

Werkzekerheid in uitvoering

Flexibele arbeid (tijdelijk- of uitzendwerk) is de beste opstap naar participatie op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd lopen deze werknemers veel meer risico werkloos te worden dan werknemers in vaste dienst. Ook leidt flexibele arbeid in veel gevallen niet tot duurzaam werk. Meer investeren in hun *employability* is daarom wenselijk.

**HESTER
HOUWING**
Kennissadviseur bij
het UWV

**RONALD
VAN BEKKUM**
Senior beleidsme-
dewerker bij het
UWV

De groep werknemers met een flexibel arbeidscontract, die minder baan-zekerheid hebben dan werknemers met een contract voor onbepaalde duur, is het afgelopen decennium in omvang toegenomen tot achttien procent in 2011. De groei deed zich voor in alle categorieën flexibele werknemers, met als verrassende uitzondering uitzendkrachten wier aandeel in het totaal afnam van 3 procent naar iets meer dan 2,5 procent (CBS, 2012).

Naast minder baan-zekerheid kennen werknemers met een flexibel dienstverband ook een hogere arbeidsmobiliteit dan personen met een arbeidscontract voor onbepaalde duur (ASTri, 2012). Een belangrijk deel van de volume-aanpassingen in de werkgelegenheid bij bedrijven regelt zich via het flexsegment. Hoe

staat het ervoor met de werkzekerheid op het flexibele segment van de arbeidsmarkt voor zover dat vanuit UWV als observatiepost zichtbaar is? Hoe zien patronen van instroom in werkloosheid en uitstroom naar duurzaam werk eruit?

We richten ons daarbij op het flexibele segment van de arbeidsmarkt omdat flexibele arbeid, hoewel een minderheid van de werknemers, oververtegenwoordigd zijn in de instroom en uitstroom van de werkloosheid. Het gaat hierbij zowel over werkzoekenden als over mensen die een WW-uitkering krijgen. UWV bevindt zich als uitkeringsadministratie en werkzoekendenadministratie midden in dat flexibele segment, en heeft ook een taak om de werkloosheidsduur zo kort mogelijk te laten zijn.

INSTROOM IN DE WW

Uit onderzoek door UWV blijkt dat werknemers met een tijdelijke baan drie (2009/2010) tot vier (2007/2008) keer meer kans hadden dan vaste werknemers om in de WW terecht te komen; dit wordt het 'WW-instroomrisico' genoemd (UWV, 2011a). Anderzijds zaten ze gemiddeld korter in de WW en hadden ze een lager dagloon. Per saldo was de uitkeringslast per tijdelijke werknemer 1,4 (2009/2010) tot 2 (2007/2008) keer zo groot als die voor de werknemer met een contract voor onbepaalde duur. Tabel 1 brengt dit voor de periode 2007–2010 in beeld voor onderscheiden bedrijfstakken.

In sommige bedrijfstakken, zoals Onderwijs, is het risicoverschil tussen werknemers met een tijdelijk contract en met een contract voor onbepaalde duur veel groter dan in andere bedrijfstakken zoals Winkelbedrijf en groothandel. De uitzendbranche is een geval apart. Niet alleen is daar het WW-risico het grootst, maar heeft het heel kleine contingent werknemers met een dienstverband voor onbepaalde duur een hoger risico dan de tijdelijke krachten (UWV, 2011b). Dat zal vermoedelijk zo zijn omdat die laatsten vaker niet aan de referentie-eisen voldoen.

Niet alleen is de kans om in de WW in te stromen groter voor personen met een tijdelijk arbeidscontract dan voor personen met een contract voor onbepaalde duur, ook in absolute zin stromen meer tijdelijke werknemers in de WW in. In het economisch goede jaar 2007/2008 namen zij 60 procent van de totale instroom voor hun rekening, in 2009/2010 was het 52 procent (UWV, 2011a).

Het WW-instroomrisico is conjunctuurgevoelig. In het laatste economisch goede jaar 2007/2008 was het gemiddelde risico met 2,6 procent beduidend lager dan in het recessiejaar 2009/2010 toen het gemid-

deld 4,8 procent was. Maar ook de verdeling van dat risico over tijdelijke contracten en contracten voor onbepaalde duur is conjunctuurgevoelig. Wanneer het WW-risico voor tijdelijke werknemers wordt afgezet tegen het WW-risico voor werknemers met een vast contract, blijkt dat het risico in 2007/2008 nog 4,2 keer groter was voor tijdelijke werknemers, terwijl tijdelijke werknemers in 2009/2010 nog maar 2,9 keer meer kans hadden om in de WW in te stromen. Met andere woorden: het verschil in WW-risico en in WW-last per verzekerde werknemer blijkt in het goede jaar 2007/2008 beduidend groter dan in het recessiejaar 2009/2010. Dat impliceert eveneens dat voor tijdelijke krachten het risicoverschil tussen economisch goede en slechte jaren geringer is dan voor werknemers met een vast contract. Dit is met name te verklaren door de toename van de werkloosheidsduur van tijdelijke krachten in tijden van de economische crisis.

UITSTROOM VAN WERKZOEKENDEN

Ook in de uitstroom van werkzoekenden (of preciezer: de bij UWV geregistreerde niet-werkende werkzoekenden) naar werk overheerst het aandeel tijdelijke

TABEL 1

WW-instroomrisico, uitkeringsduur, dagloon, uitkeringslasten per verzekerde, naar bedrijfstak, 2009–2010

Bedrijfstak	WW-instroomrisico in procenten		Gemiddelde uitkeringsduur in weken		Gemiddeld dagloon in euro		Gemiddelde uitkeringslast in euro per verzekerde	
	Tijdelijk	Onbepaalde tijd	Tijdelijk	Onbepaalde tijd	Tijdelijk	Onbepaalde tijd	Tijdelijk	Onbepaalde tijd
Landbouw, visserij, voeding	8,6	2,9	29	45	90	104	834	512
Bouw en hout	21,1	9,5	23	35	110	128	2069	1590
Industrie	11,8	4,7	31	47	102	122	1394	1012
Winkelbedrijf en groothandel	6,4	3,6	29	47	81	102	565	652
Transport	8,6	2,6	29	43	96	114	906	489
Zakelijke en financiële dienstverlening	12,9	4,5	31	50	106	131	1602	1103
Uitzendbranche	13,1	15,9	24	29	82	94	973	1645
Gezondheid	5,8	1,3	33	56	83	92	601	259
Onderwijs (overheid)	8,2	0,6	31	72	106	118	1005	199
Overheid overig	3,4	0,2	37	63	108	122	508	73
Overig bedrijf en beroep (inclusief horeca)	7,8	3	29	44	75	86	636	422
 totaal	9,1	3,1	28	46	90	114	888	620

Bron: UWV, 2011a

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

(uitzend)banen. In 2009 ging het bij elkaar om 74 procent van alle nieuwe baanstarts; 29 procent was uitzendwerk en 45 procent tijdelijk (niet-uitzend) werk (UWV, 2011b). Het gaat bij deze baanvinders overigens niet alleen over personen met een WW-uitkering, maar over alle bij UWV geregistreerde werkzoekenden. Dit zijn ook personen met een WWB-uitkering en personen die nog in een aanvraagprocedure voor een uitkering verkeren dan wel helemaal geen uitkeringsrecht hebben. De groep werkzoekenden is dus breder dan alleen de groep die een WW-uitkering heeft.

Het is mogelijk om op basis van de data gebruikt in het hiervoor genoemde baanvindersonderzoek vast te stellen hoe in- en uitstroompatronen in de werkloosheid eruit zien voor verschillende groepen werknemers. We onderscheiden daarbij werknemers met een contract voor onbepaalde duur, werknemers met een tijdelijk contract (exclusief uitzendkrachten), en uitzendkrachten, zowel voor als na werkloosheid. Drie verschillende mogelijke contractvormen voor en drie verschillende mogelijke contractvormen na werkloosheid geven negen groepen. Tabel 2 laat de werkloosheidsduur zien voor deze negen groepen. Het gaat hierbij uitsluitend over groepen die een baan hebben

gevonden. Deze cijfers laten niet zien welke personen na een periode als werkzoekende geen nieuwe baan hebben gevonden; het is dan ook niet mogelijk op basis van deze cijfers de kans op een baan af te leiden.

Tabel 2 laat allereerst zien dat de duur van de werkloosheid van degenen die een baan vonden in 2010 gemiddeld langer is dan van de personen die weer aan het werk gingen in 2009. Hiernaast is er geen duidelijk verband te zien tussen werkloosheidsduur en de contractenvorm voor- en na werkloosheid. De werkloosheidsduur is verreweg het langst bij werknemers die vóór de werkloosheid een vast dienstverband hadden en het werk weer hervatten in een vast dienstverband. Mensen die een contract hadden voor onbepaalde duur, stromen slechts enkele weken later uit naar werk dan mensen die een tijdelijk contract hadden. Opmerkelijk is ook dat de personen die uitzendwerk deden iets langer werkloos waren dan degenen die in andere soorten tijdelijke contracten werkzaam waren. Voor werknemers die vanuit een tijdelijk dienstverband werkloos worden en weer werk vinden via een uitzendbaan, is deze duur voor zowel 2009 als 2010 relatief kort.

Het is interessant om weer te geven hoe de verhoudingen tussen tijdelijke contracten en contracten voor

Gemiddelde duur niet-werkend van uitgestroomde NWW'ers, in maanden

TABEL 2

Contract voorafgaand aan NWW	Contract direct na NWW	Baan gevonden in 2009		Baan gevonden in 2010	
		duur werkloosheid	Aantal personen	duur werkloosheid	Aantal personen
onbepaalde tijd	onbepaalde tijd	9,8	39.150	9,2	43.498
onbepaalde tijd	bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	6,2	37.308	7,3	52.524
onbepaalde tijd	uitzendwerk	5,3	17.817	7,0	23.820
bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	onbepaalde tijd	6,9	23.548	7,5	25.289
bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	6,7	56.878	6,9	78.706
bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	uitzendwerk	5,2	24.078	6,5	31.268
uitzendwerk	onbepaalde tijd	7,8	9.753	8,3	9.590
uitzendwerk	bepaalde tijd, exclusief uitzendwerk	7,4	21.715	8,1	23.869
uitzendwerk	uitzendwerk	6,0	40.676	6,4	49.680
Gemiddelde duur en totaal aantal personen		6,8	270.923	7,5	338.244

Bron: UWV, 2011; eigen berekeningen

onbepaalde duur liggen bij de werkgevers waar baanvinders aan de slag gaan. Bij alle reguliere werkgevers (ofwel de niet-uitzendwerkgevers) heeft 74 procent van het personeel een contract voor onbepaalde duur. Maar bij de reguliere werkgevers waar werkzoekenden die een baan hebben gevonden, terechtkomen, heeft slechts 60 procent van het personeel een contract voor onbepaalde duur (UWV, 2011b). De bedrijven waar werkzoekenden aan de slag gaan, zijn dus bedrijven met een groter aandeel werknemers met minder baanzekerheid.

In de bewegingen vanuit een baan naar werkloosheid en daarna weer naar een baan is er een ruime mate van intersectorale mobiliteit: meer dan de helft van de mensen die werkloos worden, vindt een baan in een andere sector (UWV, 2011b). Hierin is de uitzendbranche meegenomen, wat het beeld iets vertekent: men kan immers via een uitzendbaan feitelijk werkzaam zijn in dezelfde branche als van waaruit men werkloos werd. Men werd bijvoorbeeld werkloos vanuit de Bouw, en ging na een periode van werkloosheid weer aan de slag in de Bouw, zij het op basis van een uitzendcontract. Deze persoon is dan geregistreerd als uitzendkracht maar werkt in dezelfde branche als vóór de werkloosheid. Daarnaast blijkt dat het wel of niet wisselen van sector geen invloed heeft op de duur van de werkloosheid; wel heeft het een licht negatief effect op het inkomen en ook hebben mensen die van sector zijn gewisseld vaker een tijdelijk dienstverband.

LEIDT UITSTROOM UIT WERKLOOSHEID NAAR FLEXIBEL WERK TOT DUURZAME PARTICIPATIE?

Verblijf in het flexibele segment van de arbeidsmarkt is voor de meesten van beperkte duur (SEO, 2010). Langdurige arbeidscontracten blijven daarnaast het leeuwendeel uitmaken van alle arbeidscontracten. Binnen de leeftijdscategorie 25–55 jaar bleef, volgens OESO, in de periode 2000–2010 de proportie banen met een al verstreken duur van minstens vijf jaar onveranderlijk rond de 62 procent. Het ligt dan voor de hand te verwachten dat de flexwerkers voor wie arbeidsmarktdaarnie niet een kortstondige episode is (zoals scholieren of studenten) voor een flink deel doorschuiven naar meer duurzame banen met een contract voor onbepaalde duur.

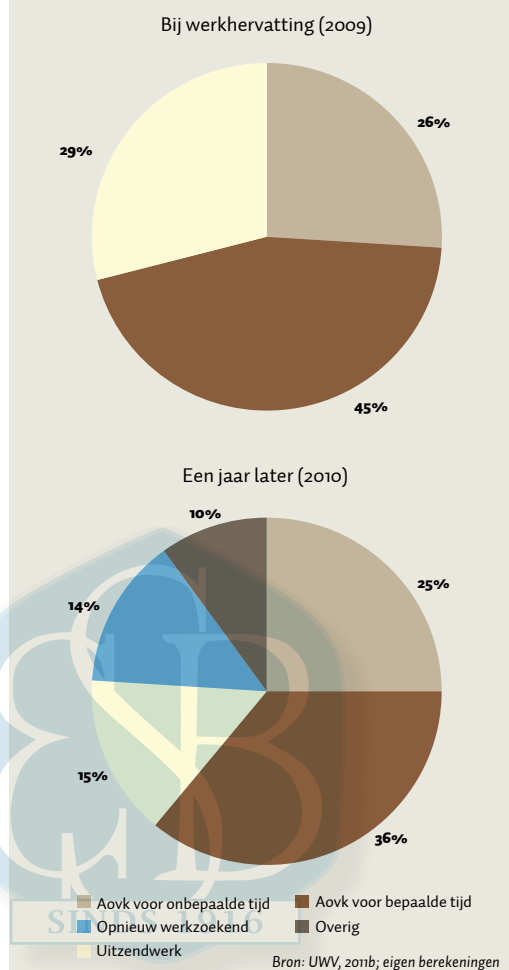
In verschillende studies uitgevoerd door, of in opdracht van, UWV is gemeten hoe mensen die werk vinden vanuit werkloosheid op de arbeidsmarkt, varen in de daaropvolgende 1 tot 2,5 jaar. De uitkomsten uit deze onderzoeken laten een gemengd beeld zien; werk-

hervatting via flexibele arbeid leidt voor sommigen wel en voor anderen niet tot duurzame participatie. Duurzame participatie wil zeggen aan het werk zijn of zelfs een meer duurzame baan verwerven in de 1 tot 2,5 jaar na werkhervatting.

Uit het eerder genoemde baanvindersonderzoek van UWV bleek dat in 2009 van degenen die werk vonden (ongeacht of het een tijdelijk (uitzend)contract of een contract voor onbepaalde duur was) 76 procent een jaar later nog steeds aan het werk was. Deze 76 procent betrof een kleine 200.000 personen; het is niet bekend in hoeverre deze mensen bij dezelfde

Dienstverband bij werkhervatting en situatie één jaar later

FIGUUR 1



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

werkgever aan de slag waren. Veertien procent had zich opnieuw ingeschreven bij UWV en de overige tien procent had zich teruggetrokken van de arbeidsmarkt, was met pensioen gegaan of was aan de slag gegaan als zelfstandige. Van de genoemde 76 procent had een derde een contract voor onbepaalde duur, bijna de helft had een tijdelijke baan in directe dienst bij de werkgever en een vijfde was aan het werk als uitzendkracht (figuur 1).

Naast een analyse van uitstroom van werkzoekenden naar werk heeft UWV gekeken wat er gebeurt met personen die aanspraak maken op een WW-uitkering (een subgroep van alle werkzoekenden). Hieruit bleek dat 60 procent van de tijdelijke werknemers ruim een

Er is geen duidelijk verband tussen werkloosheidsduur en de contractvorm voor en na werkloosheid

jaar na het vinden van de eerste baan voortdurend aan het werk was gebleven; bij de 'vaste' werknemers was dat met 65 procent vergelijkbaar. Persoonskenmerken bleken een verschil te maken voor duurzaamheid zoals hier gedefinieerd: ouderen (55+) bleken voor 60 procent duurzaam werkzaam te blijven na het vinden van een baan voor onbepaalde duur, tegen 43 procent na het vinden van een tijdelijke baan. Uit dit onderzoek kwam echter ook naar voren dat de sector waarin men weer aan de slag ging belangrijker was voor duurzaamheid dan wat voor soort contract men kreeg bij werkherhvatting. Zo lag duurzaamheid voor beide soorten arbeidscontracten aanzienlijk lager in de uitzendbranche en bij de bedrijfstak Bouw en hout, terwijl men in de bedrijfstakken Gezondheid, Industrie en Overheid ongeacht contractvorm vaker duurzaam aan de slag was (UWV, 2011a). Overigens is het aandeel tijdelijke contracten groot in de genoemde bedrijfstakken met een geringe duurzaamheid.

In een onderzoek dat in opdracht van CWI-ABU een paar jaar eerder werd uitgevoerd (SEO, 2008) werd nog langer gekeken, namelijk naar een periode van 2,5

jaar na werkherhvatting. Hierbij werd bij de eerstgeonden baan na werkloosheid onderscheid gemaakt tussen uitzendcontracten en contracten in directe dienst van de werkgever. Deze contracten in directe dienst waren niet verder onderverdeeld in tijdelijke contracten en contracten voor onbepaalde duur. Uit dat onderzoek bleek in de eerste plaats dat voor alle soorten contracten de eerstgeonden baan veelal niet duurzaam is. Na zes maanden was nog maar 42 procent werkzaam in die baan. Vanuit uitzendwerk wordt wel doorgeschoven naar reguliere banen: 6 maanden na de eerste uitzendbaan is 30 procent inmiddels in een direct dienstverband beland, na 2,5 jaar is dat opgelopen tot 46 procent. Bij baanvinders die in een direct dienstverband begonnen, is na 2,5 jaar 64 procent in een direct dienstverband werkzaam. Uit dit onderzoek bleek verder dat de duurzaamheid van de werkherhvatting op zich – in dit geval of men na 2,5 jaar nog altijd aan het werk is (er kan tussen de peilmomenten in principe wel sprake zijn geweest van (korte) perioden van werkloosheid) – nauwelijks verschilt tussen wie aan het werk gaat op basis van een uitzendcontract en wie het werk hervatten in een direct dienstverband: 70 procent van degenen die in een direct dienstverband begonnen is nog aan het werk na 2,5 jaar, 62 procent van degenen die in een uitzendbaan begonnen.

Zowel het meer recente onderzoek door UWV als het onderzoek in opdracht van CWI en ABU laat zien dat het merendeel van de werkzoekenden na werkloosheid een baan vindt die duurzaam is. Toch is er ook een deel van ongeveer 25 tot 40 procent dat niet duurzaam aan de slag gaat.

ARBEIDSMARKTDIENSTVERLENING

Met name bij flexibele arbeid doen zich relatief veel baanwisselingen voor. Dat vergt vanzelfsprekend een goed geolied transactiesysteem op dat marktsegment. Het is dan ook niet verwonderlijk dat flexibilisering en uitzendsector nauw met elkaar verweven zijn. De meer recente expansie van het flexsegment (CBS, 2012) profiteerde ook van de gelijktijdige ontwikkeling van de dienstverlening via internet, die de onderlinge communicatie tussen vraag en aanbod stellig heeft bevorderd. Zeker 70 procent van alle advertenties op bestaande internetvacaturesites betreft uitzendbanen – zowel die van UWV (www.werk.nl) als van de grote commerciële sites.

UWV als publieke dienstverlener op de arbeidsmarkt richt zich vooral op werkzoekenden die al werk-

loos zijn of dat dreigen te worden. Het doet dit onder andere door informatie over de arbeidsmarkt te verzamelen en deze openbaar te maken, door het activeren van werkzoekenden en door werkzoekenden concreet naar vacatures te bemiddelen. UWV positioneert zich op het flexsegment van de arbeidsmarkt, omdat flexibele arbeid voor werklozen de meest voorkomende stap terug is naar de arbeidsmarkt. UWV werkt daarbij actief samen met commerciële intermediairs – met name uitzendbureaus. Het maakt zijn geregistreerde aanbod toegankelijk voor andere intermediairs, bemiddelt geregistreerde werkzoekenden naar uitzendbanen en stimuleert hen van de diensten van uitzendbureaus gebruik te maken. Dat is een gedragslijn die inmiddels binnen de Europese Unie ook wordt bepleit en door veel zusterinstellingen van UWV in toenemende mate in de praktijk wordt gebracht (Andersen *et al.*, 2009).

VAN OPSTAP NAAR DUURZAME PARTICIPATIE

Uit onderzoek blijkt dat de grootste kans op participatie na werkloosheid participatie is in tijdelijk (uitzend) werk. Zowel bij werkhervatting in dit type flexibel werk als in vast werk blijkt meer dan de helft na geruime tijd nog werkzaam. Beide vormen van participatie lijken dus tot duurzame participatie te leiden, maar dit wordt ook sterk beïnvloed door de sector waarin men weer aan de slag gaat, en verder door de arbeidsmarktkenmerken van de betreffende werknemers.

Tegelijkertijd leidt een nieuwe baan voor een kwart tot bijna de helft van de personen die weer werk vinden niet automatisch tot duurzame arbeidsparticipatie (UWV, 2011a). Alleen behulpzaam zijn bij de stap terug naar werk is dus niet altijd voldoende om duurzame participatie te realiseren. Duurzame participatie zou kunnen worden bevorderd door actiever aandacht te besteden aan de periode voorafgaand aan werkloosheid en de periode na werkhervatting. Voorafgaand gaat het om employability. Dit is van belang om te voorkomen dat opvolgende flexibele banen uiteindelijk resulteren in langdurige inactiviteit. Dat omvat mede het stimuleren dat voldoende wordt geïnvesteerd in scholing en tot opbouw en aanpassing van de beroepscompetenties. Juist voor flexwerkers vinden dergelijke investeringen veelal nog onvoldoende plaats. Dat constateerde recentelijk ook het Kabinet in een notitie, verwijzend naar verschillende onderzoeken: “Werkgevers blijken (...) minder te investeren in de scholing van werknemers met een flexibel contract dan in de scholing van werknemers met een contract voor

onbepaalde tijd.” (SZW, 2012). In deze notitie wordt opgemerkt dat deze onderinvestering negatieve gevolgen kan hebben voor werknemers. Investeren in scholing van flexibele werknemers om ze duurzaam aan het werk te houden, wordt nog onvoldoende opgepakt en het is de vraag welke spelers op de arbeidsmarkt hierbij een rol hebben te vervullen.

Omdat vanuit een tijdelijke (uitzend)baan het risico op werkloosheid relatief groot is, tekent zich na werkhervatting tevens de uitdaging af om samen met de andere (commerciële) bemiddelaars actief te streven naar het verzorgen van een follow-up. Op ‘van-werkloosheid-naar-werk’ zou een inspanning moeten volgen van ‘van-werk-naar-werk’. Hierbij zou vooral extra aandacht te geven zijn aan personen die behoren tot minder kansrijke aanbodscategorieën, zoals ouderen en lageropgeleiden. De flexibilisering van de arbeidsmarkt geeft alle aanleiding om meer aandacht te geven aan de vraag hoe de entree in tijdelijke banen zo veel mogelijk kan worden uitgebouwd tot een duurzame arbeidsloopbaan.

LITERATUUR

Andersen, T. *et al.* (2009) *The role of the public employment services related to ‘flexicurity’ in the European labour markets. Policy and Business Analysis, VC/2007/0927.*

AStri (2012) *Baan-baan mobiliteit: ontwikkelingen in trends en voorkeuren van werknemers en werkgevers.* Leiden: AStri beleidsonderzoek en advies.

CBS (2012) *Bijna een op de vijf werknemers is een flexwerker.* CBS webmagazine, 29 mei.

SEO (2008) *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-clënten.* Amsterdam: SEO.

SEO (2010) *Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt - aantal werknemers en hun kenmerken.* Amsterdam: SEO.

SZW (2012) *Hoofdlijnennotitie herziening ontslagrecht en WW.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV (2011a) *UWV Kennis Verslag 2011-III.* Amsterdam: UWV

UWV (2011b) *Niet-werkende werkzoekenden aan het werk in 2010: wie zijn ze en waar vinden ze een baan?* Amsterdam: UWV.