaties van de technologische vooruitgang en de daarmee samenhangende concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt als oorzaak van flexibilisering voor de beleidsdiscussie. Zo pleiten we net als de commissie-Borstlap voor het afbouwen van fiscale prikkels om voor flexibele arbeidscontracten te kiezen die daarmee de concurrentie op contractvorm stimuleren. Daarentegen plaatsen we een kanttekening bij de voorgestelde beperking van het aantal contractvormen en de nadruk op scholing en actief arbeidsmarktbeleid. Hoewel we in de basis achter alle drie de aanbevelingen staan, waarschuwen we voor de mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten, de kostbaarheid en mogelijk te hoge verwachtingen die met zulk beleid gepaard gaan.

2. Globalisering en technologische vooruitgang

In Europa hebben globalisering en technologische vooruitgang de arbeidsmarkt structureel veranderd. Hoewel dit heeft geleid tot een nettotoename van de werkgelegenheid zijn de effecten niet uniform tussen sectoren en individuele werkenden. Zo heeft het verlagen van handelsbarrières in ontwikkelde landen geresulteerd in een stijging van de export van kennisintensieve producten. Doordat dit bedrijven een prikkel geeft zich te richten op het vergroten van hun productiviteit en innovatiekracht is de arbeidsvraag naar hoogopgeleiden gestegen. Daarentegen heeft de internationalisering van de productie van goederen en diensten juist geresulteerd in een flinke toename van de concurrentie voor arbeidsintensieve sectoren (Sirgey e.a. 2017). Als gevolg van deze concurrentie uit bijvoorbeeld China, zijn er de afgelopen decennia volledige productielijnen en daarbij behorende banen verplaatst naar lageloonlanden (Acemoglu e.a. 2016; Thewissen & Van Vliet 2019). Dit heeft ertoe geleid dat de vraag naar laagopgeleiden is afgenomen.

In tegenstelling tot globalisering, waardoor productielijnen worden verplaatst naar het buitenland, leidt technologische vooruitgang vooral tot het verdwijnen van routine-intensieve banen binnen productielijnen. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is tweeledig; allereerst zijn *artificial intelligence*, computers en robots met name geschikt om routine-intensieve taken uit te voeren (Acemoglu & Autor 2010). Daarnaast hebben dit soort technologieën een comparatief voordeel omdat zij relatief sneller zijn en minder fouten maken dan werknemers. Tezamen leidt dit tot een afname van de vraag naar routine-intensieve arbeid (Autor e.a. 2003). Onderzoek laat zien dat beroepen die dit soort arbeid omvatten met name worden vervuld door middelbaaropgeleiden en dat zij geconfronteerd worden met een afname in werkgelegenheid (Oesch 2013).

Net als bij globalisering zijn de arbeidsmarkteffecten van technologische vooruitgang niet eenduidig: waar de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden afneemt, hebben nieuwe technologieën geleid tot een toename van de vraag naar laag- en hoogopgeleiden (Autor & Dorn 2013; Goos e.a. 2014). Voor hoogopgeleiden wordt deze toename grotendeels verklaard doordat nieuwe technologieën dienen als een complementaire productiefactor. In het geval van laagopgeleiden ligt de verklaring in een toename van de vraag naar diensten in de servicesector.² Deze tegenstelde veranderingen in de vraag naar arbeid vertalen zich naar een zogenoemde U-vormige arbeidsmarkt, hetgeen ook wel bekend staat als baanpolarisatie.

Empirisch onderzoek heeft inderdaad laten zien dat de arbeidsmarkt in ontwikkelde economieën tekenen vertoont van baanpolarisatie (Goos e.a. 2009; 2014; Michaels e.a. 2014; Terzidis e.a. 2017; Gregory e.a. 2018). Daarbij dient te worden aangetekend dat deze studies niet gevrijwaard zijn van kritiek. Zo wordt er door verschillende studies gesteld dat technologische vooruitgang niet primair verantwoordelijk is voor de polarisatie van de Europese arbeidsmarkt. In plaats daarvan wordt gewezen op het belang van arbeidsmarktinstuties als het wettelijk minimumloon en collectieve arbeidsovereenkomsten,

² Daarnaast kan er voor laagopgeleiden worden gedacht aan positieve werkgelegenheidseffecten van bijvoorbeeld de ‘platformeconomie’ doordat werknemers of werkenden efficiënter in contact worden gebracht met potentiële werkgevers of opdrachtgevers.

en op de rolveranderingen in het arbeidsaanbod als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen (Oesch & Rodríguez Menés 2011; Grimshaw e.a. 2014; Fernández-Macías & Hurley 2017; Murphy & Oesch 2017). Het voert te ver om op deze plek uitvoerig aandacht te besteden aan deze kritische kanttekeningen. Desalniettemin zou het interessant zijn om in toekomstig onderzoek meer aandacht te besteden aan de rol van deze factoren.

3. Baanpolarisatie

Om te onderzoeken in hoeverre technologische vooruitgang en globalisering inderdaad hebben geleid tot polarisatie op de arbeidsmarkt gebruiken we de meest recente microdata van de European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020). Hierbij richten we ons op de ontwikkelingen in vijftien West-Europese landen van 1998 tot en met 2018. Voor deze periode groeperen we banen in laag-, midden- en hoogbetaald werk aan de hand van ISCO-codes waarin beroepen zijn geclassificeerd.³ Vervolgens analyseren we de veranderingen in de aandelen van deze drie groepen in het totaal aantal gewerkte uren per jaar.⁴ Aangezien de ISCO-classificatie in 2011 is gewijzigd, hebben we ervoor gekozen de onderzochte periode op te knippen in twee perioden, 1998-2010 en 2011-2018.⁵ Hierdoor zijn we in staat om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen na 2010 en te onderzoeken in hoeverre de polarisatie zoals beschreven in eerdere artikelen (Goos, Manning & Salomons 2014) in de jaren tien doorzet.

Figuur 1 laat zien dat tussen 1998 en 2010 in vrijwel alle landen baanpolarisatie heeft plaatsgevonden. In deze periode is in bijna alle landen de werkgelegenheid in de middenbetaalde beroepen afgenomen, terwijl die in laag- en hoogbetaalde beroepen is toegenomen. Deze trends zijn in overeenstemming met de verwachte arbeidsmarkteffecten van technologische vooruitgang zoals hierboven beschreven. De enige uitzonderingen op dit vlak zijn Italië en Luxemburg; hier heeft de polarisatie zich niet volledig voltrokken, doordat in deze landen een afname van de werkgelegenheid in de laagbetaalde beroepen heeft plaatsgevonden. Verder valt op dat er interessante verschillen tussen landen zijn waar te nemen. Zo lijkt in Frankrijk de krimp van het middensegment grotendeels te corresponderen met de groei van de werkgelegenheid in hoogbetaalde beroepen. In Griekenland en het Verenigd Koninkrijk daarentegen lijkt de krimp in het middensegment voor een groot deel te zijn opgevangen door de groei in laagbetaalde beroepen. Ook in Nederland heeft baanpolarisatie plaatsgevonden, al zijn de veranderingen in de aandelen van de drie groepen op de arbeidsmarkt klein ten opzichte van de veranderingen in de andere landen.

Uit figuur 2 blijkt dat ook in de periode 2011-2018 trends zijn waar te nemen die duiden op baanpolarisatie. Hierbij is met name interessant dat de veranderingen in de drie

³ We gebruiken driecijferige ISCO-codes. ISCO staat voor International Standard Classification of Occupations; het is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen

⁴ Deze analyse omvat alle werkenden van 15 jaar en ouder.

⁵ Voor de jaren 1998-2010 geldt de ISCO-88 classificatie. Vanaf 2011 geldt de ISCO-08 classificatie. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) heeft de nieuwe classificatie ingevoerd om de categorieën beter te laten aansluiten bij de arbeidsmarkt.

arbeidsmarktsegmenten beduidend kleiner zijn dan in de periode 1998-2010. Daarnaast is in een aantal landen de werkgelegenheid in het laagbetaalde segment afgenomen in plaats van toegenomen. Aangezien de werkgelegenheid in hoogbetaalde beroepen wel overal is toegenomen, lijkt de voor baanpolarisatie kenmerkende U-vormige arbeidsmarkt meer een J-vorm aan te nemen. Bij elkaar genomen laten deze gegevens zien dat in de laatste jaren de trend van baanpolarisatie is afgevlakt.

Mogelijkerwijs is de afvlakking in de trend van baanpolarisatie toe te schrijven aan methodologische factoren. Een voor de hand liggende verklaring voor de kleinere veranderingen in de drie sectoren zou kunnen zijn dat de periode 2011-2018 simpelweg korter is dan de periode 1998-2010. Wanneer we echter kijken naar een even groot aantal jaren in de eerste periode, bijvoorbeeld de periode 2003-2010, dan zien we dat de veranderingen inderdaad iets kleiner zijn dan in de periode 1998-2010, maar nog steeds is de baanpolarisatie in de periode voor 2010 substantieel sterker dan in de periode na 2010. Een andere voor de hand liggende verklaring is dat de verschillen voor en na 2010 gerelateerd zouden kunnen zijn aan het gebruik van de nieuwe ISCO-classificatie vanaf 2011. Uit een gevoeligheidsanalyse waarin dezelfde classificatie wordt gebruikt voor de gehele periode blijkt echter dat de afvlakking van de baanpolarisatie niet is te wijten aan de verschillende classificaties.⁶

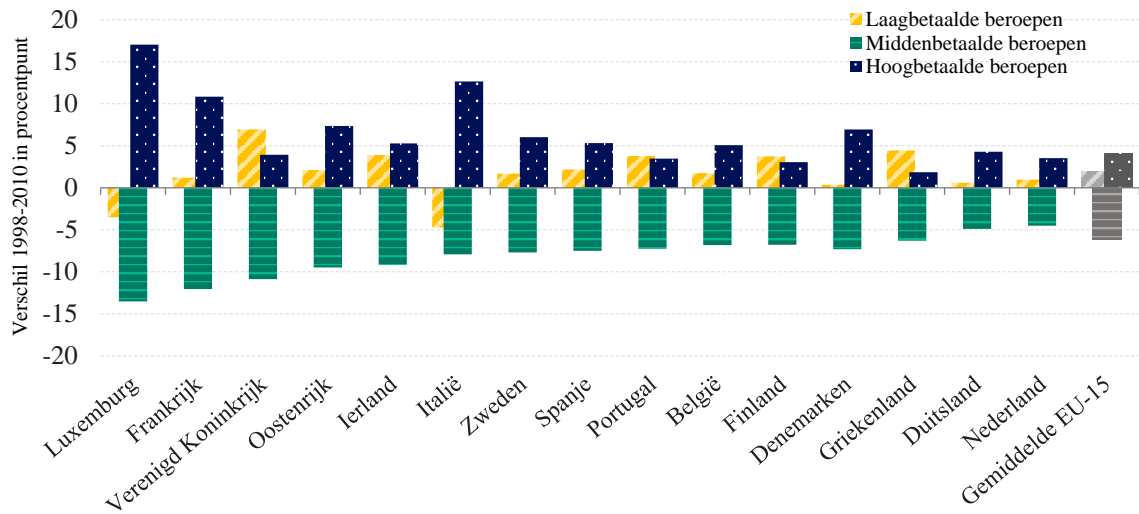
Nu de verandering in de trend niet lijkt te kunnen worden verklaard door methodologische factoren, rijst de vraag hoe de afname in baanpolarisatie wel kan worden verklaard. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de effecten van technologische vooruitgang op routinematig werk in latere jaren minder geconcentreerd zijn rondom het midden van de arbeidsmarkt. In plaats daarvan zou technologische vooruitgang nu ook van invloed kunnen zijn op laag- en hoogbetaalde beroepen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de hoge werkloosheid in het begin van de periode 2011-2018 als gevolg van de financiële crisis een remmend effect heeft gehad op de baanpolarisatie. Deze tentatieve verklaringen bieden interessante aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek. Voor de analyse in dit hoofdstuk is het van belang dat in West-Europese landen ook in recente jaren baanpolarisatie heeft plaatsgevonden.

4. Verdringing in het laagbetaalde segment

In de eerste stap van onze analyse staat de relatie tussen technologische vooruitgang en werkgelegenheid centraal. Doordat er minder werk is voor routine-intense beroepen in het middensegment van de arbeidsmarkt ontstaat er baanpolarisatie. In de volgende stap van onze analyse relateren we dit effect aan verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer de werkgelegenheid in het middensegment van de arbeidsmarkt afneemt, kunnen de werkenden uit dit segment op zoek gaan naar laag- of hoogbetaald werk. Omdat de transitie naar een andere baan doorgaans om een investering in vaardigheden vraagt en een transitie naar een hoger betaalde een relatief grotere investering vergt, zullen de meeste mensen vanuit het midden-

⁶ Voor deze gevoeligheidsanalyse maken we gebruik van de *crosswalk* van Ganzeboom, www.harryganzeboom.nl/isco08/. Op basis van een correspondentietabel worden banen voor de gehele periode 1998-2018 geclassificeerd volgens ISCO-88.

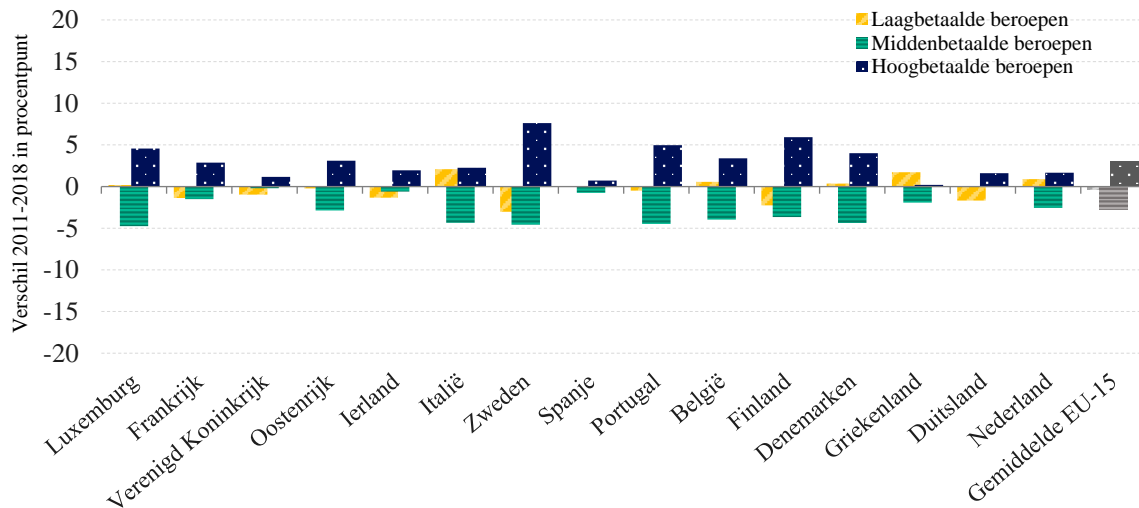
Figuur 1 Baanpolarisatie in Europa, 1998-2010



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie op basis van ISCO-88

Figuur 2 Baanpolarisatie in Europa, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

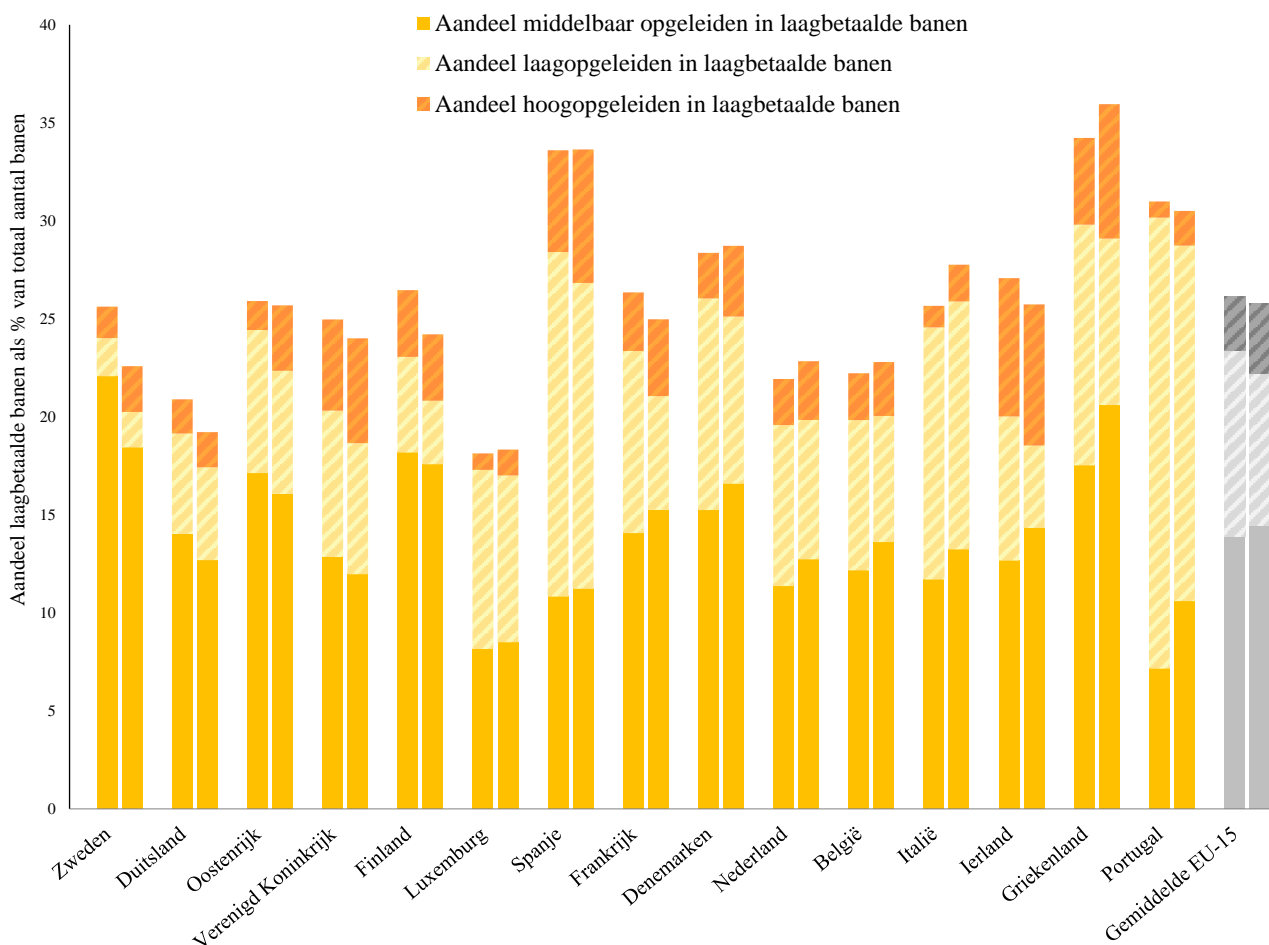
Noot: Classificatie op basis van ISCO-08

segment overstappen naar lager betaalde banen. Wij verwachten dat er in het laagbetaalde segment verdringing optreedt; voor laagopgeleiden neemt de concurrentie van – met name – middelbaaropgeleiden toe.

In figuur 3 analyseren we de aandelen laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden in laagbetaalde banen. Deze aandelen en het totale volume van laagbetaald werk worden

uitgedrukt als percentage van de totale werkgelegenheid.⁷ De onderste delen van de staafjes geven de aandelen middelbaaropgeleiden weer. Uit figuur 3 blijkt dat in tien van de vijftien landen het aandeel middelbaaropgeleiden is gestegen. Dit duidt erop dat de concurrentie in het laagbetaalde segment inderdaad is toegenomen. Verder varieert de ontwikkeling in het aandeel middelbaaropgeleiden substantieel tussen landen. In Zweden, Duitsland en Oostenrijk is het aandeel middelbaaropgeleiden afgenomen, terwijl dit aandeel is gestegen in Nederland, Denemarken en Frankrijk.

Figuur 3 Concurrentie om laagbetaalde banen, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie van het type banen op basis van ISCO-08. Classificatie van opleidingsniveau op basis van International Standard Classification of Education (ISCED)

5. Flexibilisering

In de laatste stap van onze analyse gaan we in op de relatie tussen de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de toename van het aantal flexibele arbeidscontracten.

⁷ Net als in de bovenstaande figuren zijn deze volumes gebaseerd op gewerkte uren per jaar.

In de bestaande literatuur is baanpolarisatie vooral bestudeerd in relatie tot inkomensongelijkheid (Autor & Dorn 2013; Goos e.a. 2014; Cortes 2016; Kurer & Gallego 2019). Het verband tussen baanpolarisatie en flexibilisering van de arbeidsmarkt is daarentegen nog niet eerder expliciet bestudeerd. Dat is opmerkelijk gegeven de aandacht voor beide ontwikkelingen in zowel de wetenschappelijke literatuur als in het beleidsdebat.

Onze hypothese is dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in Europese landen deels het gevolg is van baanpolarisatie en in het bijzonder van de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer de concurrentie in dit segment toeneemt, zal dit niet alleen leiden tot een grotere druk op de lonen (die op zichzelf deels wordt gedempt door het minimumloon). Ook zal er worden geconcurrereerd op het type arbeidscontract (Van Vliet 2019; Van Vliet, Bakker & Van Doorn 2021). Flexibele contractvormen stellen werkgevers in staat om de inzet van personeel preciezer af te stemmen op hun behoefte aan personeel, wat uiteindelijk leidt tot meer efficiëntie. Daarnaast bieden flexibele vormen van werk de mogelijkheid om de loonkosten verder te verlagen. Zzp'ers zijn bijvoorbeeld niet gebonden aan het minimumloon⁸ en ook fiscale voordelen en het ontbreken van sociale premies maken dat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen worden ingehuurd dan werknemers. Verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt draagt dus bij aan flexibilisering van de arbeidsmarkt, maar in welk type arbeidscontract de groei voornamelijk zit, is afhankelijk van arbeidsmarktinstuties, sociale zekerheid en fiscale regelgeving en dit varieert daarom tussen landen.

Figuur 4 laat zien hoe het aandeel werkenden in laagbetaalde banen op basis van een flexibele contractvorm zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Anders dan in de bovenstaande figuren zijn deze cijfers niet gebaseerd op het aantal gewerkte uren, maar op het aantal werkenden.⁹ Het aandeel flexibele arbeidscontracten¹⁰ bestaat uit zzp'ers, tijdelijke contracten en uitzendwerkers.¹¹ In negen van de vijftien landen is het aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen gestegen.¹² De grootste stijging is te zien in Nederland, waar het aandeel flexibele arbeidscontracten is gestegen van 26 naar 32%. Verder lijkt de toegenomen concurrentie om laagbetaalde banen gecorreleerd te zijn met de toegenomen flexibilisering. In bijvoorbeeld Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Portugal, Spanje en Italië is zowel het aandeel flexibele arbeidscontracten als het aandeel middelbaaropgeleiden in laagbetaalde banen toegenomen en in Duitsland en Oostenrijk zijn de aandelen middelbaaropgeleiden en flexibele arbeidscontracten juist allebei gedaald. Deze analyse is puur beschrijvend en in enkele landen zoals België en Ierland verlopen de trends in tegengestelde richting. Een andere reden waarom we terughoudend moeten zijn met het trekken van sterke conclusies is dat we zouden moeten controleren voor een aantal andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Desalniettemin laten de cijfers zien dat in een

⁸ Op het moment van schrijven wordt de Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring voorbereid.

⁹ Daarvoor maken we gebruik van de werkenden tussen 25 en 64 jaar oud.

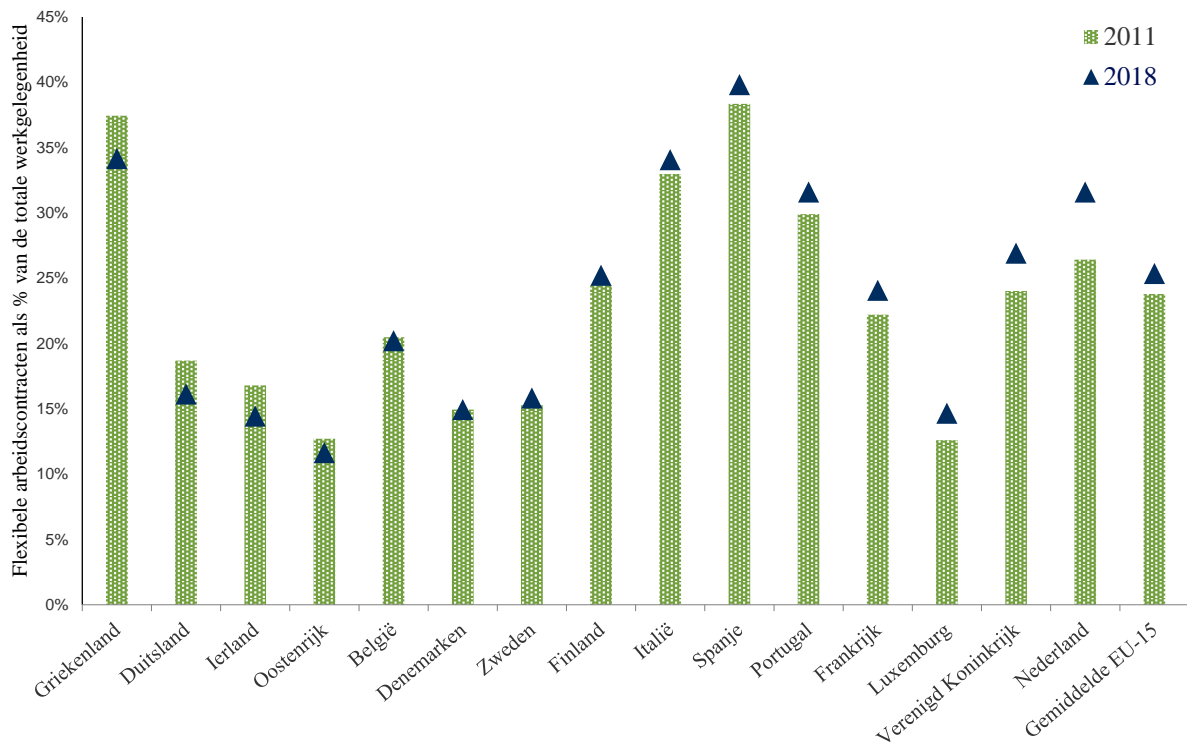
¹⁰ Zoals gebruikelijk is in de literatuur wordt de landbouwsector buiten beschouwing gelaten.

¹¹ Anders dan voor figuur 1, 2 en 3, die gebaseerd zijn op microdata, maken we voor figuur 4 gebruik van data die geaggregeerd zijn door Eurostat.

¹² De groep landen (negen) overlapt grotendeels met de hierboven genoemde groep landen (tien) waarin het aandeel middelbaaropgeleiden in laagbetaalde banen is gestegen, maar niet volledig.

meerderheid van de onderzochte landen het aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen is gestegen en dat deze trend lijkt samen te hangen met de toegenomen concurrentie om laagbetaalde banen.

Figuur 4 Aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen, EU-15, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie van het type banen op basis van ISCO-08. Flexibele arbeidscontracten bestaan uit zzp'ers, tijdelijke contracten en uitzendwerk

6. Implicaties voor beleid

De afgelopen jaren staat de flexibilisering van de arbeidsmarkt volop in de belangstelling in het maatschappelijke debat en de beleidsdiscussie. In verschillende rapporten wordt gewezen op de negatieve gevolgen van een arbeidsmarkt die in hoge mate is geflexibiliseerd. Zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2018) dat de groei in het aantal zzp'ers heeft bijgedragen aan de toename van de armoede onder werkenden. Zzp'ers worden niet beschermd door instituties als het minimumloon en ook kunnen zij in veel mindere mate terugvallen op sociale uitkeringen. Daarnaast stelt de WRR (2020) dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt de kwaliteit van werk onder druk zet en dat dit grote gevolgen heeft voor de brede welvaart. Het meest recente rapport is gepubliceerd door de commissie-Borstlap (2020). Deze commissie stelt onder andere dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt resulteert in nieuwe sociale scheidslijnen.

In onze analyse hebben wij een van de drijvende krachten achter de flexibilisering van de arbeidsmarkt onder de loep genomen. Technologische vooruitgang draagt via het vergroten van de concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij aan een toename van het aantal flexibele contracten. Verder empirisch onderzoek naar dit verband is nog nodig, maar toch gaan we hier al voorzichtig in op de vraag wat de implicaties van deze oorzaak van flexibilisering zouden zijn voor de beleidsdiscussie.

Een eerste implicatie van ons argument is dat zolang er druk bestaat op de onderkant van de arbeidsmarkt, werkgevers en werkenden geneigd zullen zijn om te proberen om via het gebruik van flexibele arbeidscontracten de loonkosten te verlagen. Een oplossingsrichting om deze neiging af te remmen is het verkleinen of wegnemen van de financiële prikkel om voor een flexibele contractvorm te kiezen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de fiscale voordelen voor zzp'ers. In het verleden hebben verschillende adviescommissies geconcludeerd dat er geen overtuigende economische argumenten zijn voor fiscale voordelen voor zzp'ers.¹³ In tegendeel, het afbouwen van de fiscale voordelen voor zelfstandigen zou de welvaart vergroten. Ook de commissie-Borstlap heeft aanbevolen om de fiscale behandeling van werknemers en zelfstandigen gelijk te maken.

Een tweede benadering om het gebruik van flexibele arbeidscontracten te beperken is door in het arbeidsrecht het aantal contractvormen terug te brengen. Ook deze benadering wordt bepleit door de commissie-Borstlap. Bovendien beveelt de commissie aan om de verschillende contractvormen scherper af te bakenen waarbij de manier waarop de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd centraal komt te staan. Dat zou betekenen dat het moeilijker wordt dan in de huidige situatie om werk dat eerst door een werknemer werd verricht vervolgens door een zzp'er te laten uitvoeren. In het licht van deze oplossingsrichting zou het interessant zijn om meer te weten te komen over de werkgelegenheidseffecten van het terugbrengen van het aantal contractvormen. De toename in het aantal flexibele arbeidscontracten heeft immers bijgedragen aan de groei in de werkgelegenheid. Dit is in het bijzonder het geval voor laagbetaalde banen. Mensen bij wie het vanwege hun lage productiviteit voor werkgevers niet aantrekkelijk is om hen in dienst te nemen als werknemer, kunnen vanwege de lagere loonkosten via een flexibele contractvorm wel aantrekkelijk zijn voor werkgevers. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een aantal diensten in de platformeconomie. Wanneer het moeilijker zou worden om te kiezen voor een flexibele contractvorm, zou dit een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid. Daarbij moet meteen de kanttekening worden geplaatst dat het goed zou kunnen zijn dat deze afname in de werkgelegenheid opweegt tegen de negatieve economische, maatschappelijke en sociale effecten van de verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en de lage loonkosten, maar het zou wellicht goed zijn om meer inzicht te verkrijgen in deze werkgelegenheidseffecten voordat de politieke afweging wordt gemaakt.

Een tweede implicatie van de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt zoals we die in dit hoofdstuk hebben beschreven, is dat scholing een sleutelconcept is geworden. Wanneer werkenden wier banen zijn verdwenen als gevolg van technologische vooruitgang op zoek gaan

¹³ De Studiecommissie belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en de IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015).

naar een volgende baan, dan zullen zij moeten investeren in de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de volgende baan. Ook de commissie-Borstlap adviseert om fors in te zetten op scholing. Voor de vraag op wat voor scholing er zou moeten worden ingezet, zou het interessant zijn om meer te weten te komen over waar mensen die hun baan zijn verloren in het middensegment vervolgens nieuw werk vinden. Tot op heden is er in de literatuur veelal van uitgegaan dat technologische vooruitgang leidt tot krimp- en groeisectoren, waardoor mensen een transitie tussen sectoren moeten maken (Van Vliet 2019). De (om)scholing zou daarom gericht moeten zijn op sectorspecifieke kennis en vaardigheden. In het geval van baanpolarisatie is het echter de vraag of dit inderdaad voornamelijk betrekking heeft op verschuivingen in de werkgelegenheid tussen sectoren of dat het gaat om verschuivingen binnen sectoren. Zo laten Smits en De Vries (2015) zien dat de baanpolarisatie in Nederland niet is toe te schrijven aan verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren. Uit onderzoek naar verschuivingen op de Amerikaanse arbeidsmarkt van Autor, Dorn en Hanson (2015) blijkt dat globalisering vooral leidt tot verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren, terwijl technologische vooruitgang voornamelijk polarisatie binnen sectoren tot gevolg heeft. Een belangrijke vraag voor toekomstig onderzoek zou zijn of deze polarisatie binnen sectoren er ook toe leidt dat mensen uit het middensegment vervolgens werk zoeken in het laagbetaalde segment binnen dezelfde sector. De beleidsvraag die hier vervolgens uit voortvloeit, is op welk type (om)scholing zou moeten worden ingezet.

Gerelateerd aan de nadruk op scholing is het advies van de commissie-Borstlap om meer in te zetten op actief arbeidsmarktbeleid. Het idee is dat met een stelsel van sociale zekerheid dat sterker is gericht op de terugkeer naar de arbeidsmarkt de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd. Hierbij kunnen verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid worden ingezet, zoals arbeidsbemiddeling, uitkeringssancties, loonkostensubsidies, training en scholing en het creëren van gesubsidieerde banen (Centraal Planbureau 2016). In de afgelopen jaren is veel empirisch onderzoek verricht naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Uit een uitgebreide meta-analyse van Card, Kluve en Weber (2017) blijkt dat er tussen de verschillende soorten actief arbeidsmarktbeleid veel variatie bestaat in de effectiviteit. Daarnaast zou ook de kosteneffectiviteit een belangrijke factor moeten zijn in het denken over de beleidsimplicaties van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt (Van Vliet 2016). Opmerkelijk is dat in de vele studies die zijn gepubliceerd over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid er nauwelijks studies zijn waarin de baten worden afgezet tegen de kosten. De directe kosten van actief arbeidsmarktbeleid zijn afhankelijk van het type programma. Zo is bijvoorbeeld de begeleiding van werkzoekenden vrij voordelig, terwijl scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid relatief kostbaar zijn (Centraal Planbureau 2016). Naast de directe kosten zijn ook de indirecte effecten van actief arbeidsmarkt van belang. Een typisch voorbeeld hiervan is dat arbeidsmarktprogramma's kunnen leiden tot verdringingseffecten tussen werkzoekenden. Dergelijke effecten verkleinen de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Kortom, actief arbeidsmarktbeleid kan een belangrijke rol spelen in de aanpak van de gevolgen van technologische vooruitgang op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het zo dat de verwachtingen rondom actief arbeidsmarktbeleid misschien niet te hoog gespannen moeten zijn.

7. Conclusies

De flexibilisering van de arbeidsmarkt staat volop in de belangstelling. In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen waarin de economische, maatschappelijke en sociale gevolgen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn beschreven. In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op een nieuwe verklaring voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Wij stellen dat baanpolarisatie bijdraagt aan de toename van het gebruik van flexibele arbeidscontracten. Aan de hand van recente microdata van de European Union Labour Force Survey hebben we de arbeidsmarktontwikkelingen in vijftien West-Europese landen voor de periode 1998-2018 geanalyseerd en dit verband geïllustreerd.

De eerste stap in onze redenering is dat technologische vooruitgang leidt tot een afname van de werkgelegenheid in het middensegment van de arbeidsmarkt, waardoor baanpolarisatie optreedt. Een dergelijke trend wordt door de data onderschreven, maar een opmerkelijke bevinding is dat de baanpolarisatie vanaf 2011 minder sterk lijkt te worden. Voor zover wij weten, is deze afvlakking nog niet eerder gesignaleerd in de literatuur. Een tentatieve verklaring voor deze afvlakking zou kunnen zijn dat de gevolgen van de financiële crisis aan het begin van de jaren tien hier een rol spelen. Een interessante vraag voor verder onderzoek is dan ook in hoeverre deze afname in baanpolarisatie een structurele trend of een conjunctureel effect is.

De tweede stap in onze redenering is dat de afname van de werkgelegenheid in het midden van de arbeidsmarkt leidt tot een toename van de concurrentie in het laagbetaalde segment van de arbeidsmarkt. Onze data laten zien dat in veel landen het aandeel middelbaaropgeleiden in laagbetaalde banen is toegenomen. Dit is een indicatie van verdringing.

De derde stap in onze redenering is dat de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat er niet alleen op de loonkosten, maar ook op het type arbeidscontract wordt geconcurrereerd. Ook deze relatie wordt ondersteund door de data, waaruit blijkt dat het gebruik van flexibele contracten in het laagbetaalde segment van de arbeidsmarkt in de meeste landen is toegenomen.

Hoewel de data onze redenering lijken te ondersteunen, moeten we terughoudend zijn met het trekken van conclusies. Het betreft immers een puur beschrijvende analyse. Het onderzoeken van de verbanden in de verschillende stappen van onze redenering aan de hand van meer systematische analyses waarin we ook kunnen controleren voor de rol van andere factoren, staat voor de komende jaren op onze onderzoeksagenda.

Vervolgens bieden onze bevindingen ook aanknopingspunten voor de beleidsdiscussie over de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Net als de commissie-Borstlap pleiten wij voor een gelijke fiscale behandeling van werknemers en zzp'ers om zo de concurrentie op contractvorm te beperken. Bij de door de commissie-Borstlap voorgestelde beperking van het aantal contractvormen plaatsen we de kanttekening dat dit mogelijk ten koste zou kunnen gaan van de werkgelegenheid. Een derde punt waarop in het beleidsdebat veel nadruk wordt gelegd, is scholing en actief arbeidsmarktbeleid. Ten aanzien van dit punt wijzen we op de beperkte effectiviteit en de kostbaarheid.

De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door een hoge mate van flexibilisering nog eens blootgelegd. Dat zou de urgentie om arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid en fiscale regelgeving te hervormen, bijvoorbeeld langs de lijnen van het advies van de commissie-Borstlap, kunnen vergroten. Bovendien benadrukt de huidige problematiek de door onder andere de WRR gesignaleerde noodzaak tot doorlopende (om)scholing om zo de weerbaarheid van werkenden te vergroten (Kremer, Went & Knottnerus 2017; WRR 2013). Op korte termijn verdienen de economische effecten van de crisis alle aandacht. Tegelijkertijd zou het verstandig zijn om de structurele arbeidsmarkthervormingen niet op de lange baan te schuiven.

Literatuur

- D. Acemoglu, D. Autor, D. Dorn, G. Hanson & B. Price, 'Import competition and the great US employment sag of the 2000s', *Journal of Labor Economics* 2016, nr. S1, p. S141-S198.
- D. Acemoglu & D. Autor, *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, NBER Working Paper No. 16082, Cambridge: National Bureau of Economic Research 2010.
- D. Autor & D. Dorn, 'The Growth of Low-skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market', *American Economic Review* 2013, nr. 5, p. 1553-1597.
- D. Autor, D. Dorn & G. Hanson, 'Untangling trade and technology: Evidence from local labor markets', *The Economic Journal* 2015, 125(584), p. 621-646.
- D. Autor, F. Levy & R.J. Murnane, 'The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration', *Quarterly Journal of Economics* 2003, nr. 4, p. 1279-1333.
- J. Bolhaar, A. Brouwers & B. Scheer, *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau 2016.
- D. Card, J. Kluve & A. Weber, 'What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 2017, nr. 3, p. 894-931.
- Centraal Planbureau, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, Deel 2, Den Haag 2016.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag 2013.
- Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport, Den Haag 2020.
- G. Cortes, 'Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A Study of Polarization Using Panel Data', *Journal of Labor Economics* 2016, nr. 1, p. 63-105.
- Eurostat, *European Union Labour Force Survey*, Luxemburg 2020.
- E. Fernández-Macías & J. Hurley, 'Routine-biased technical change and job polarization in Europe', *Socio-Economic Review* 2016, nr. 3, p. 563-585.
- C. Goldin & L. Katz, *The race between education and technology*, Cambridge: Harvard University Press 2008.
- M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Job polarization in Europe', *American Economic Review* 2009, nr. 2, p. 58-63.
- M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring', *American Economic Review* 2014, nr. 8, p. 2509-2526.
- T. Gregory, A. Salomons & U. Zierahn, *Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe*, ZEW Discussion Paper No. 16-053, Mannheim: Leibniz Centre for European Economic Research 2018.
- D. Grimshaw, G. Bosch & J. Rubery, 'Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?', *British Journal of Industrial Relations* 2014, nr. 3, p. 470-498.
- M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus, 'Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid', in: M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.),

- Voor de zekerheid: De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.
- T. Kurer & A. Gallego, 'Distributional consequences of technological change: Worker-level evidence', *Research & Politics* 2019, nr. 1, p. 45-51.
- G. Michaels, A. Natraj & J. van Reenen, 'Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years', *Review of Economics and Statistics* 2014, nr. 1, p. 60-77.
- E.C. Murphy & D. Oesch, 'Is employment polarisation inevitable? Occupational change in Ireland and Switzerland, 1970-2010', *Work, employment and society* 2018, nr. 6, p. 1099-1117.
- D. Oesch, *Occupational change in Europe: how technology and education transform the job structure*, Oxford: Oxford University Press 2013.
- D. Oesch & J. Rodríguez Menés, 'Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008', *Socio-Economic Review* 2011, nr. 3, p. 503-531.
- Rijksoverheid, *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag 2015.
- SCP, *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag 2018.
- M.J. Sirgy, D.-J. Lee, C. Miller, J.E. Littlefield & E.G. Atay, 'The impact of imports and exports on a country's quality of life', *Social Indicators Research* 2007, nr. 2, p. 245-281.
- W. Smits & J. de Vries, 'Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt', *Economisch Statistische Berichten* 2015, 100 (4701), p. 24-25.
- Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag 2010.
- N. Terzidis, R. van Maarseveen & R. Ortega-Argilés, *Employment polarization in local labor markets: The Dutch case*, CPB Discussion Paper 358, Den Haag 2017.
- S. Thewissen & O. van Vliet, 'Competing with the Dragon: Employment effects of Chinese trade competition in 17 sectors across 18 OECD countries', *Political Science Research and Methods* 2019, nr. 2, p. 215-232.
- O. van Vliet, 'Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid: De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 203-221.
- O. van Vliet, *Globalisering, migratie en technologische vooruitgang: gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Universiteit Leiden 2019.
- O. van Vliet, V. Bakker & L. van Doorn, 'From social protection to social investment: European responses to globalization, technological change, labour market flexibilization, and migration', in: G. Fischer & R. Strauss (red.), *Europe's income, wealth, consumption, and inequality*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 343-394.
- WRR, *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
- WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport nr. 102, Den Haag 2020.