

Waar het flexwerk is ontstaan tijdens de crisis

In tijden van crisis ontstaat er meer flexwerk. In de periode 2007–2012 gold dit het meest voor jongeren, laagopgeleiden en allochtonen. Flexwerk komt veel meer voor bij kleine dan bij grote bedrijven en bij het mkb is de groei tijdens de crisis ook groter. Verder is de groei van het flexwerk tijdens de crisis het grootst in de handel, de horeca en de landbouw. Aan de andere kant is het percentage werknemers met flexwerk in het openbaar bestuur juist afgenomen tijdens de crisisperiode. Zowel mijding van personele risico's door werkgevers als ontslagbescherming voor werknemers ligt hieraan ten grondslag.

PETER SMULDERS
Senior-onderzoeker
bij TNO

JOS SANDERS
Senior-onderzoeker
bij TNO

Op basis van CBS-data (Enquête Beroepsbevolking, EBB) is bekend dat sinds het begin van de economische crisis in 2008 het percentage werknemers met een vaste baan gedaald is, en dat met een flexbaan gestegen van circa zeventien procent in 2007 tot negentien procent in 2012 (Kösters en Smits, 2013). Smits *et al.* (2012) laten bovendien zien dat over de periode 1996–2011 de toename van flexwerk bij laagopgeleide jongeren het grootst is. Maar over de bedrijfssectoren en personeelscategorieën waar het flexwerk sinds het begin van de crisis is toegenomen, is nog weinig bekend. Gezien de vele speculaties in dag- en weekbladen over de effecten van de crisis op de arbeidsmarkt, is er maatschappelijk gezien behoefte aan zicht op de feitelijke ontwikkeling van vast werk en flexwerk sinds het begin van de crisis. Dit gebeurt door de periode 2007–2008 te vergelijken met de periode 2011–2012. Periodes van twee jaar worden vergeleken om eventuele kortstondige fluctuaties zo veel mogelijk uit te sluiten. De crisis ontstond in de herfst van 2008; dus hier wordt de vóór-crisistijd vergeleken met de waarschijnlijke top van de crisis. In de vergelijking zal de focus

liggen op invalshoeken als sekse, leeftijd, opleiding, herkomst, de sector en de grootte van het bedrijf waarin gewerkt wordt. Meer zicht op de locatie van de toename van het flexwerk en de afname van het vaste werk sinds de crisis is met name nuttig bij de verdere uitwerking van het beleid inzake de bescherming van flexwerkers. De mate van werknemersbescherming is een belangrijke verklarende kracht achter ontwikkelingen in het aandeel flexwerkers.

DATA EN DEFINITIE FLEXWERK

De gebruikte gegevens over aantallen vaste en flexibele werknemers zijn afkomstig van de door TNO en CBS sinds 2005 jaarlijks uitgevoerde Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), met een representatieve respons van ruim 23.000 werknemers per jaar. De steekproef werd door het CBS getrokken uit het Banenbestand en komt sinds 2008 uit de Polisadministratie, een gegevensregister van alle inkomensverhoudingen in Nederland.

De data van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden zijn gewogen naar geslacht, leeftijd, herkomst, opleidingsniveau, bedrijfstak, regio en stedelijkheid en opgehoogd naar de doelpopulatie: alle werknemers in Nederland (Koppes *et al.*, 2013). Tussen het gebruik van de EBB en de NEA bestaan een aantal verschillen die van invloed zijn op de gemeten omvang van het aantal vaste en flexibele werknemers, vooral door het al dan niet laten meewegen van een minimaal aantal uren dat gewerkt wordt en of er al dan niet sprake is van een vast aantal te werken uren in een arbeidscontract (kader 1). Voor de helderheid: in sommige publicaties worden zzp'ers ook onder de flexwerkers gerekend. Dat is hier niet het geval.

RESULTATEN

Ter oriëntatie wordt eerst de omvang van de vijf typen contract weergegeven, zowel voor de eerste periode (de combinatie van de jaren 2007 en 2008) als voor de tweede periode (2011–2012). In tabel 1 valt te zien dat het percentage werknemers met een vast contract met 4,6 procentpunten afgenomen is, en het percentage werknemers met een flexcontract

dus met 4,6 procentpunten is toegenomen. Voor de volledigheid: in de jaren 2005–2007 was het flexpercentage stabiel; dus de stijging zette zich daadwerkelijk in in het beginjaar van de crisis, 2008. Meer in detail is te zien dat met name het aandeel tijdelijke contracten voor een bepaalde tijd en oproep- en invalcontracten toegenomen zijn. Het aandeel uitzendwerk is zo ongeveer gelijk gebleven.

Vervolgens kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de verschillende soorten arbeidscontract naar persoonskenmerken. Figuur 1 laat het percentage werknemers zien met een flexcontract in 2007–2008, alsmede de absolute toename van dit percentage in de periode 2007–2008 op 2011–2012. Vrouwen werkten aan het begin van de crisis iets meer in flexcontracten (18,5 procent) dan mannen (15,4 procent). Op het eind van de periode, dus in 2011–2012, was het percentage flexcontracten zowel bij de vrouwen als bij de mannen met circa 4,5 procentpunten toegenomen. Te zien is dat het vooral jongeren, laagopgeleiden en allochtonen zijn die flexcontracten hebben. Vooral werknemers van dertig jaar of

ouder en hogeropgeleiden hebben minder vaak een flexcontract. De toename in flexwerk is vooral bij jongeren (15–29 jaar) gelokaliseerd. Bij hen nam het percentage flexwerk toe van 42,1 procent naar 52,4 procent.

Vervolgens wordt gekeken naar de bedrijfssectoren. Er zijn een drietal clusters van sectoren waar relatief weinig flexwerk voorkomt (figuur 2). Dat zijn ten eerste het basis- en voortgezet onderwijs (met 8,6 en 11,3 procent in 2007–2008); ten tweede het openbaar bestuur (met 9,3 tot 12,7 procent); en ten derde de financiële en zakelijke dienstverlening (met 9,8 en 13,5 procent). De topsectoren wat betreft flexwerk waren in 2007–2008 de horeca (42,2 procent), de

EBB versus NEA

KADER 1

Zowel de EBB als de NEA zijn zeer grote steekproefonderzoeken, waarbij veel zorg is besteed aan de steekproeftrekking, representativiteit en betrouwbaarheid. Voor beide enquêtes wordt elk jaar een nieuwe steekproef getrokken. In de NEA wordt de werknemer, wat zijn of haar dienstverband betreft, de keuze voorgelegd – behalve uit een dienstverband voor onbepaalde tijd, dus vast werk – uit: een tijdelijk contract met uitzicht op vast werk, een tijdelijk contract voor een bepaalde tijd, een uitzendcontract, en een oproep- of een invalcontract. Deze vier categorieën samen vormen het flexwerkpercentage in dit artikel (tabel 1). Het aantal uren dat men werkt speelt daarbij geen rol. Er wordt niet geselecteerd op aantal werkuren, dus óók werknemers met een ‘klein baantje’ – van minder dan twaalf uur, vaak uitgeoefend door studenten, scholieren en moeders met kinderen thuis – worden hier meegerekend.

In de EBB worden dezelfde contract-categorieën als in de NEA onderscheiden. Voor het berekenen van het flexwerk in Nederland telt het CBS (op basis van de EBB) echter ook de werknemers mee met een vast contract zonder een vast aantal uren. En van de werknemers met een tijdelijk dienstverband met uitzicht op een vast dienstverband telt het CBS ook degenen met een vast aantal werkuren als flexwerkers mee. Kortom, door het CBS wordt ten behoeve van de berekening van het flexwerk het aspect dienstverband met het aspect ‘vast aantal werkuren’ gecombineerd.

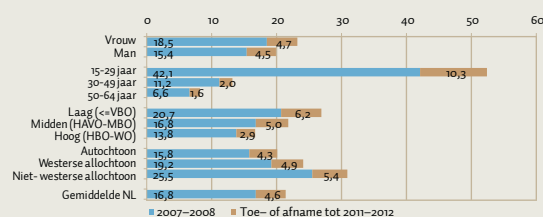
Een laatste punt van aandacht is dat het CBS zich in publicaties over arbeidsmarkt-vraagstukken – zoals over flexwerk – beperkt tot werknemers die een contract hebben van twaalf uur of meer. Deze grens impliceert een onderschatting van het aantal flexwerkers, want een substantieel deel van de flexwerkers werkt in een zogenoemd ‘klein baantje’. Per saldo komt het percentage flexwerknemers, zoals voor dit artikel op basis van de NEA berekend is, afhankelijk van het jaar, zo’n twee tot drie procent hoger uit dan zoals berekend door het CBS op basis van de EBB.

Toe- en afname van type contracten **TABEL 1**
van 2007–2008 op 2011–2012, in procenten

Type contract	2007–2008	2011–2012	Vershil
Vast	83,1	78,6	–4,6
Tijdelijk met uitzicht op vast	8,3	7,5	–0,8
Tijdelijk voor bepaalde tijd	4,7	8,1	3,5
Uitzendkracht	1,9	2,2	0,3
Oroep-invalkracht	2,0	3,6	1,6
Totaal	100,0	100,0	0,0
Totaal aantal werknemers in de steekproef	44.784	48.212	–
Totaal flexcontracten	16,9	21,4	4,6

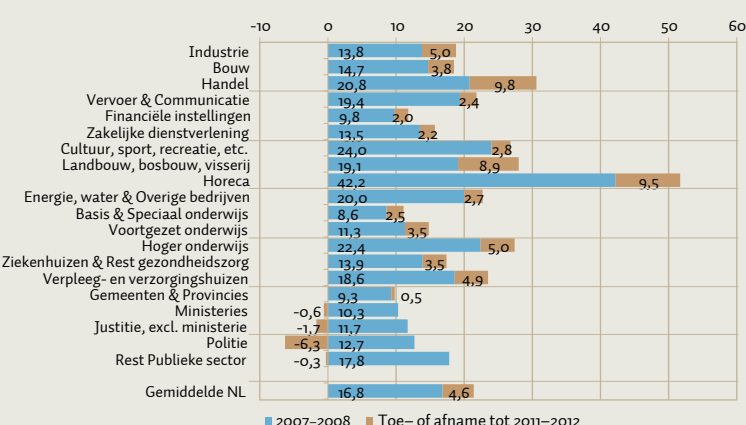
Bron: NEA

Percentage flexcontracten **FIGUUR 1**
naar achtergrondkenmerken



Bron: NEA

Percentage flexcontracten naar sector **FIGUUR 2**



Bron: NEA

cultuur, sport en recreatie (24 procent), het hoger onderwijs (22,4 procent), en de handel (20,8 procent).

In de periode die op het begin van de crisis volgde, steeg het percentage werknemers met een flexcontract het meest bij de handel, de horeca en de landbouw. De toename tot aan de periode 2011–2012 bedroeg in deze sectoren negen à tien procentpunten. Er is ook een vijftal sectoren waar het percentage werknemers met een flexcontract tijdens de crisis daalde of gelijk bleef. Elk hiervan bevindt zich onder het openbaar bestuur. Bij de politie is het percentage werknemers met een flexcontract zelfs met ruim zes procentpunten gedaald.

Om verder inzicht te krijgen in de locatie van het flexwerk, is gekeken naar het aandeel werknemers met een flexibel contract bij grote en kleine bedrijven. De NEA-data laten zien dat het aandeel flexwerkers kleiner is in grote bedrijven dan in kleine bedrijven. Ook de groei van het flexwerk is minder in grote dan in kleine bedrijven, zowel in absolute als in relatieve zin.

DISCUSSIE

Dat flexwerk toeneemt tijdens een economische crisis is een bevestiging van hetgeen Fouarge en Kerkhofs (2000) en Muffels en Wilthagen (2011) eerder concludeerden. Op basis van de studie van Fouarge en Kerkhofs (2000) lijkt het ook plausibel te veronderstellen dat, indien de economie weer aantrekt, de omvang van het flexwerk weer zal afnemen.

Twee mechanismen lijken een rol te spelen bij de verklaring van de hoogte en de groei van het aandeel flexwerkers tijdens de crisisperiode. Het eerste is het mechanisme dat zwakke economische omstandigheden een rem zijn op de doorstroom van flexibele naar de financieel risicovollere vaste contracten, omdat werkgevers het financieel risico van een vast contract willen vermijden als het slecht gaat met de economie. Heyma en Van der Werff (2013) beschreven dit mechanisme eerder met behulp van bbp-cijfers en vacaturecijfers. Dit mechanisme verklaart het feit dat kleine bedrijven in sectoren die in de verdrukking zitten (handel, horeca en landbouw) de toppers zijn wat betreft flexwerk. Dat grote bedrijven in vergelijking met kleinere bedrijven relatief weinig flexwerkers in dienst hebben en dat het percentage in de hier beschouwde crisisperiode ook weinig opliep, is waarschijnlijk

eveneens een gevolg van een minder grote risico-inschatting bij grotere bedrijven bij het aannemen van werknemers in vaste dienst. Grotere bedrijven hebben immers meer mogelijkheden om problemen met werknemers in vaste dienst die niet voldoen, intern op te vangen.

Ten tweede valt een duidelijk ontslagbeschermingsmechanisme (of zekerheidstellingsmechanisme) waar te nemen, met name in het openbaar bestuur. Bij ministeries, justitie, politie en de rest van het openbaar bestuur zijn in de periode van 2007–2008 op 2011–2012 de percentages flexwerk gedaald. Op het totaalbeeld, een overall-stijging van het flexwerk, bevinden deze overheidssectoren zich dus in een unieke positie. In hoeverre hier sprake is van meer doorstroom van flexwerk naar vast werk of van minder aanname van flexwerkers bij de overheid is een nog openstaande vraag, waar nader onderzoek voor nodig is. Door het akkoord dat minister Blok van Binnenlandse Zaken in 2013 gesloten heeft met de bonden van rijksambtenaren kunnen ambtenaren tot 2016 niet ontslagen worden als gevolg van een grote reorganisatie. Men mag aannemen dat het akkoord een garantie is dat ook in de nabije toekomst de rem op flexwerk er bij de rijksoverheid behoorlijk op blijft staan. Op zichzelf impliceert dit ook dat verjonging van het openbaar bestuur zich niet makkelijk zal voltrekken.

CONCLUSIES

Het percentage flexwerkers is in de crisisperiode 2007–2012 toegenomen van 17 naar 21 procent. In de jaren 2005–2007 was het percentage met 16 procent stabiel. Het flexwerk is het hardst gegroeid onder jongeren. Onder hen nam het percentage flexwerkers zelfs met tien procentpunten toe tijdens de crisisjaren. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA, 2013) bevestigt deze ontwikkeling onder jongeren in recent onderzoek onder schoolverlaters. In 2012 begon de helft van alle schoolverlaters met een flexcontract. In 2008 was dat nog maar veertig procent.

Flexwerk komt naar verhouding het meest voor in kleinere bedrijven en in de sectoren handel, horeca en hoger onderwijs. De groei van het flexwerk tijdens de laatste crisisperiode was het grootst in de handel, de horeca en de landbouw. Het openbaar bestuur bevindt zich juist aan de andere kant van dit spectrum. Het percentage werknemers met flexwerk is daar relatief laag en bovendien afgenomen tijdens de crisisperiode.

Een belangrijke vraag die deze studie opwerpt, is wat het effect zal zijn van de maatregelen die in het Sociaal Akkoord 2013 overeengekomen zijn ter bescherming van flexibele werknemers. In het akkoord gaat het vooral om de rechtspositie van de toekomstige flexwerker, en niet om het optimaliseren van het instrument flexcontract ten behoeve van flexibilisering van arbeid en arbeidsmarkt. Men mag er echter van uitgaan dat de maatregelen de werkgevers er waarschijnlijk toe zullen bewegen om juist minder flexwerkers aan te nemen in plaats van meer, bijvoorbeeld omdat de druk om flexcontracten om te zetten in vaste contracten voor werkgevers groter is geworden. Per saldo zal het Sociaal Akkoord de toekomstige arbeidsmarktpositie van vooral jongere, laagopgeleide en allochtone werknemers waarschijnlijk niet ten goede komen, misschien zelfs verslechteren omdat de maatregelen tot gevolg kunnen hebben dat het voor deze kwetsbare groepen veelgebruikte instrument 'flexcontract' juist minder zal worden aangeboden.

LITERATUUR

- Fouarge, D. en M. Kerkhofs (2000) *Krappe markt remt flexibilisering*. ESB, 85(4240), 80–82.
- Heyma, A. en S. van der Werff (2013) *Lagere doorstroom van flex naar vast: conjunctuur of trend?* In: Gaalen, R. van, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (red.) *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt*, Den Haag: CBS/TNO, 207–233.
- Koppes, L.L.J., E.M.M. de Vroome, G.M.J. Mars et al. (2013) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2012; methodologie en globale resultaten*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Kösters, L. en W. Smits (2013) *Flexwerkers in Nederland: wie zijn het en waar werken ze?* *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 29(1), 135–142.
- Muffels, R. en T. Wilthagen (2011) *Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis*. ESB, 96(4602), 54–57.
- ROA (2013) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Smits, W., N. Kooiman, L. Kösters en R. de Vries (2012) *De groep flexwerkers en zelfstandigen in Nederland groeit*. ESB, 97(4647S), 10–17.