

# De *Flexwolf* verslindt de Nederlandse arbeidsmarkt

In een poging om de wildgroei van flexibel werk in te perken, adviseerde de commissie-Borstlap op 23 januari onder andere om het vaste contract minder vast te maken. Dit zou de ongelijkheid tussen kansarmen en kansrijken verkleinen. Maar klopt het wel dat de groei van flexibele contracten vooral kansarme werknemers treft?

## IN HET KORT

- De groei van flexibele contracten verspreidt zich als een olievlek naar hogere opleidingsniveaus en steeds meer bedrijfstakken.
- Het gaat bijna uitsluitend om contracten met individuele werkgevers en opvallend weinig om uitzendwerk.
- De groei van flexibele contracten levert geen positief resultaat op voor de werkgelegenheid.

## WIEMER SALVERDA

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

De onstuimige groei van flexibele arbeidscontracten ondermijnt voor velen de zekerheid van werk en inkomen, en daarmee structureel ook hun inbedding in de maatschappij. De ontwikkeling doet denken aan de *Waterwolf*, die vroeger Amsterdam dreigde te verzwelgen. Vondel wees daar al op in 1641, maar het duurde nog drie eeuwen voordat de Haarlemmermeer ingepolderd en het gevaar afgewend werd.

Omdat er geen actie tegen wordt ondernomen, vreet nu de *Flexwolf* al jarenlang steeds verder aan de arbeidsmarkt. Flexibele contracten betroffen in 2018 al bijna twee miljoen werknemers. En dat is exclusief de ruim een miljoen zzp'ers, die ik overigens in dit artikel buiten beschouwing laat. In het voorjaar van 2019 waarschuwde het Centraal Planbureau (CPB) dat laagopgeleiden in ons land kopje onder dreigen te gaan in het uitdijende meer van flexibele contracten (CPB, 2019a). Die zorg is volkomen terecht, maar als we alle aandacht daarop richten, blijft onzichtbaar hoe de hele arbeidsmarkt hierin dreigt te verdrinken.

Het CPB meent dat flexibel werken voordelen heeft die breed in de maatschappij terecht komen, terwijl de nadelen ervan bij zwakke groepen neerslaan (CPB, 2019b). De Regeringscommissie Regulering van Werk volgt het CPB in die visie in haar onlangs uitgebrachte eindrapport (Commissie-Borstlap, 2020).

Deze bijdrage laat zien dat de nadelen van flexibel werk juist breed in de maatschappij terecht komen, terwijl de voordelen twijfelachtig zijn. Het niveau en de groei van

flexibele arbeid liggen in Nederland hoger, veel hoger – en zijn veel breder gespreid dan in andere landen. Het Centraal Planbureau en de commissie-Borstlap zien dat niveau wel, maar gaan voorbij aan de spreiding, en stellen ook niet de vraag wat die flexibiliteit internationaal vergeleken oplevert.

## Snellere stijging dan in buurlanden

De snelle en voortgaande groei van flexibele contracten in Nederland is geconcentreerd in de jaren na 1999, toen de Wet Flexibiliteit en Zekerheid werd ingevoerd. Het percentage flexibele contracten onder werknemers groeide van 12 procent naar 21 procent in 2018, zo blijkt uit cijfers van Eurostat. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat ook vaste contracten zonder vaste werkuren meeneemt, steeg het percentage van 16 procent in 2003 naar 27 procent in 2018 (CBS, 2019a).

In onze buurlanden België en Duitsland en in het gemiddelde van de EU-landen bleef per saldo het niveau over dezelfde periode onveranderd: tien à dertien procent – ongeveer de helft van het Nederlandse percentage. In deze cijfers zijn de individuele werknemers geteld, maar slechts voor de baan waaraan zij de meeste uren besteden (op jaarbasis). Dat leidt tot een belangrijke onderschatting van het probleem. Als we alle banen van werknemers in een jaar erbij optellen komen we in 2018 uit op drie miljoen flexibele banen – een miljoen meer dan de twee miljoen werknemers. Dat komt neer op 36 procent van alle banen, en 31 procent van alle gewerkte uren in dat jaar (CBS, 2019b). Sinds 2006 is het percentage flexibele banen gestegen met zeventig procent. Als we alleen kijken naar de baan waaraan werknemers de meeste uren besteden is dat vijftig procent. Ik richt me in deze analyse (helaas) alleen op de banen waaraan mensen de meeste uren besteden, omdat daar meer persoonlijke details van bekend zijn.

## Verspreiding als een olievlek

Bepaalde categorieën werknemers, ook wel 'zwakke groepen' genoemd, werken duidelijk veel vaker met flexibele contracten dan andere. Maar de hoogste percentages groeien niet per se het snelst, en de meest getroffen categorieën zijn soms ook maar klein. De crux van de groei is dat het zich steeds breder verspreidt naar andere groepen toe. Dat verklaart mede de grote maatschappelijke onrust.

Voortbordurend op de notitie van het CPB, belicht figuur 1 de olievlek voor de drie opleidingsniveaus. Het is zeker waar dat laagopgeleiden veel meer getroffen worden (zie figuur 1a, een stijging van 22 naar 41 procent). Maar de percentages flexibele contracten stijgen bijna net zo sterk

Dit artikel is gebaseerd op Salverda (2019) en de presentatie van Salverda tijdens de Nederlandse ArbeidsmarktDag 2019

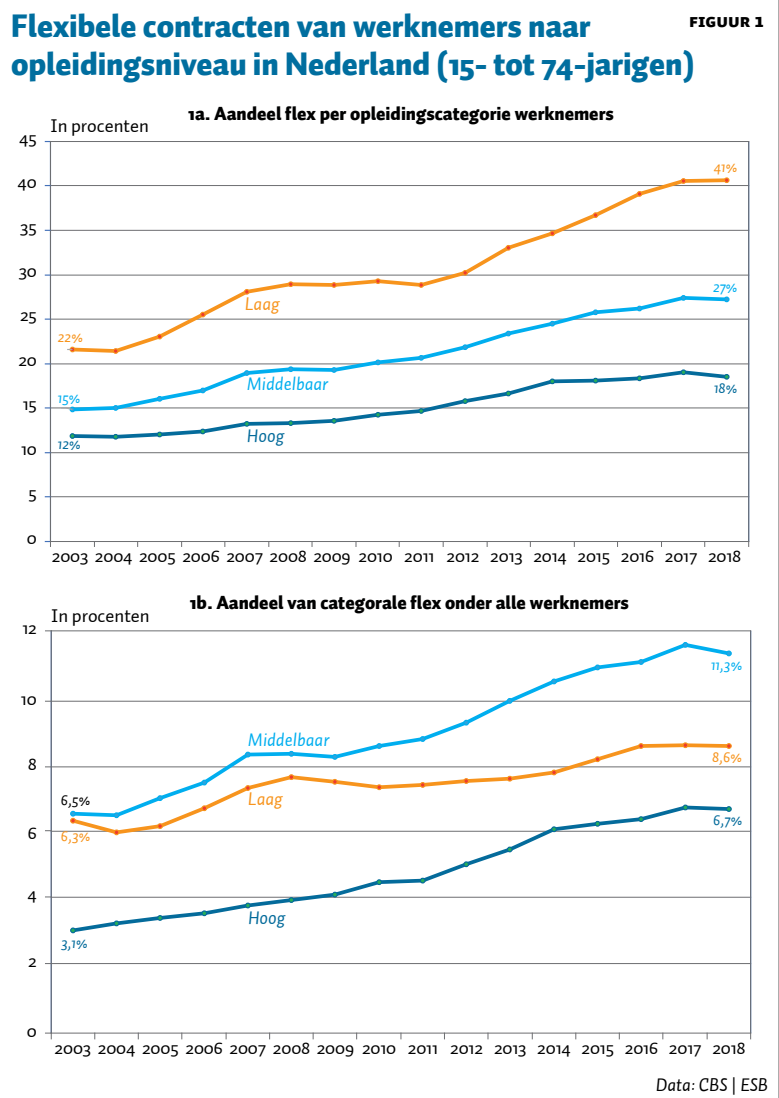


onder middelbaar opgeleide werknemers (van 15 naar 27 procent), en groeien ook drastisch onder hoogopgeleiden (van 12 naar 18 procent). In die zin groeit de flexibiliteitsgraad dus in alle richtingen binnen de opleidingsdimensie. Dit is echter maar de helft van het verhaal.

Tegelijkertijd verschuift de omvang van deze drie groepen binnen het totaal aantal werknemers. De snelle groei van hoogopgeleiden is algemeen bekend, terwijl het aandeel van laagopgeleiden daalt. Figuur 1b combineert deze verschuivingen met de stijgende flexibiliteitsgraad van figuur 1a. Dat laat zien hoe binnen het totaal van alle werknemers de aandelen van flexibele werknemers zich per opleidingsniveau ontwikkelen. Met de algemene stijging van flexibele contracten groeit natuurlijk de bijdrage van elk van de drie opleidingscategorieën. Maar door het afnemende aandeel van laagopgeleiden in de beroepsbevolking stijgt het aandeel van laagopgeleide flexibele werknemers in het totaal juist het minst: van 6,3 naar 8,6 procent van alle werknemers. Dat van middelbaar opgeleiden groeit meer, zowel absoluut als relatief, van 6,5 naar 11,3 procent. Daar tussenin zit de groei van het aandeel hoogopgeleiden met flexibel contract, van 3,1 naar 6,7 procent, gerekend in procentpunten, maar het betekent tegelijk wel een ruime verdubbeling – de scherpste stijging van de drie.

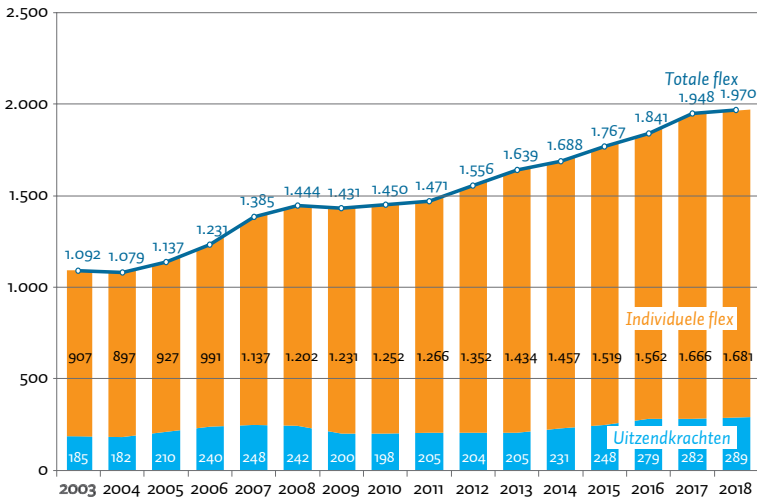
Het aandeel van laagopgeleiden binnen de totale groep flexibele werknemers daalt daarom fors, van 39 procent naar minder dan een derde. Dat gat wordt overwegend gevuld door de hoogopgeleiden, met een groei van 19 naar 25 procent. Het aandeel van middelbaar opgeleiden schommelt rond de 41 à 42 procent. Het probleem mag dan voor laagopgeleiden het ernstigst zijn, het meest omvangrijke en snelst groeiende probleem ligt echter elders.

Voor andere dimensies dan opleiding gelden vergelijkbare ontwikkelingen. Naar leeftijd bezien is de flexibiliteit onder jongeren enorm, en deze stijgt ook enorm: van 42



## Flexibele contracten: via uitzendbureaus en individueel, 2003–2018

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

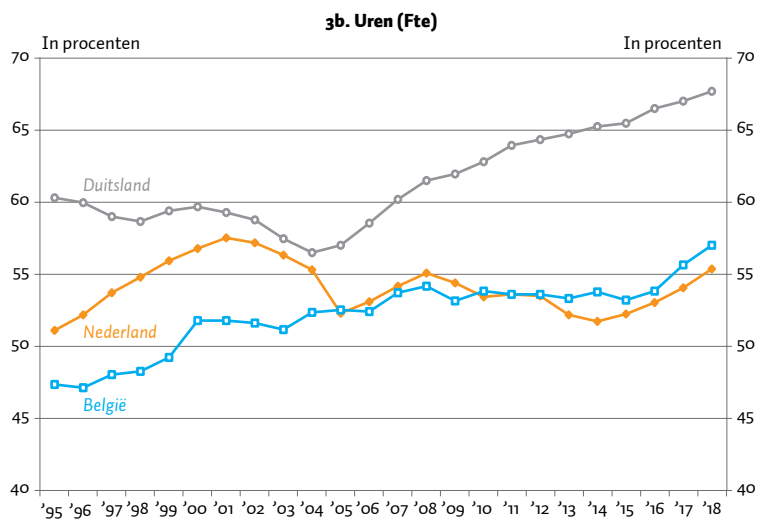
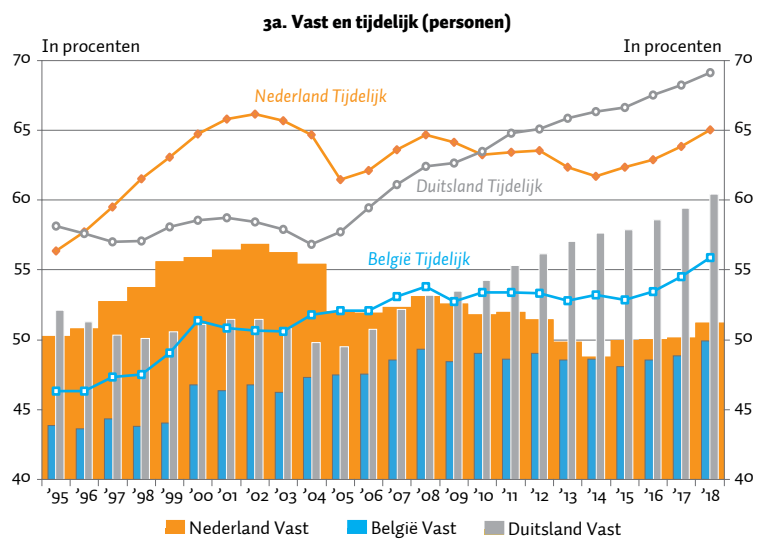
naar 70 procent van alle werkende jongeren. Maar tegelijk verandert hun aandeel onder alle flexibele werknemers bijna niet, omdat de flexibiliteit onder oudere werknemers ongeveer even hard groeit.

Naar beroepsniveau bezien groeit de flexibiliteit van 33 naar 53 procent van de werkenden binnen de laagst opgeleide beroepen. Ook hun aandeel groeit echter niet omdat de groei onder de hogere beroepsniveaus net zo snel gaat.

Ook is het zo dat flexibiliteit records breekt onder de kleinste banen van minder dan twaalf uur/week (met een groei van 50 naar 74 procent), maar dat tegelijk onder alle flexwerkers het aandeel daalt van flexibele werknemers met een kleine baan. En de flexibiliteit onder mannen, inmiddels 25 procent, is op weg om die onder vrouwen, nu 29 procent, in te halen. Maar hun aandeel groeit niet mee omdat het aantal werkende vrouwen nog altijd stijgende is. Tot slot steekt de flexibiliteit in de horeca ver boven de andere bedrijfstakken uit, met een groei van 42 naar 62 procent. Maar het aandeel van de horeca onder alle flexwerkers stijgt maar weinig, omdat ook elders de flexibiliteit groeit. Met andere woorden: flexibiliteit treft telkens een bepaalde groep sterk, maar steeds houden de andere categorieën de toename van flexibel werk in de sterkst getroffen groep bij of overtreffen ze die.

## Werkgelegenheidsgraad van werknemers, 15–64 jaar, met vast of tijdelijk contract

FIGUUR 3



Data: Eurostat | ESB

## Weinig groei van uitzendwerk

Het is belangrijk om vast te stellen dat de flexibiliteit georganiseerd via uitzendbureaus, als zijnde intermediair tussen werknemer en werkgever, maar weinig groeit. Uitzendwerk zette in de jaren negentig sterk een stempel op de flexibiliteit, en de groei ervan vormde aanleiding voor de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid. Werken via uitzendbureaus, als kanaal van flexibele contracten, is sinds die wet en met behulp van cao-vorming min of meer geïnstitutionaliseerd en onder controle gebracht.

Figuur 2 toont dat het aantal uitzendkrachten verantwoordelijk is voor circa tien procent van de totale groei van flexibele contracten. Ze schetst daarenboven de explosieve ontwikkeling van alle overige vormen van flexibele contracten (tijdelijke aanstellingen, met of zonder vaste uren, en personen in hun proefperiode), van 900.000 naar bijna 1,7 miljoen personen. Die groei is verantwoordelijk voor de overige negentig procent van de totale stijging van de flexibiliteit. Het betekent dat de flexibiliteittoename voor het overgrote deel berust op individuele contracten die direct tussen werkgever en werknemer worden afgesloten, zonder verdere bemiddeling.

## Geen effect op werkgelegenheid

Om te beoordelen wat de Nederlandse explosie van flexibele contracten oplevert, kijk ik naar het werkgelegenheidseffect. Men zou mogen verwachten dat als het contractueel gemakkelijker wordt om mensen flexibel in te huren, ook het ondernemen gemakkelijker wordt en de totale werkgelegenheid daarvan zou moeten profiteren, al zou die van vaste werknemers er mogelijk onder kunnen lijden. Het verloop binnen Nederland in vergelijking met onze zuider- en oosterburen werpt daar een schril licht op.

Figuur 3a schetst de bijdragen van vaste en tijdelijke contracten aan de totale *personeel* werkgelegenheidsgraad,

gemeten als werknemers als percentage van de beroepsgeschikte bevolking in de drie landen. Zzp'ers zijn wederom niet meegenomen in de berekening. Onze totale werkgelegenheidsgraad van werknemers (vast en tijdelijk bij elkaar opgeteld) ligt met 65 procent in 2018 niet hoger dan in 2003, ondanks het sterk toegenomen aandeel van flexibele contracten. De Duitse werkgelegenheidsgraad stijgt wel aanzienlijk, en zit al een aantal jaren duidelijk boven de Nederlandse. Hij berust primair op de groei van vaste contracten. Voor België geldt hetzelfde: de werkgelegenheidsgraad verkleint het gat met het Nederlandse niveau van veertien procentpunt in 1999 naar negen in 2018, bij een gelijkblijvende omvang van flexibele contracten.

Duidelijk is dat de explosie van flexibele contracten in ons land de kans op een baan als werknemer voor de beroepsrelevante bevolking zeker niet groter heeft gemaakt. In 2002 bereikte de vaste werkgelegenheidsgraad in ons land een hoogtepunt van 57 procent, dat eerst in enkele jaren afkalfde tot 52 procent en daarna verder daalde tot 49 procent in 2014, gevolgd door een kleine stijging tot 51 procent. Opvallend is hoe snel en drastisch Nederlandse werkgevers blijkbaar hun vaste personeelsbestand weten in te krimpen.

Ook valt op dat, in tegenstelling tot België en Duitsland, vaste contracten in Nederland niet noemenswaardig groeien tijdens de recente hoogconjunctuur (CBS, 2017b). Op zijn voordeligst gezegd heeft de Nederlandse groei van flexibele contracten de daling van de vaste contracten net gecompenseerd.

## Geen effect op effectieve arbeidsvraag

Ter vergelijking toont figuur 3b de volumeontwikkeling van gewerkte uren, uitgedrukt als de fulltime-werkgelegenheidsgraad, genormeerd als werkweken van 35 uur. Dit weerspiegelt de effectieve arbeidsvraag van werkgevers, die de beloning en inkomensvorming bepaalt. Ook de effectieve arbeidsvraag blijft in Nederland achter op die in België en Duitsland (en bedraagt 55 procent).

Voor België en Duitsland zijn het verloop en niveau in beide figuren vrijwel identiek. Voor Nederland ligt de fte-graad echter vanaf 2006 systematisch tien à elf procentpunt lager. Uiteraard is de hoge mate van deeltijd in ons land verantwoordelijk voor het verschil tussen personen en fte, maar flexibele contracten hebben dat verschil alleen maar groter gemaakt. Werknemers met een flexibel contract werken gemiddeld dertig procent korter dan de overige werknemers. Daarmee verklaart hun toegenomen aandeel vier procentpunten van het verschil tussen personen (figuur 3a) en uren (figuur 3b).

De Nederlandse fte-graad ligt onveranderd onder de Duitse, en sinds 2013 ook onder de Belgische. De vergelijking laat zien dat, met veel minder flexibele contracten, Duitsland het aanzienlijk beter doet en België tegenwoordig ook iets beter dan ons land. Belgische en Duitse huishoudens bereiken gemiddeld hetzelfde inkomen als de Nederlandse: circa 24.000 euro in 2018 (koopkrachtpariteiten, inclusief individuele consumptie via de overheid, zie Eurostat (2019)). maar zij doen dat met duidelijk minder contractuele onzekerheid dan in Nederland gebeurt.

## Conclusie

De *Flexwolf* vreet op de Nederlandse arbeidsmarkt in alle opzichten het vaste contract aan, juist ook buiten de 'zwakke groepen'. Tegelijk levert de groei van flexibele contracten, noch in vergelijking met eerdere jaren, noch in vergelijking met andere landen, een positief resultaat op voor de werkgelegenheid van werknemers. Vast verdwijnt, en flexibel compenseert dat nauwelijks. Duitsland en België doen het tegenwoordig beter met veel minder tijdelijke contracten, terwijl Nederland het moet doen met het negatieve effect van een breed verbreide baan- en inkomensonzekerheid. Dat wordt lang niet altijd gewaardeerd door werknemers: twee derde van de flexibele werknemers preferereert een vast contract (CBS, 2017a).

## Literatuur

CBS (2017a) *Zelfstandigen meest tevreden, uitzendkrachten minst*, 24 oktober. Bericht te vinden op [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

CBS (2017b) *CBS-conjunctuurbeeld: nu en 10 jaar geleden*, 20 december. Bericht te vinden op [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

CBS (2019a) *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring*. CBS Statline, te vinden op [opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl).

CBS (2019b) *Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken baan, bedrijfsgrootte, SBI2008*. CBS Statline, te vinden op [opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl).

CPB (2019a) *Centraal Economisch Plan 2019*. CPB Raming, maart.

CPB (2019b) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 2016/14.

Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Commissie Regulering van Werk. Rapport te vinden op [www.reguleringvanwerk.nl](https://www.reguleringvanwerk.nl).

Eurostat (2019) *GDP and main components (output, expenditure and income)*, versie 17 oktober. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).

Salverda, W. (2019) *The Netherlands: from convergence to divergence in Europe? Social dialogue and industrial relations in the face of household labour supply*. In: D. Vaughan-Whitehead (red.), *Towards convergence in Europe: institutions, labour and industrial relations*. Cheltenham: Edward Elgar, hoofdstuk 8.