

Het vaste contract is te vast en het flexibele te flexibel

De arbeidsmobiliteit in Nederland is laag en vindt vooral plaats binnen de relatief grote flexibele schil. Vaste contracten zijn te vast, maar flexibele contracten juist te flexibel. Het versoepelen en moderniseren van het ontslagrecht kan bijdragen aan meer mobiliteit en een kleinere flexibele schil.

PIETER VAN WINDEN
Coördinerend beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De economie verandert continu door globalisering, technologische vooruitgang en het verloop van de conjunctuur. Voldoende dynamiek op de arbeidsmarkt is cruciaal voor het aanpassingsvermogen van de economie. Daarom is het van belang dat op de arbeidsmarkt de transitie wordt gemaakt van baanzekerheid naar werkzekerheid. Werknemers moeten hun inkomenszekerheid niet primair ontleen aan hun huidige werkgever, maar aan hun duurzame inzetbaarheid en mobiliteit op de arbeidsmarkt.

In dit kader wordt in Nederland een levendige discussie gevoerd over de flexibele schil, de balans tussen flexibiliteit en zekerheid, en de arbeidsmarktinstuties die deze balans beïnvloeden. Dat is niet verwonderlijk. Het laatste grote herontwerp vond plaats met de invoer

ring van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999, dus dertien jaar geleden. De wereld heeft sindsdien niet stilgestaan. Denk aan de economische crisis, de voortschrijdende globalisering en technologische vooruitgang, en het toenemende aandeel van zzp'ers, payrollwerknemers en tijdelijke werknemers in de beroepsbevolking.

Ook het beleid heeft niet stilgestaan. In 2002 werd bijvoorbeeld de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) ingevoerd, en in 2006 werd ontslag met wederzijds goedvinden vergemakkelijkt. Van een integraal herontwerp van de balans tussen flexibiliteit en zekerheid was hierbij echter geen sprake.

INTERNATIONALE POSITIE VAN NEDERLAND

Internationaal gezien hoort de Nederlandse arbeidsmarkt, in termen van arbeidsparticipatie en lage werkloosheid, tot de wereldtop. Op het terrein van arbeidsflexibiliteit en -mobiliteit is dit niet het geval. Volgens de OESO heeft Nederland een grote flexibele schil, maar is de arbeidsmobiliteit niettemin laag, vooral onder ouderen. Dit hangt onder andere samen met de inrichting van het ontslagrecht (OESO, 2012).

Internationaal kenmerkt Nederland zich door een relatief grote flexibele schil. Het aandeel werknemers met een tijdelijk contract ligt in 2010 volgens de OESO op 18,5 procent (figuur 1). Binnen de EU hebben alleen Spanje, Portugal en Polen meer tijdelijke contracten. Bovendien is er in Nederland, vergeleken met de meeste andere landen, sprake van een relatief

sterke stijging van het aandeel tijdelijke contracten. Daarnaast heeft Nederland in internationaal perspectief veel uitzendkrachten.

Ondanks de grote flexibele schil is de gemiddelde arbeidsmobiliteit in Nederland beperkt, volgens cijfers van de OESO. De gemiddelde baanduur in Nederland ligt bijvoorbeeld duidelijk boven het gemiddelde van de Europese Unie. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen, maar met name voor ouderen. Binnen de OESO hebben alleen Frankrijk en Oostenrijk een hoger aandeel van 55- tot 64-jarigen met een baanduur langer dan tien jaar (figuur 2). Het aandeel werknemers dat minder dan een jaar in dienst is bij de huidige werkgever, ligt in Nederland juist duidelijk lager dan het EU-gemiddelde.

De omvang van de flexibele schil, de arbeidsmobiliteit en de duur van de dienstverbanden worden beïnvloed door de arbeidsinstituties. In landen met een sterke ontslagbescherming voor vaste contracten hebben werknemers bijvoorbeeld gemiddeld langere dienstverbanden en zijn werknemers minder mobiel. Nederland heeft een relatief hoge ontslagbescherming voor vaste contracten. Binnen Europa hebben alleen Duitsland, Tsjechië en Portugal een sterkere bescherming. Het niveau van de bescherming van tijdelijke contracten in Nederland is juist laag. Alleen landen zoals de Verenigde Staten, Engeland, Canada en een paar continentale Europese landen hebben een zwakkere bescherming. Het gevolg is dat Nederland een groot verschil kent tussen de mate van bescherming van vaste en die van tijdelijke contracten.

Onderscheidend voor Nederland is tevens dat bij vaste contracten de rekening voor ziekte en arbeidsongeschiktheid in hoge mate bij de individuele werkgever wordt neergelegd. Dit verhoogt de risico's en kosten voor werkgevers en maakt het aanbieden van een vast contract minder aantrekkelijk. Daar staat uiteraard tegenover dat deze maatregel het gebruik van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen door werknemers sterk heeft teruggedrongen.

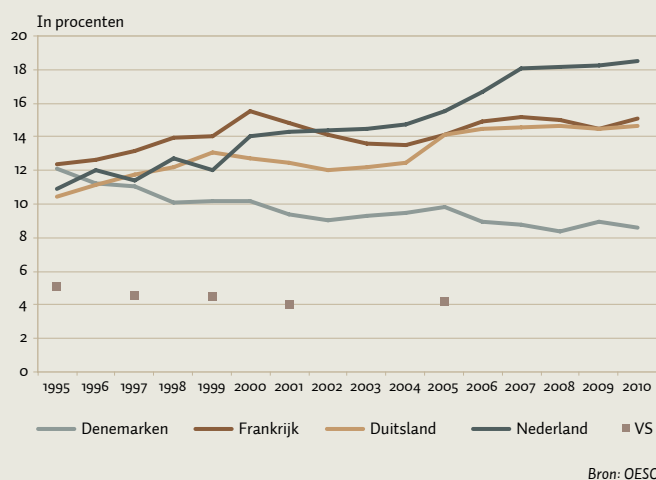
De Nederlandse arbeidsmarkt kenmerkt zich derhalve door een tweedeling tussen werkenden met een vast dienstverband enerzijds, en werkenden met flexibele contracten anderzijds. Dit leidt tot ongelijkheid in termen van wie de last van economische schokken draagt, en wie de kans krijgt te investeren in menselijk kapitaal. Hierbij past overigens wel de kanttekening dat de meeste mensen slechts korte tijd verblijven in de flexibele schil (Heyma *et al.*, 2010).

DE FLEXIBELE SCHIL SINDS 1996

Op basis van de nationale cijfers van het CBS kan er nader inzicht verkregen worden in de ontwikkeling van de flexibele schil. Figuur 3 toont deze ontwikkeling, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vaste contracten, tijdelijke contracten met uitzicht op vast

Tijdelijke contracten als percentage van het aantal werknemers

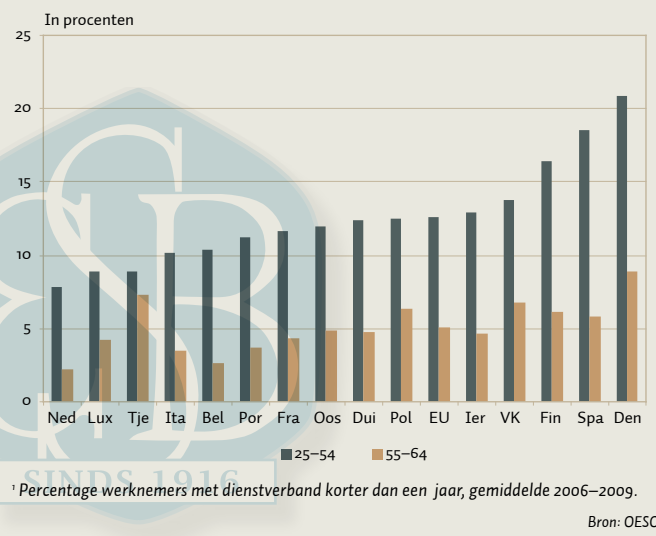
FIGUUR 1



Bron: OESO

Arbeidsmobiliteit in internationaal perspectief¹

FIGUUR 2



¹ Percentage werknemers met dienstverband korter dan een jaar, gemiddelde 2006-2009.

Bron: OESO

werk, tijdelijke contracten langer dan een jaar, overige werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en zelfstandigen (klassieke zelfstandigen en zzp'ers). In deze figuur blijven een aantal vormen van flexibiliteit buiten beschouwing, zoals bijvoorbeeld interne flexibiliteit, detachering en payrolling.

De omvang en samenstelling van de flexibele schil fluctueert over de tijd, zowel conjunctureel als structureel. Als de statistische revisie in 2001 wordt verdisconteerd, blijkt het aandeel echte vaste contracten in de werkzame beroepsbevolking sinds 1996 met 2,9 procentpunt gedaald te zijn naar 70,3 procent, en de flexibele schil is daarmee met dezelfde 2,9 procentpunt toegenomen. Het aandeel tijdelijke contracten met uitzicht op een vast dienstverband is toegenomen met 2,4 procentpunt tot 5,7 procent. Ook zelfstandigen laten een toename zien van 1,2 procentpunt naar 14,6 procent. Het aandeel tijdelijke contracten langer dan een jaar en de categorie 'overig flexibel' samen zijn in aandeel licht afgenomen met 0,7 procentpunt tot 9,5 procent.

Er is, samengevat, in de afgelopen vijftien jaren sprake geweest van een beperkte toename van het aandeel flexibele arbeidsrelaties in Nederland. Dit komt

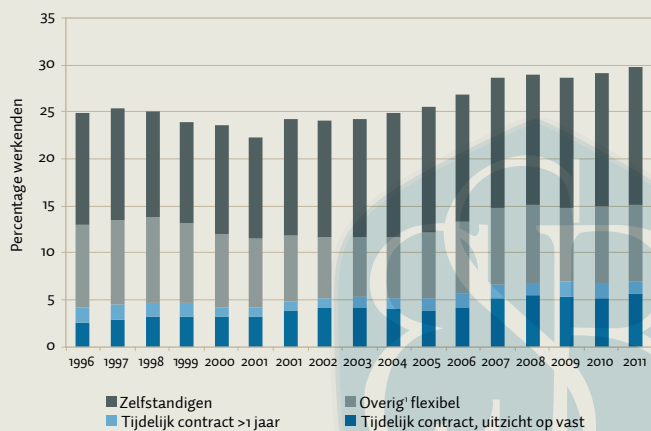
vooral tot uiting in een daling van het aandeel vaste contracten, en een stijging van het aandeel tijdelijke contracten met uitzicht op vast en in mindere mate van het aandeel zelfstandigen.

De stijging van het aandeel flexibele contracten roept de vraag op of daarmee het perspectief op een vast contract verdwijnt (Dekker *et al.*, 2012). Deze vraag kan nog niet definitief beantwoord worden. Momenteel ontbreken er namelijk nog gegevens over de doorstroom van de grote en groeiende groep tijdelijke werknemers met uitzicht op een vast contract naar een definitief vast contract. Dat maakt het onmogelijk om algemene uitspraken te doen over de doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten. Het CBS komt in het najaar met uitkomsten van een onderzoek op dit terrein.

Tijdelijke contracten worden door werkgevers bovendien vaak gebruikt om werknemers uit te proberen, voordat ze hun een vast contract aanbieden. Het lijkt erop dat werkgevers meer gebruikmaken van de mogelijkheid jonge werknemers op basis van een tijdelijk contract voor zich te laten werken. De afname van het aandeel vaste contracten doet zich namelijk vooral voor bij 25-minners en veel minder bij 25-plussers. Dit lijkt te impliceren dat het vaste contract het eindperspectief blijft, maar dat vooral jongeren wel langer moeten wachten voor ze dit vaste contract krijgen. Ook het feit dat slechts zes procent van de werkenden langer dan drie jaar in de flexibele schil verblijft, wijst in deze richting (Heyma *et al.*, 2010).

Ontwikkeling omvang en samenstelling flexibele schil¹

FIGUUR 3



¹ De categorie 'overig flexibel' bevat uitzendkrachten, oproep- en invalkrachten, vaste contracten met wisselende uren en tijdelijke krachten met een kort dienstverband (≤ 1 jaar).

Bron: CBS; eigen berekeningen

DE INVLOED VAN REGELGEVING

De groei van de flexibele schil is voor een belangrijk deel te verklaren uit de toegenomen behoefte aan flexibiliteit, zowel bij werkgevers als bij werknemers. De behoefte van werkgevers aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt is universeel en van alle tijden. Zelfs de meest stabiele bedrijfstakken kennen goede en mindere tijden, en dan is het belangrijk dat de inzet van arbeid kan meedemen met de conjunctuur. Het tempo en de heftigheid van conjuncturele ontwikkelingen is echter wel sterk toegenomen. Globalisering en technologische verandering lijken wellicht abstracte begrippen. Maar werkgevers ervaren ze dagelijks.

Dit is echter niet het volledige verhaal. De flexibele schil in Nederland groeit namelijk sterker dan in andere landen. Dit doet vermoeden dat ook ontwikkelingen in wet- en regelgeving een rol hebben gespeeld. Vanaf maart 1996 zijn werkgevers bijvoorbeeld verplicht hun vaste werknemers maximaal een jaar lang

door te betalen bij ziekte. In 2004 werd dit verlengd tot maximaal twee jaar. Dit heeft geleid tot minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, maar maakte tegelijk vaste contracten minder aantrekkelijk voor werkgevers in vergelijking met tijdelijke contracten.

De toename van het aantal tijdelijke contracten is deels te verklaren uit de wijziging van de ketenbepaling met de invoering van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999. Deze ketenbepaling zorgt ervoor dat na drie tijdelijke contracten of na een arbeidsduur van drie jaar een vast contract moet worden aangeboden. Bovendien hebben een aantal sectoren in de jaren daarna gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de ketenbepaling via cao-afspraken verder te verruimen. Hierdoor kunnen werkgevers hun werknemers langduriger op basis van een tijdelijk contract inschakelen.

De toename van het aantal zzp'ers vloeit deels voort uit de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR in 2002. Deze wet biedt een bedrijf zekerheid over de fiscale en sociaal-zekerheidsrechtelijke status van de opdrachtnemer, en neemt het risico op naheffingen weg. Voor bedrijven worden zzp'ers daarmee aantrekkelijker. Sinds 1996 is bovendien de zelfstandigenaftrek verschillende malen verhoogd. Dit maakt het zzp-schap ook voor werkenden aantrekkelijker in verhouding tot het werknemerschap (Van Vuuren, 2012).

Regelgeving over de verschillende arbeidsvormen (bijvoorbeeld vaste contracten, tijdelijke contracten, uitzendwerk of zelfstandigen) is dus van invloed op het gebruik van deze arbeidsvormen. Dat blijkt ook uit internationale vergelijkingen. In de landen met de lichtste ontslagbescherming voor vaste contracten, werken er relatief veel mensen op basis van een vast contract. De Verenigde Staten combineert bijvoorbeeld de lichtste ontslagbescherming voor vaste contracten met het grootste aandeel werknemers met een vast contract binnen de OESO.

Hierbij is het belangrijk om aan te tekenen dat de aantrekkelijkheid van een arbeidsvorm niet alleen wordt bepaald door de mate van flexibiliteit die deze arbeidsvorm biedt. Twee andere factoren spelen eveneens een rol, namelijk de verzekering van sociale risico's en de fiscale behandeling binnen de onderscheiden arbeidsvormen. Concreet: de aantrekkelijkheid van het vaste contract voor werkgevers wordt dus mede bepaald door de regels over loondoorbetaling bij ziekte. En de aantrekkelijkheid van het zzp-schap voor werknemers wordt beïnvloed door de hoogte van de fiscale zelfstandigenaftrek en door het feit dat men niet collectief ver-

zekerd is voor arbeidsongeschiktheid en pensioen.

Het aanpassen van de regels voor de verschillende arbeidsvormen is een middel om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten en te verdelen. Dit maakt het echter niet tot een tovermiddel om de arbeidsmarkt te verbeteren. De overheid kan door regelgeving het palet aan arbeidsvormen scheppen, maar uiteindelijk kiezen bedrijven en werkenden welke rechtsvorm ze willen gebruiken. Dit relativiseert de invloed van de overheid. Het aanpassen van een arbeidsvorm is als knijpen in een ballon: je duwt daarmee evenveel lucht naar boven als naar beneden. Als je bijvoorbeeld het tijdelijk contract minder aantrekkelijk maakt voor werkgevers door het aanscherpen van de ketenbepaling, dan zal dat deels leiden tot een toename van het aantal vaste contracten, maar ook deels tot een toename van minder verplichtende arbeidsvormen, zoals uitzendkracht of zzp en ook deels tot werkloosheid.

In de landen met de lichtste ontslagbescherming voor vaste contracten, werken er relatief veel mensen op basis van een vast contract

UITDAGINGEN ARBEIDSMARKT

De vraag is daarmee welke aanpassingen kunnen bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt. Het belangrijkste probleem van Nederland lijkt dat de flexibiliteit en mobiliteit te laag zijn, en bovendien onevenredig opgebracht moeten worden door de flexibele schil. Het vaste contract lijkt te vast te zijn, en de flexibele contracten soms juist te flexibel.

De hoge ontslagbescherming voor vaste contracten staat mobiliteit in de weg. Een belangrijke reden hiervoor is dat de ontslagvergoeding toeneemt met de lengte van het dienstverband. Met het overstappen naar een nieuwe baan moeten werknemers een deel van hun oude rechten opgeven. Dit is met name voor ouderen een belemmering om door te stromen op de arbeidsmarkt.

Uit recent onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de werknemers vindt dat het opgeven van de zekerheid van baan en inkomen een carrièreswitch belemmert (Van Dalen et al., 2012). Concrete ervaringen van werkgevers laten zien dat oudere werknemers bij dreigend ontslag liever wachten tot het ontslag geëffectueerd is (en de vergoeding betaald) voordat ze openstaan voor een nieuwe baan elders. Verder zal een werkgever vanwege de hoge kosten minder snel overgaan tot ontslag van werknemers, ook als de werknemers in het bedrijf niet goed op hun plek zijn en er elders banen zijn die beter bij hen passen.

Daarnaast is er het ongewenste fenomeen van de schijnzelfstandigheid, waarbij iemand die feitelijk actief is als werknemer behandeld wordt als zelfstandige

Omdat het ontslaan van vaste werknemers duur is, zijn werkgevers ook minder snel geneigd om nieuwe vaste contracten aan te bieden. Voor hun aanpassingsvermogen is het immers noodzakelijk om voldoende flexibel te zijn. Op deze manier leidt de hoge ontslagbescherming voor vaste contracten tot een daling van het aantal mensen met een vast contract, en dus een navenante stijging van de flexibele schil.

Het tekort aan flexibiliteit in de vaste contracten leidt er ook toe dat soms gezocht wordt naar mogelijkheden buiten het stelsel om. Het bloed kruipt waar het niet gaan kan, en de grenzen van onze wetten en regels worden dan opgezocht. Het komt bijvoorbeeld voor dat werkgevers lange reeksen flexibele contracten gebruiken voor de inzet van in principe structurele arbeid. Dit doen ze bijvoorbeeld door op strategische momenten iemand drie maanden niet in te huren. Dat is op zijn minst in strijd met de geest van de ketenbepaling.

Daarnaast is er het ongewenste fenomeen van de schijnzelfstandigheid, waarbij iemand die feitelijk actief is als werknemer behandeld wordt als zelfstandige. Dus bijvoorbeeld iemand die structureel slechts voor één opdrachtgever werkt en dus werknemer is, maar zich fiscaal en juridisch opstelt als zelfstandige. Schijn-

constructies leiden tot oneigenlijk gebruik van fiscale voorzieningen, en tot ontwijking van de premie voor sociale zekerheid en pensioen. Op termijn kan dit het draagvlak voor solidariteit ondergraven en zo het hele collectieve stelsel ondermijnen.

Een hoog aandeel flexibele contracten kan bovendien schadelijk zijn voor de economie. Een werkgever is alleen bereid de cursussen en trainingen van het eigen personeel te financieren als de terugverdientijd voldoende lang is. Werkgevers zullen daardoor minder geneigd zijn te investeren in scholing voor flexibele werknemers. Ook voor werknemers is het investeren in hun eigen menselijk kapitaal niet lonend bij een onzeker baanperspectief. Het negatieve verband tussen flexibiliteit en scholing wordt door verschillende onderzoeken bevestigd (Cörvers et al., 2011).

ONTSLAGBESCHERMING

De internationale economische literatuur over de invloed van ontslagbescherming bevestigt dat een soepelere ontslagbescherming voor vaste contracten leidt tot meer mobiliteit op de arbeidsmarkt en tot een hogere arbeidsproductiviteit (Martin et al., 2011). Op basis daarvan stelt het CPB dat een daling van de ontslagbeschermingsindicator (EPL) van de OESO met één punt op termijn leidt tot een productiviteitsstijging van 1,2 procent (CPB, 2012a). Op deze wijze kunnen ook de effecten van een pakket maatregelen op het terrein van ontslag bepaald worden. Het neerwaartse effect van de begrotingsakkoordmaatregelen rond ontslag en WW op de ontslagbeschermingsindicator van 0,4 punten (CPB, 2012b) leidt bijvoorbeeld tot een productiviteitswinst van afgerond 0,4 procent en een bijbehorende welvaartsstijging van 2,5 miljard euro.

Het aanpakken van de ontslagbescherming is echter niet alleen wenselijk vanwege de economische effecten, maar ook vanwege enkele gebreken en eigenaardigheden in het Nederlandse ontslagrecht. In het Nederlandse stelsel is er bijvoorbeeld sprake van twee mogelijke routes voor ontslag, namelijk via UWV en via de kantonrechter. Dit leidt tot rechtsongelijkheid tussen werknemers als het gaat om de gevolgen van ontslag. Als de UWV-procedure wordt gevolgd bestaat er in de regel geen aanspraak op een vergoeding, terwijl bij ontslag via de kantonrechter de vergoeding kan oplopen tot meerdere jaarsalarissen. Twee exact identieke ontslaggevallen kunnen dus leiden tot sterk verschillende uitkomsten. Deze rechtsongelijkheid heeft grote consequenties voor de werknemer, maar het is enkel de

werkgever die bepaalt welke route er wordt gevolgd. Daar komt nog bij dat in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt vaker gekozen wordt voor ontslag via de kantonrechter, waardoor het huidige stelsel met zijn twee routes denivellerend werkt.

Verder wordt de hoogte van de ontslagvergoedingen via de kantonrechter bepaald op basis van de zogeheten kantonrechterformule, waarin dienstjaren boven de leeftijd van 55 jaar vier keer zo zwaar meetellen als dienstjaren onder de 35. Dat maakt het ontslaan van oudere werknemers duur. Voor een 62-jarige met een dienstverband van veertien jaar bedraagt de ontslagvergoeding meer dan twee jaarsalarissen, bovenop het recht op WW. Dit staat mobiliteit van ouderen in de weg. Werknemers raken hun ontslagbescherming namelijk kwijt bij de overstap naar een andere werkgever, en werkgevers zullen door de hoge kosten vaker afzien van ontslag.

Bovendien worden ontslagvergoedingen in Nederland in te weinig gevallen productief aangewend om de transitie naar nieuw werk te vergemakkelijken en te ondersteunen. Het gevaar bij ouderen is juist dat de soms hoge ontslagvergoeding wordt gebruikt als financiële glijbaan richting pensioen. Het ontslagstelsel zou sterker geplaatst moeten worden in het teken van werkzekerheid en het creëren van een soepele overgang tussen twee banen.

Tot slot is Nederland de enige ontwikkelde economie met een preventief ontslagrecht bij individueel ontslag, ofwel een systeem waarin de werkgever toestemming van een derde nodig heeft om tot ontslag over te mogen gaan (ILO, 2012). Een dergelijk systeem borgt een zorgvuldige procesgang rond het ontslag. Daar staat tegenover dat op de arbeidsmarkt de transitie gemaakt moet worden van baanzekerheid naar werkzekerheid, waarbij het beëindigen van een dienstverband zoveel mogelijk een normale zaak is die kan worden afgehandeld door werkgever en werknemer. Het feit dat alle ontwikkelde economieën van het preventieve ontslagrecht zijn afgestapt, relativeert de angst dat deze stap zou leiden tot een onverantwoorde uitholling van de rechtspositie van vaste werknemers.

EERLIJKER VERDELING

De arbeidsmobiliteit in Nederland is laag en wordt vooral opgebracht door een relatief grote flexibele schil. Een belangrijke uitdaging voor beleid is daarmee om het vaste contract minder vast te maken en flexibele contracten minder flexibel. Dit kan bijdragen aan

het vergroten van de mobiliteit, het verkleinen van de flexibele schil en het minder aantrekkelijk maken van oneigenlijke constructies. Dit zou hand in hand kunnen gaan met een modernisering van het ontslagrecht, en het actief bestrijden van schijnzelfstandigheid en oneigenlijk gebruik van de ketenbepaling.

Recente beleidsinitiatieven gaan ook in deze richting. In de Hoofddlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW zijn de plannen beschreven om de ontslagbescherming voor vaste contracten te versoepelen en te moderniseren, en om het gat tussen de bescherming van vaste en tijdelijke contracten te verkleinen. Door vast minder vast en flex minder flex te maken, wordt er gewerkt aan een dynamischere arbeidsmarkt die de lasten en lusten van flexibiliteit eerlijker verdeelt over werkenden.

LITERATUUR

Cörvers, F., R. Euwals en A. de Grip (2011) *Labour market flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*. Den Haag: CPB/ROA.

CPB (2012a) *Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's*. CPB-notitie, 31 mei.

CPB (2012b) *Juniraming 2012*. CPB Policy Brief, 2012(01).

Dalen, H. van, K. Henkens, W. Conen en J. Schippers (2012) *Dilemma's rond langer doorwerken – Europese werkgevers aan het woord*. Amsterdam: KNAW Press.

Dekker, R., H. Houwing en L. Kösters (2012) *Doorstroom van flexwerkers*. ESB, 97(4628), 70–73.

OESO (2012) *OECD Economic Surveys: Netherlands 2012*. Parijs: OECD Publishing.

Heyma, A., J.P. Hop en T. Smid (2010) *Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

ILO (2012) *Employment protection legislation database*. Publicatie op www.ilo.org.

Martin, J.P. en S. Scarpetta (2011) *Setting it right: employment protection, labour reallocation and productivity*. IZA Policy Paper, 27.

Vuuren, D. van (2012) *De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik*. CPB Policy Brief, 2012(02).