



Conjunctuur en baan-baan-mobiliteit

Peter van Leeuwen en Wim Zwinkels

Het zijn spannende tijden nu de economie in een crisis is gekomen. Het kabinet is na overleg met de sociale partners tot een flink pakket aan maatregelen gekomen.¹ Veel van deze maatregelen hebben betrekking op het arbeidsmarktbeleid. Terecht, want benutting van kansen op de arbeidsmarkt en stimulering van de werkgelegenheid voorkomt dat grote groepen aan de kant komen te staan. Het vormt een van de beste beschermingsmaatregelen om verdere terugval te voorkomen.

Om te weten welke maatregelen effectief zijn, dienen we inzicht te hebben in de stromen op de arbeidsmarkt. Recent onderzoek van TNO Kwaliteit van Leven in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen biedt inzicht in baan-baan-mobiliteit.² Daaruit blijkt onder meer dat de conjuncturele ontwikkeling een verschillende uitwerking heeft voor de arbeidsmarktkansen naar sector en regio en ook diverse stromen tussen en binnen sectoren en regio's teweeg brengt. Dit betekent dat er veel winst te behalen valt door het zo goed

mogelijk faciliteren van gewenste baan-baan transitie. In dit artikel geven we een overzicht van de voorgenomen kabinetsmaatregelen en bezien we daarbij met name de effecten op baan-baan-mobiliteit.

Baan-baan-mobiliteit naar kenmerken Het TNO-onderzoek laat zien dat de meest mobiele werknemers relatief jong en hoger opgeleid zijn. Deze kenmerken zijn het complement van de werkzoekenden die zich in de SUWI-keten

bevinden. In ander RWI-onderzoek blijkt dat het daar dikwijls gaat om oudere werknemers met een geringe opleiding.³

Voor het onderzoek heeft TNO vooral gebruik gemaakt van gegevens van het CBS (het SSB-banenbestand over de jaren 2002-2005) en van de OSA (het Arbeidsaanbodpanel over de jaren 1986-2006). Centraal staan werkzame personen die van baan wisselen. Buiten het onderzoek vallen toetreders tot de arbeidsmarkt (schoolverlaters, werklozen of immigranten) en personen die de arbeidsmarkt verlaten (pensioen en emigratie). De uitkomsten van het onderzoek concentreren zich daarom meer op baan-baan-mobiliteit dan op arbeidsmobiliteit.

Bekeken naar sector zijn werknemers in de sectoren landbouw, bouw en onderwijs in verhouding tot andere sectoren het minst mobiel. In de financiële sector en in de overige dienstverlening zijn werknemers meer mobiel dan in andere sectoren. Naar haar aard heeft de uitzendsector het hoogste aandeel in de baan-baan-mobiliteit (45 procent).

Het mobiliteitssaldo, gedefinieerd als de toetreding door baan-baan-mobiliteit tot minus de uittreding uit een sector, is positief in de meeste dienstensectoren (detailhandel, toerisme en ICT uitgezonderd) en in de sectoren onderwijs, zorg en openbaar bestuur. Het mobiliteitsaldo is negatief in de landbouw en in vrijwel alle industriële sectoren. Deze ontwikkelingen duiden op een verdere verdienstelijking en kennisintensivering van de economie.

Intersectorale mobiliteit vindt vooral plaats tussen dienstensectoren als de schoonmaak, de horeca, de detailhandel, de zakelijke dienstverlening en het uitzendwezen. Verder vindt intersectorale mobiliteit vooral plaats tussen ‘aanpalende’ sectoren, waar min of meer dezelfde competenties worden gevraagd (gezondheidszorg en welzijn en financiële, zakelijke diensten en ICT).

De minste intersectorale mobiliteit doet zich voor van en naar de sectoren onderwijs en openbaar bestuur. Ook omdat het hier relatief grote sectoren betreft, ligt de nadruk daar meer op de intrasectorale mobiliteit.

Vrouwen zijn vaker dan mannen binnen een sector mobiel. Mannen zijn vaker mobiel tussen sectoren. Hoger opgeleiden zijn zowel vaker intra- als intersectoraal mobiel dan lager opgeleiden. Verder neemt het wisselen tussen sectoren af met de leeftijd.

Baan-baan-mobiliteit vindt meer plaats binnen provincies dan tussen provincies. Interregionale baan-baan-mobiliteit brengt geen grote verschuivingen teweeg tussen provincies.

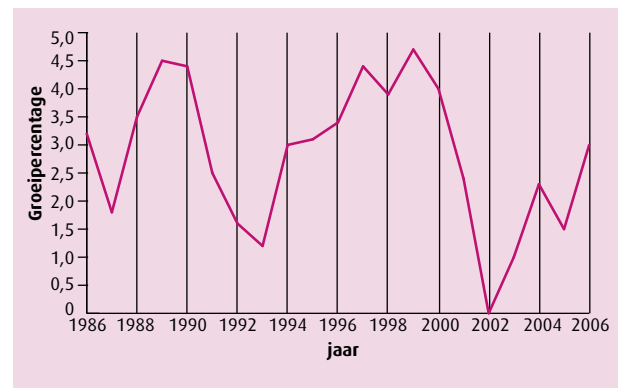
Het aandeel interregionale baan-baan-mobiliteit in de totale baan-baan-mobiliteit neemt licht toe in Flevoland, Gelderland, Utrecht en Noord-Holland. Het neemt af in Groningen, Drenthe en Zeeland. Interregionale mobiliteit is er vooral tussen ‘buurprovincies’ (Friesland naar Groningen en Noord Holland, Limburg naar Noord-Brabant en Zeeland naar Zuid-Holland en Noord-Brabant).

De provincies met de meeste inwoners en de meeste banen zijn ook de populairste bestemmingsprovincies. In volgorde zijn dat Zuid- en Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Hoewel de interregionale mobiliteit niet groot is, is er wel veel beweging binnen de regio, met name in de grote steden.

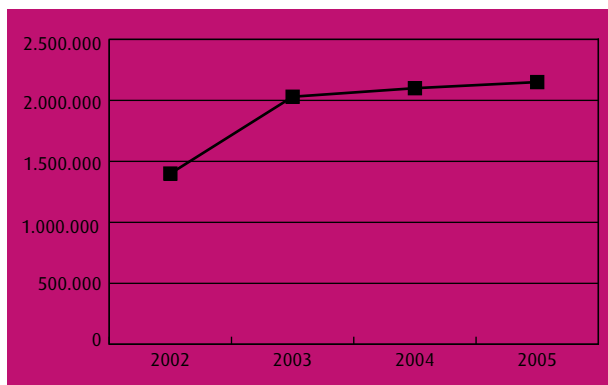
Baan-baan-mobiliteit en conjunctuur

Zeker in de huidige economische omstandigheden, is het van belang te bezien wat de invloed van de conjunctuur is op baan-baan-mobiliteit. Uit onderzoek blijkt dat de baan-baan-mobiliteit de conjunctuur volgt met enige vertraging. In algemene zin is er in een laagconjunctuur sprake van een lagere interne en externe baan-baan-mobiliteit. Werknemers zijn dan minder geneigd -en hebben vaak ook minder de kans- om op zoek te gaan naar een andere baan binnen of buiten het bedrijf of de instelling waar ze werkzaam zijn. Als ze dat wel doen, vinden ze relatief vaak nieuw werk in een andere sector. Andersom is in een situatie van economische groei over het algemeen sprake van een daling van het aandeel intersectorale mobiliteit binnen de totale mobiliteit. De mate waarin deze ontwikkelingen zich voordoen, verschilt overigens per sector. In ieder geval blijft ook ten tijde van economische teruggang het aantal transities nog behoorlijk op peil. Figuur 1 schetst de economische groei, met als dieptepunt 2002. Figuur 2 laat zien dat in 2002 toch nog een niet onaanzienlijke baan-baan-

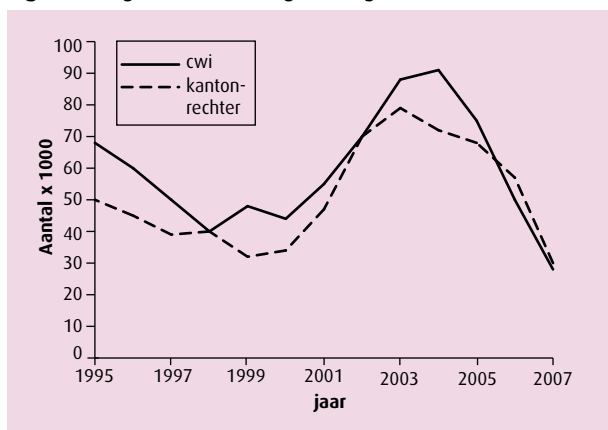
Figuur 1 Economische groei, 1986-2006



Figuur 2 Aantal mobiliteitsbewegingen in 2002-2005 op basis van het SSB-banenbestand van het CBS



Figuur 3 Ingediende ontslagaanvragen



mobilititeit aan de orde was van ca. 1,4 miljoen baanwisselingen. Dat hangt samen met het feit dat ook in een periode van laagconjunctuur sprake blijft van vacatures en dat niet alle sectoren in gelijke mate getroffen worden door een economische neergang. Blijkbaar zijn er toch voldoende kansen in een laagconjunctuur. Deze zullen voor meer werknemers in een andere sector liggen dan in een hoogconjunctuur.

Gedwongen mobiliteit

Veel transities betreffen werknemers die vrijwillig van baan veranderen. Gemiddeld genomen is een kwart van alle transities onvrijwillig. Dit aandeel neemt toe ten tijde van een laagconjunctuur. Voor gedwongen ontslag zijn twee routes: het CWI en de kantonrechter. Beide nemen ongeveer de helft voor hun rekening, zie figuur 3. Verder blijkt dat de piek in het aantal ontslagaanvragen zo'n twee jaar later te liggen dan het laagste punt in de conjunctuur, uitgedrukt in groei van het bruto nationaal product. Zie bijvoorbeeld het economische dieptepunt in 2002 en de piek in het aantal ontslagaanvragen in 2004.

Veelal vindt eerst een afbouw van de flexibele schil in het personeelsbestand (uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst) plaats. Dit betekent dat er in de regel tijd is om maatregelen te nemen die de baan-baan-mobiliteit stimuleren. Sectoren zullen bijvoorbeeld via afspraken in sociale plannen in kunnen zetten op Van Werk Naar Werk (VWNW-)activiteiten. Pas als deze maatregelen zijn uitgewerkt en onvoldoende effect blijken te sorteren, volgen in de regel ontslagaanvragen. In de periode van de laagconjunctuur van 2002 lag het hoogtepunt van de ontslagaanvragen daardoor in de jaren dat de conjunctuur zich al weer in een opgaande richting bewoog.

Zal nu ook in de huidige economische crisis sprake zijn van een ontwikkeling die vergelijkbaar is met het in figuur 3 geschetste beeld? Voor de beantwoording van deze vraag moet in de eerste plaats worden geconstateerd dat de economische crisis van dit moment, die gepaard gaat met een financiële crisis en een crisis op de aandelenmarkten, van een geheel andere orde is dan de conjuncturele terugval in 2002. Was toen veel meer sprake van een geleidelijke conjuncturele verslechtering, met een prognose 8,75 procent in 2010, een stijging tot 675.000 personen ten opzichte van 2008 kan nu worden gesproken van een crisis met een tot op heden ongezien tempo en intensiteit. Vanuit de politiek, sociale partners en belangengroeperingen is dan ook aangedrongen op maatregelen. Inmiddels heeft het kabinet een pakket van maatregelen voorgesteld die om nadere uitwerking vragen.

Kabinetsmaatregelen

Het kabinet heeft samen met sociale partners een reeks van maatregelen ontwikkeld die zijn gericht op het bestrijden van langdurige werkloosheid, bevorderen van een verantwoorde kostenontwikkeling en een gericht beleid op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en pensioenen. De nadruk op de laatste twee punten geven al aan dat als gevolg van de economische krimp, de situatie van de Rijksfinanciën verslechtert. Van een begrotingsoverschot van een procent in 2008 wordt een tekort van 5,5 procent voorzien in 2010.

De arbeidsmarktgerelateerde maatregelen van het kabinet zijn gericht op het zo veel mogelijk voorkomen van werkloosheid dan wel zo kort mogelijk houden van de werkloosheidsduur. Het kabinet en sociale partners hebben zeven sporen benoemd die inhoud moeten geven aan het voorkomen en beperken van de werkloosheidsduur. Rode draad is

het benutten van mogelijke kansen op de arbeidsmarkt door mobiliteit binnen sectoren, maar ook tussen sectoren. Dit spooft met de eerdere constatering dat er ook bij laagconjunctuur nog een aanzienlijke baan-baan-mobiliteit is. De sporen zullen hieronder kort worden toegelicht.

spoor 1 en 2: ontsluiten en benutten van arbeidsmarktinformatie

Er zijn nog steeds sectoren met vacatures. Door het toegankelijk maken van arbeidsmarktinformatie en vacatures, kunnen mobiliteitscentra gericht werk-naar-werk-trajecten inrichten. Per 1 maart is een landelijk netwerk van mobiliteitscentra gerealiseerd. Deze centra zullen zich nog meer richten op tekortsectoren, waar nodig met inzet van scholing. Deze maatregelen hebben met name ook tot doel de intersectorale mobiliteit te bevorderen.

spoor 3: vakkennis waar nodig behouden voor bedrijf

Niet alle bedrijven zijn blij met mobiliteit. Immers als een bedrijf werknemers ziet vertrekken, dan verliest het daarmee de capaciteit om als de economie aantrekt, weer snel in te spelen op een zich herstellende vraag naar producten. Voor deze problematiek is per 1 april de deeltijd-WW geïntroduceerd. Werkgevers krijgen daardoor de mogelijkheid de werktijd van een werknemer met ten hoogste 50% van de werktijd te verkorten, gedurende welke periode de werknemer voor de niet gewerkte uren een WW-uitkering ontvangt. De maatregel, die komt ter vervanging van de werktijdverkortingsregeling, is in beginsel voor 3 maanden en kan twee maal worden verlengd. Dit vergt een co-investering van de werknemer, omdat de uitkering in mindering komt van de opgebouwde WW-rechten. De regeling wordt opgesteld voor eerste aanvragen tot 1 januari 2010. Ook moet er sprake zijn van scholing in de periode van WW.

spoor 4: ondersteuning van arbeidsmobiliteit

Het kabinet wil middelen reserveren voor het begeleiden naar ander werk. Daarbij dienen de diverse partijen goed samen te werken. Bedrijven, sectoren, vakbonden, gemeenten, UWV WERKbedrijf, uitzendbureaus, ROC's en re-integratiebedrijven werken immers nauw samen om een concreet personeelsprobleem van een bedrijf of branche succesvol op te lossen. De RWI heeft in de praktijkgids van-werk-naar-

werk-instrumenten in kaart gebracht voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Daarnaast heeft de RWI het advies 'Match! Publiek-private en regionale samenwerking bij vacaturevervulling'. In dit advies wordt een concreet aantal knelpunten genoemd, die voor verbetering in aanmerking komen.

spoor 5: faciliteren scholingsinspanningen

Werkgever en werknemer zijn primair verantwoordelijk voor het investeren in de inzetbaarheid van de werknemer via scholing. In deze crisistijd neemt de private scholing bij instituten toe. Scholing wordt via bestaand beleid reeds op verschillende manieren gesubsidieerd, onder meer via ESF-middelen. Nieuw zijn de (extra) middelen voor omscholing van met werkloosheid bedreigde medewerkers naar een andere sector. Dit wordt financieel aantrekkelijker gemaakt door een subsidie van 50% van de omscholingskosten tot een maximum van 2500 euro. Werkgevers zijn in de regel terughoudend om sectormiddelen (O&O fondsen)aan te wenden voor intersectorale mobiliteit, aangezien dit niet in het directe belang van de sector is. Met deze nieuwe maatregel wordt dit gedeeltelijk gecompenseerd. Daarnaast worden ook EVC-trajecten (Elders Verworven Competenties) voor met ontslag bedreigde werknemers zonder startkwalificatie voor de helft door de overheid gefinancierd. De concrete inzet van extra middelen zal het kabinet nader afstemmen met sociale partners. Om aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, worden veertig leerwerkloketten structureel gefinancierd

spoor 6: kwetsbaren groepen

Kansen op de arbeidsmarkt zijn ongelijk verdeeld. Kwetsbare groepen zullen in tijden van crisis sneller hun baan verliezen of minder snel uitstromen uit werkloosheid. Hiervoor hebben gemeenten en UWV een uitgebreid instrumentarium van loonkostensubsidies en no-risk polissen, brugbanen en re-integratieinstrumenten als scholing, training en bemiddeling. Met name personen met een afstand tot de arbeidsmarkt krijgen in deze periode minder kansen, omdat zij zullen worden verdrongen door de nieuwe instroom aan werklozen. Daarnaast ook nog groepen als personen die werken in de Sociale Werkvoorziening en personen met een Wajong uitkering waarvoor arbeidsdeelname als gevolg van een handicap

Niet alle
bedrijven
zijn blij met
mobiliteit

nog niet vanzelfsprekend is. Deze groepen krijgen daarom ook speciale aandacht.

spoor 7: jongeren op de arbeidsmarkt

Tenslotte komt er speciale aandacht voor jongeren. De verwachting is dat als gevolg van de afname van het aantal beschikbare vacatures, jongeren minder kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Ook zullen zij meer concurrentie ondervinden als gevolg van een ruimer aanbod van werknemers die over meer ervaring beschikken.

Gemeenten zullen binnenkort in de vorm van de Wet investeren in Jongeren (WIJ) een belangrijk instrument in handen hebben om jongeren te ondersteunen. De WIJ verplicht gemeenten aan werkloze jongeren tot 27 jaar een werkleeraanbod te doen. Het is aan de jongere om het werkleeraanbod aan te vragen en daar aan mee te werken. De gemeenten kunnen bij jongeren scholing (leeraanbod, stages of werkervaringsplaatsen) inzetten om beroepsvaardigheden op peil te houden of nieuwe vaardigheden te verwerven. Inmiddels wordt onder voorzitterschap van Hans de Boer een actieplan jeugdwerkloosheid uitgewerkt. Ook hier zijn extra middelen beschikbaar gesteld.

Conclusie Een analyse van de arbeidsmarkt in het verleden laat zien dat er in een laagconjunctuur nog altijd veel transities zijn. Het aantal ontslag aanvragen volgt de conjuncturele ontwikkeling met een vertraging van ongeveer twee jaar. Dit geeft dus ruimte om effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Van belang is te realiseren dat de mogelijkheden in een laagconjunctuur vaker in andere sectoren liggen. Ook zijn er tal van aanpassingsmechanismen. Zo bouwen veel werkgevers eerst hun flexibele schil af. En werknemers en werkgevers investeren zelf ook meer in scholing.

Het beleid dient zo veel mogelijk aan te sluiten bij deze mogelijkheden en aanpassingsmechanismen. Het dient daarbij actoren (werkgevers, werknemers, branches, uitvoeringsinstellingen) te faciliteren zelf beslissingen te nemen. Door in te zetten op van werk naar werk trajecten en te investeren in competenties van medewerkers door middel van scholing, kunnen zoveel mogelijk kansen, die er ook in een economische crisis nog zijn, worden benut en kan straks bij het aantrekken van de economie goed worden ingespeeld op nieuwe kansen.

Het 7-sporen beleid laat dit ook zien. Er is aandacht voor het faciliteren van intersectorale mobiliteit, erkenning voor de

belangrijke rol van vakkennis en aandacht voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt. Veel dient echter nog uitgewerkt te worden.

Belangrijke randvoorwaarden daarbij zijn het vermijden van extra uitgaven aan activiteiten die zonder extra beleid ook wel plaats zouden vinden. Dit geldt met name ook voor scholing. Daarnaast moet juist ook gebruik gemaakt worden van positieve krachten die bij een crisis vrijkomen. De regeling voor deeltijd-WW kan op voorwaarde werken indien de werknemer niet onnodig lang ten onrechte op zijn arbeidsplaats blijft. De werknemer moet daarom voldoende geprikkeld worden om een goede risico-inschatting van zijn arbeidsmarktkansen te maken: loont het om de deeltijd-WW uit te zitten ter overbrugging of kan ik beter op zoek gaan naar een andere baan? De noodzaak van toegevoegde waarde geldt ook voor nieuwe organisaties als de leerwerkloketten. Getracht dient te worden om zoveel mogelijk onder te brengen bij de dienstverlening van reguliere instanties, bijvoorbeeld UWV-Werkbedrijf.

De afgelopen jaren hebben arbeidsmarktmaatregelen gestaan in het teken van het flexicurity-concept, waarbij de flexibiliteit voor werkgever en werknemer is geaccentueerd met een afnemende inkomenszekerheid voor de werknemer. De sociale zekerheid, die we in dit artikel buiten beschouwing hebben gelaten, dient als vangnet in te spelen op de veranderende arbeidsmarkt. Speciale aandacht verdienen jongeren, schoolverlaters en jong gehandicapten die onvoldoende sociale zekerheidsrechten hebben kunnen opbouwen en nu wel de gevolgen voelen van de economische crisis door verhoogde kans op baanbeëindigingen en verminderde kansen op een start op de arbeidsmarkt. De crisis vormt een goede test of de aanpassingen van de afgelopen jaren naar een flexibele arbeidsmarkt gepaard gaan met een adequate dekking van de sociale zekerheid. ■■

Noten

- 1 *Resultaat Sociaal Overleg* 24 maart 2009, brief van Minister Donner aan de Tweede kamer d.d. 25 maart 2009.
- 2 Zwinkels, W., D. Ooms en J. Sanders (2009), *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit*, RWI.
- 3 Groot, I., M. Zijl-De Graaf, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007), *De lange weg naar werk, Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, RWI.

Peter van Leeuwen is werkzaam bij de Raad voor Werk en Inkomen.

Wim Zwinkels is werkzaam bij TNO.