

# Flexibilisering op de arbeidsmarkt eist een hoge tol

Ben Ligteringen

De toenemende flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt is voor menig werkgever een zegen, maar kent vele schaduwzijden: toenemende tweedeling tussen vaste en flexibele werknemers qua beloning en bestaanszekerheid, grote onderverzekering wat betreft pensioen en arbeidsongeschiktheid en een steeds grotere groep zelfstandigen die minder verdient dan het minimumloon. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? En wat valt eraan te doen?

Het aantal flexwerkers in Nederland neemt zienderogen toe. Het betreft onder andere zzp'ers, uitzendkrachten, payrollers en mensen met tijdelijke arbeidscontracten. Eind vorig jaar publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) een [policy brief](#) over deze rap voortschrijdende flexibilisering, en de conclusies logen er niet om:

- Vier van de tien werkenden hebben geen vast contract.
- De groei van flexibele arbeid is bovendien sterker dan in andere Europese landen.
- Als gevolg van de Nederlandse wet- en regelgeving verschillen de kosten en risico's tussen flexibele en vaste arbeidsrelaties.

Hiermee is het bewijs geleverd dat de onstuimige groei van het flexwerk in Nederland het gevolg is van specifiek Nederlandse wet- en regelgeving. En voor wie meent dat dit een onontkoombare ontwikkeling is: 'Op economische gronden valt niet te zeggen welk aandeel flexibele arbeidsrelaties in de beroepsbevolking wenselijk is.' Met andere woorden: de enorme flexibiliseringsgolf is het gevolg van bewuste beleidskeuzes.

De enorme flexibiliseringsgolf is het gevolg van bewuste beleidskeuzes

## Uitruil

De geschiedenis gaat terug naar het einde van de jaren '90, naar de Wet Flexibiliteit en Zekerheid die toen werd ingevoerd. Die wet had een tweeledig doel. Enerzijds wilde de overheid aan de werkgever ruimte bieden tot meer flexibiliteit in de bedrijfsvoering, anderzijds wilde zij voor de flexibele arbeidskracht meer zekerheid scheppen in werk en inkomen. Als zodanig was het een vertaling van het begrip *flexicurity* dat toen rondzong op de Eurocratische burelen. Het bevatte de suggestie van een uitruil — flexibiliteit tegen zekerheid — maar wat tegen wat geruild werd bleef duister. De doorsnee-werknemer merkte alleen dat zekerheden werden afgebroken door beperkingen die werden gesteld aan de omvang van de verzorgingsstaat.

Maar iedereen was er van overtuigd dat met flexibilisering van de arbeid een nieuwe economische groeimotor werd aangeboord. Een artikel dat ik zelf in die tijd schreef, geeft de sfeer van toen goed weer:

*De technologische ontwikkeling speelt bij dit alles [de ontwikkeling van het flexwerk] een doorslaggevende rol. Zij komt tot uitdrukking in de snelle verandering van productieprocessen, de verkorting van de product life cycli (dat is de periode tussen de introductie van een product en het tijdstip dat het als verouderd van de markt verdwijnt) en in het ontstaan van nieuwe markten. Het gevolg is dat de besluitvorming binnen bedrijven vaker moet plaatsvinden en ingewikkelder is dan vroeger, terwijl de onzekerheid omtrent de uitkomsten veel groter is geworden. Lange termijn ondernemingsplannen beslaan vaak nog maar een periode van drie jaar. Wat daarna gebeurt ligt achter de tijdhorizon.*

Dat was anno 1998. Het was diezelfde tijd waarin de benaming Personeel & Organisatie (P&O) voor de activiteiten van het personeelsmanagement in onbruik was geraakt en was vervangen door *Human Resources Management* (HRM). *Resources*, hulpbronnen — in de term ligt al de notie opgesloten dat arbeid een grondstof is die je dus tegen de laagste kosten moet inkopen. Daarmee trad er een trage erosie in van het zogeheten [Rijnlands model](#) dat ons stelsel van arbeidsverhoudingen altijd had gekenmerkt.

De wet gaf het signaal dat flexibilisering van de arbeid ‘het nieuwe normaal’ was

Dat lag niet zozeer aan de inhoud van de wet zelf. Het hoofdbestanddeel was de ‘3 x 3-regeling’: na een opeenvolging van drie tijdelijke arbeidscontracten ontstond een vast dienstverband, tenzij tussen die contracten een periode had gelegen van drie maanden. Maar een wet heeft niet alleen een regulerende, maar ook een normatieve werking. Deze wet gaf — bedoeld of onbedoeld — het signaal dat flexibilisering van de arbeid ‘het nieuwe normaal’ was. De tijdgeest deed de rest.

## Nieuwe constructies

Dat deed het gebruik van oude constructies toenemen, terwijl er nieuwe ontstonden:

- *Uitzendwerk* bestaat al heel lang. De uitzendkrachten zijn in dienst van het uitzendbureau en worden volgens een inleenovereenkomst te werk gesteld bij bedrijven. Het verschil met vroeger is dat de verplichte vergunning in de dereguleringswoede — ‘de markt moet het regelen’ — is gesneuveld. We zien het effect hiervan nog weleens bij louche Poolse bedrijfjes die zich ‘uitzendbureau’ noemen.
- *Payrolling* is betrekkelijk nieuw en lijkt op uitzendwerk. Ook hier treden werknemers niet in dienst van de werkgever waarvoor zij werken, maar bij het payrollbedrijf, dat alle werkgeversverplichtingen overneemt. Het verschil is dat het payrollbedrijf niet, zoals het uitzendbureau, de personeelswerving verricht; de werkgever ‘draagt zijn personeel over’. En het einde van de overeenkomst met de inlener betekent veelal tevens het einde van het dienstverband met de ingeleende.
- De *oproepovereenkomst* komt in verschillende varianten voor, zoals nul-urencontract een minmax-contract. Ze hebben gemeen dat de werkgever de oproepkracht kan inzetten in de uren dat er werk

beschikbaar is. De oproepkracht heeft dus geen vast maandloon.

- Het *tijdelijk dienstverband* betreft een gewone arbeidsovereenkomst, die echter aan het einde van de looptijd automatisch eindigt ('van rechtswege').
- De *zzp'er* is een ondernemer die zich laat inhuren en waarbij dus helemaal geen sprake is van een arbeidsrelatie (of deze niet wordt verondersteld).

## Flexibiliteitskampioen

Inmiddels is Nederland in twee decennia tijd de flexibiliteitskampioen van Europa geworden. Het aandeel flexibele banen is van minder dan 10 procent (1995) doorgroeid naar 18 procent, tegen circa 11 procent in Europa als geheel. Zo werkt inmiddels een half miljoen mensen op oproepbasis. Het aandeel zzp'ers nam in Nederland toe van 10 procent (1996) naar 16 procent (2015), terwijl het in de EU als geheel juist daalde van 18 naar 15 procent. Het CPB noemt deze combinatie 'uitzonderlijk'. Het verklaart deze ontwikkeling uit de Nederlandse wet- en regelgeving en de 'arbitragemogelijkheden' die zij schept voor zowel werkenden als werkgevers.

"Het aandeel zzp'ers nam in Nederland toe terwijl het in de EU als geheel juist daalde"

Het betreft vooral kosten- en risicoverschillen ten aanzien van ontslagbescherming en langdurige ziekte. Ontslag brengt voor de werkgever administratieve kosten met zich mee, en verplichtingen: de transitievergoeding. Ook geldt een ontslagverbod bij ziekte en zwangerschap. Hier valt aan te ontkomen door het inhuren van uitzendkrachten of zzp'ers, of door tijdelijke arbeidscontracten. In de eerste twee gevallen is er helemaal geen ontslagprocedure aan de orde en tijdelijke arbeidsovereenkomsten eindigen vanzelf.

Bij ziekte valt de langdurige loondoorbetaling van twee (!) jaar op. Deze lange termijn is ooit ingevoerd omdat er een verband werd verondersteld tussen de frequentie en de duur van de ziektegevallen in een bedrijf en de kwaliteit van het arbobeleid ('de vervuiler betaalt'). Dit verband is altijd al discutabel geweest, maar naarmate de arbeidsrelaties vluchtiger worden — juist door de sterke verbreiding van het flexwerk — neemt de 'patriarchale' personeelszorg nog verder in belang af.

Uit onderzoek is gebleken dat een derde van de werkgevers de loondoorbetaling als een knelpunt ervaart

Natuurlijk is het risico van loondoorbetaling over zo'n lange periode te verzekeren, en verstandige werkgevers doen dat ook. Maar dan nog is er administratieve rompslomp en is de werkgever verantwoordelijk voor de re-integratie van zijn langdurig zieke werknemer. Uit onderzoek is gebleken dat een derde van de werkgevers de loondoorbetaling als een knelpunt ervaart, terwijl bijna de helft moeite heeft met de re-integratieverplichting. Werkgevers kunnen hieraan ontkomen door het inschakelen van zzp'ers, uitzendkrachten en payrollers. En dan zijn er nog de verschillen tussen cao's — ook hier is het

werken met zzp'ers, uitzendkrachten en payrollers voordeliger — en ontwijking van het minimumloon (in het geval van zzp'ers) die van invloed kunnen zijn bij de keuze voor flexwerk.

Het is niet de flexibiliteit die gevergd wordt door onvoorspelbare markt- en afzetontwikkelingen, die het flexibele arbeid zo explosief heeft doen groeien, maar de kostenverschillen. Met de ontwikkeling die is ingezet met de Wet Flexibiliteit en Zekerheid is een situatie ontstaan waarin flexwerk goedkoper is geworden dan vast werk. En dat is vreemd. Flexwerk schept voor de werkgever een concurrentievoordeel en zou om die reden juist duurder moeten zijn. Economen noemen zoiets een 'perverse prikkel'.

## Beklemmend beeld

Inmiddels worden de effecten van al dat flexwerk steeds meer zichtbaar. De stijging van flexibele arbeid heeft zich vooral voorgedaan onder laagopgeleiden en de kans op werkloosheid en armoede is onder flexwerkers drie maal zo groot als onder werknemers met een vast contract. Het zijn de laag opgeleiden die veelal de zwakste onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt hebben. En in het algemeen doet de sterke toename van het flexwerk afbreuk aan het stelsel van werknemersrechten dat wij hebben opgebouwd.

In het bijzonder spitst de aandacht zich toe op de groep zzp'ers: ruim 850.000 op een beroepsbevolking van 7 miljoen. Uit [een onderzoek](#) uit 2014 komt een meer beklemmend beeld naar voren van de positie van de zzp'er dan in de vrijheid-blijheidverhalen van voor de crisis. Zo leeft ongeveer 15 procent van hen onder de armoedegrens, evenveel als in 2004. Ter vergelijking: bij mensen in loondienst geldt dat voor 3 procent. 29 procent van de zzp'ers heeft geen enkele pensioenvoorziening. Ook heeft deze groep, vaker dan werknemers in loondienst, in het verleden een beroep moeten doen op een uitkering. Opmerkelijk is de verschuiving in de verwachting om na de pensioengerechtigde leeftijd (65, respectievelijk 67 jaar) te zullen moeten doorwerken. In 2006 verwachtte 12 procent van de zzp'ers dat, in 2012 47 procent.

Flexwerk schept voor de werkgever een concurrentievoordeel en zou om die reden juist duurder moeten zijn

Ook voor risico's als ziekte en wegvallen van werk (omzet) is sprake van een aanzienlijke onderverzekering. Hier speelt met name een rol dat zzp'ers geen ondergrens hebben in hun inkomen, zoals werknemers die wel hebben in de vorm van het minimumloon. En de onderlinge verschillen zijn groot: 38 procent beoordeelt zijn beloning als 'hoog' of 'tamelijk hoog,' 62 procent als 'niet zo hoog' of 'laag.'

Daarom ontstaat langzaam een maatschappelijk onbehagen over de toenemende hoeveelheid flexwerk in ons land.

## Dwangbuis werkt niet

Valt het wassende water nog te keren? Het CPB schetst drie beleidsscenario's. Het eerste is meer regulering. Dat is wat minister Asscher de afgelopen periode heeft geprobeerd. Vooral bij coalitiepartner PvdA bestaat het heilig geloof in de vaste baan als referentiekader voor het arbeidsbestel. Deze partij lijkt alles wat afwijkt van de klassieke tegenstelling tussen kapitaal en arbeid te zien als een bedreiging voor de

geïstitutionaliseerde samenwerking tussen beide partijen waarop het stelsel van sociale zekerheid vanouds is geënt. Die instelling is een rem op het nadenken over vernieuwing van dat stelsel en is tot mislukken gedoemd als daarbij geen rekening wordt gehouden met de perverse prikkel voor werkgevers.

"De kans op werkloosheid en armoede is onder flexwerkers drie maal zo groot als onder werknemers met een vast contract"

Dat is precies wat er gebeurd is met de Wet Werk en Zekerheid, die de Wet Flexibiliteit en Zekerheid heeft vervangen. Hoofdbestanddeel is de 2 x 6-regeling: twee tijdelijke dienstverbanden leiden tot een vaste arbeidsovereenkomst, tenzij er zes maanden tussen liggen. Het gevolg is vaak geweest dat na die twee dienstverbanden de arbeidsrelatie werd beëindigd. Bijkomend voordeel was dat de nieuwe flexwerker telkens weer in de onderste schaal van de cao kon worden geplaatst, zodat de doorgroeimogelijkheden verdampten die de vaste werknemer wel heeft. Tot minder flexwerk heeft de wet tot op heden in elk geval niet geleid.

Bij de zzp'ers is het schijnondernemerschap altijd een probleem geweest. Hoe beoordeel je of iemand echt ondernemer is, en niet een verkapte werknemer? Dat laatste is bijvoorbeeld veel voorgekomen in de thuiszorg. Zogenaamde alfahulpen werden ontslagen en konden vervolgens als 'ondernemer' weer aan de slag. Het is tot op heden het duidelijkste voorbeeld van misbruik van het schijnondernemerschap. De controle daarop verliep via de VAR (verklaring omtrent de arbeidsrelatie) die onder andere opgave verlangde van het aantal gewerkte uren en opdrachtgevers. Maar dit systeem was zo lek als een mandje en werkte bovendien in het voordeel van de werkgevers: bij oneigenlijk ondernemerschap waren zij gevrijwaard van boetes en naheffingen.

Payrollbedrijven melden een toestroom van zzp'ers die hun opdrachten zijn kwijtgeraakt

De nieuwe Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) moest aan deze misstand een einde maken en is prompt doorgeschooten in tegengestelde richting. De arbeidsjuristen hebben zich kunnen uitleven op een dergelijk complex stelsel van modelovereenkomsten dat de betrokkenen — opdrachtgevers zowel als zzp'ers — zelf weer juristen nodig hadden om duidelijk te krijgen wat ze eigenlijk geacht werden te tekenen. Toen vervolgens halverwege het jaar bleek dat de Belastingdienst de grote hoeveelheid ingezonden modelovereenkomsten niet aan kon én staatssecretaris Wiebes vervolgens liet weten dat de groep verkapte werknemers groter was dan gedacht, was er weinig meer nodig om paniek te laten uitbreken. Ondanks het feit dat de uitvoering van de Wet DBA voorlopig is opgeschort, melden payrollbedrijven een toestroom van zzp'ers die hun opdrachten zijn kwijtgeraakt. Die zelfstandigen moeten daarvoor natuurlijk wel een deel van hun schamele uurtarieven afstaan.

Dit alles bewijst dat, als het om beperking van het flexwerk gaat, de arbeidsrechtelijke dwangbuis niet meer werkt. Werkgevers hebben zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot ware Houdini's.

## Brede sociale zekerheid

De andere twee oplossingen die het CPB aandraagt hebben wel de kosten- en risicoverschillen als

aangrijpingspunt. De ‘smalle variant’ houdt in dat de verschillen tussen vast en flex worden afgebouwd door baanbescherming en sociale zekerheid van de vaste werknemers te versoberen. Even slecht is ook gelijk. Maar als er een oplossing zou kunnen worden gevonden voor de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en de re-integratieverplichting, zou dat de verhouding tussen vast en flex een stuk evenwichtiger maken.

De ‘brede variant’ houdt in de sociale zekerheid uit te breiden tot alle werkenden. Daarvoor bestaat in de maatschappij een groeiend draagvlak. Zelfs onder sommige werkgevers begint het inzicht door te breken dat het steeds groeiende reservoir aan flexwerk ook nadelen heeft. Zo bracht de Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN) al ruim twee jaar geleden een [uitgewerkt plan](#) uit om de sociale zekerheid uit te breiden naar alle werkenden. Bestaande regelingen rond ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom worden dan omgebouwd naar algemene regelingen. Iedereen die inkomen uit arbeid ontvangt, is verplicht deel te nemen aan deze regelingen (vergelijkbaar aan het huidige model van de ziektekostenverzekeringen); door die verplichting is er ook geen risicoselectie. Voorts dient het sociaal beleid van ondernemingen te worden uitgebreid tot alle werkenden, zodat flexwerkers bijvoorbeeld ook in aanmerking kunnen komen voor scholingsfaciliteiten. Er is onder hen – en onder zzp’ers in het bijzonder – vaak sprake van achterstallig onderhoud aan het menselijk kapitaal.

De loyaliteit van vaste werknemers is groter en ook lekt er minder snel kennis weg uit de organisatie

Zo snijdt het mes aan twee kanten. Niet alleen wordt langs deze weg het probleem van het groeiend aantal onderverzekerde werkenden aangepakt, ook wordt de perverse prikkel verminderd. En naarmate het kostenverschil tussen flex en vast afneemt, zullen werkgevers de voordelen van de vaste baan weer gaan ontdekken. De loyaliteit van vaste werknemers is bijvoorbeeld groter en ook lekt er minder snel kennis weg uit de organisatie.

‘Als we straks twee miljoen mensen in flexrelaties hebben, dan moet je daar iets voor regelen. Als al die mensen onverzekerd rondlopen leef je op een maatschappelijke tijdbom.’ Zo vatte directeur Harry van de Kraats, toen ik hem twee jaar geleden hierover interviewde, het probleem beknopt samen. ‘Wij denken dat het goed is voor het investeringsklimaat in Nederland als mensen een zekere mate van basis krijgen in hun sociale zekerheid. Je moet zekerheid uitruilen tegen de wendbaarheid die bedrijven nodig hebben. Onder de druk van de internationale concurrentie moeten die kunnen op- en afschalen, maar je kunt de rekening daarvoor niet eenzijdig bij de werkenden leggen. Er moet een basiszekerheid komen voor alle werkenden, want de tijd van het vaste contract als remedie is wel zo’n beetje voorbij.’

