

Toekomst van de Arbeidsmarkt

4 oktober 2021

Marco Hoeberichts, Maikel Volkerink, Cindy Biesenbeek & Gaston van der Meulen

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEM

Toekomst van de Arbeidsmarkt

©2021 De Nederlandsche Bank n.v.

Auteurs: Marco Hoeberichts, Maikel Volkerink, Cindy Biesenbeek en Gaston van der Meulen. Tevens veel dank aan collega's binnen en buiten DNB voor nuttige gedachtewisseling. Alle overgebleven fouten zijn de onze.

Met de serie 'DNB Analyse' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in de analyses die DNB ten behoeve van actuele beleidsvraagstukken uitvoert. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank n.v.
Postbus 98 1000 AB
Amsterdam
Internet: www.dnb.nl
Email: info@dnb.nl

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inhoudsopgave | 3 |
| Kernpunten | 4 |
| 1 Inleiding | 5 |
| 2 Flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt | 6 |
| 3 Gevolgen van flexwerk | 8 |
| Werkenden – voordelen flexwerk | 9 |
| Werkenden – nadelen flexwerk | 9 |
| Werkgevers – voordelen flexwerk | 10 |
| Werkgevers – nadelen flexwerk | 11 |
| Macro-economische gevolgen van flexibilisering | 12 |
| 4 Naar een arbeidsmarkt van de toekomst | 13 |
| Gelijker fiscaal speelveld tussen werkenden | 14 |
| Kleinere verschillen in sociale bescherming | 14 |
| Toegankelijk en toereikend sociaal vangnet voor alle werkenden | 15 |
| Referenties | 17 |

Kernpunten

- De Nederlandse arbeidsmarkt presteert goed op veel indicatoren, zeker in internationaal perspectief. Maar de tweedeling op de arbeidsmarkt en de doorgeschoten flexibilisering vragen om actie. Institutionele verschillen tussen werknemers met een vast contract, met een flexibel contract en zzp'ers hebben de afgelopen decennia in belangrijke mate bijgedragen aan een sterke groei van flexibele arbeid. De schotten tussen deze verschillende arbeidsvormen belemmeren de doorstroom op de arbeidsmarkt. Dit gaat gepaard met het risico dat een steeds groter deel van de werkenden ongewild langdurig in de flexibele schil verblijft.
- De groei van flexibele arbeid is vanuit economisch perspectief niet altijd efficiënt. De keuze voor flexibele arbeid wordt lang niet altijd gedreven door de inhoud en aard van het werk, maar wordt in belangrijke mate bepaald door risico- en kostenoverwegingen als gevolg van verschillen in fiscale behandeling en sociale bescherming.
- Er is dus sprake van een ongelijk speelveld. Hervormingen zijn gewenst, niet om flexibele arbeid onmogelijk te maken, maar wel om de schotten die nu tussen verschillende arbeidsvormen bestaan te doorbreken en de verhoudingen op de arbeidsmarkt en sociale arrangementen in balans te brengen. Minder schotten en meer dynamiek dragen ook bij aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt.
- Bij de arbeidsmarkt van de toekomst draait het om het vinden van de juiste balans. Een goed functionerende arbeidsmarkt biedt voldoende flexibiliteit aan bedrijven om schokken op te vangen, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de verdeling van risico's en zekerheden tussen werkenden, bedrijven en de overheid. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de tweedeling op de arbeidsmarkt wordt tegengegaan door hervormingen die flexibele arbeid inperken en het aanbieden van vaste contracten aantrekkelijker maken voor werkgevers, langs de lijnen die de commissie-Borstlap voorstelt. Zolang het vaste contract voor werkgevers potentieel inflexibel, kostbaar en risicovol blijft, zal er druk blijven bestaan in de richting van meer flexibilisering. Zo beschouwd is het handen en voeten geven aan meer wendbaarheid in het vaste contract de beste manier om de nu geboekte winst bij het flexibele contract te waarborgen.
- Oplossingen moet worden gezocht in een gelijk(er) fiscaal speelveld tussen werkenden, kleinere verschillen in sociale bescherming tussen arbeidsvormen en een toereikend en toegankelijk sociaal vangnet.

1 Inleiding

Een goed functionerende arbeidsmarkt is in ieders belang. Werknemers en werkgevers hebben soms tegengestelde belangen, maar zijn uiteindelijk beide gebaat bij een arbeidsmarkt met evenwichtige arbeidsverhoudingen. Een goede werking van de arbeidsmarkt is ook wenselijk vanuit macro-economisch perspectief. Niet alleen draagt een goed functionerende arbeidsmarkt bij aan duurzame groei, welvaart en welzijn, maar ook aan een goed functionerende monetaire unie. Het maakt de economie beter bestand tegen schokken en zorgt voor een betere transmissie van monetair beleid.

De Nederlandse arbeidsmarkt presteert goed op veel indicatoren, zeker in internationaal perspectief. Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Verschillen in wet- en regelgeving, sociale bescherming en de fiscaliteit hebben de afgelopen decennia in belangrijke mate bijgedragen aan een sterke groei van het aantal werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Deze institutionele verschillen verstoren de keuze voor een vast of flexibel arbeidscontract, tussen werknemers- en ondernemerschap en zorgen voor schotten tussen de verschillende contractvormen. Dit belemmert de doorstroom van werkenden en gaat gepaard met het risico dat een steeds groter deel van de werknemers ongewild langdurig verblijft in de flexibele schil. De huidige crisis legt ten slotte pijnlijk bloot dat het sociaal vangnet voor zelfstandigen en flexibele werknemers ontoereikend is.

De tweedeling op de arbeidsmarkt laat zien dat de wet- en regelgeving is ingehaald door de praktijk op de werkvloer en toe is aan vernieuwing. De afgelopen jaren hebben verschillende (kennis-)instituten analyses en oplossingsrichtingen gedeeld¹, waarvan vooral het eindrapport van de commissie Regulering van Werk (2020), onder voorzitterschap van Hans Borstlap, veel aandacht heeft gekregen. Nog recenter is het akkoord tussen vakbonden en werkgevers in het ontwerpadvies van de Sociaal-Economische Raad (SER).² DNB, ook vertegenwoordigd in de SER, steunt dit advies, dat belangrijke aanbevelingen presenteert om de doorgesloten flexibilisering van de arbeidsmarkt terug te dringen. Het advies biedt een nieuw kabinet een uitgelezen kans om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren. Ook DNB heeft nagedacht over de toekomst van de arbeidsmarkt. Na een beknopte beschrijving van de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt in hoofdstuk 2, zetten we in hoofdstuk 3 de voor- en nadelen van flexibele arbeid op een rij vanuit zowel

¹ Bijvoorbeeld WRR (2020), CRW (2020), Platform toekomst van arbeid (2020).

² SER (2021).

werknemers- als werkgeversperspectief. Ook besteden we aandacht aan de macro-economische gevolgen van flexibele arbeid. In het laatste hoofdstuk presenteren we onze visie.

2 Flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt behoort op basis van diverse kernindicatoren tot een van de best presterende in internationaal perspectief. Een groot deel van de Nederlandse bevolking heeft betaald werk (Figuur 1) en de werkloosheid is in vergelijking met andere landen laag (Figuur 2). Nederlanders werken relatief weinig uren, maar zijn wel productief (OESO, 2019). Ook in de huidige crisis presteert de Nederlandse arbeidsmarkt relatief goed. Mede dankzij de steunmaatregelen is het baanverlies als gevolg van de coronacrisis tot nu toe beperkt en blijft een forse oloploop van de werkloosheid uit.

Naast de hoge participatie en lage werkloosheid is de forse groei van flexibele arbeid kenmerkend voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Tussen 1995 en 2019 verdubbelde het aandeel werknemers met een tijdelijk contract tot zo'n 20% van alle werknemers (Figuur 3). Het OESO- en EU-gemiddelde, in 1995 ook ongeveer 10%, nam in diezelfde periode met slechts 2%-punt toe.³ Ook de ontwikkeling van het aandeel zelfstandigen

Wat is flexibele arbeid?

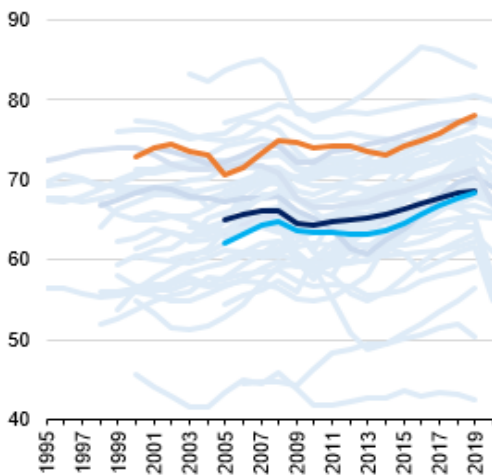
Er bestaat geen universele definitie van flexibele arbeid. Over het algemeen wordt met begrippen als flexibele arbeid, flexwerkers en flexibele banen bedoeld op allerlei vormen van werk waarbij geen sprake is van een vaste arbeidsrelatie. Een vaste arbeidsrelatie kenmerkt zich door arbeidscontract met een onbepaalde looptijd én een vast aantal uren. Bij flexibele arbeidsrelaties is de looptijd bepaald (tijdelijke contracten) en/of het aantal uren onzeker (oproepkrachten en nulurencontracten). Veelal worden ook zzp'ers als flexwerker gerekend omdat hun inkomens- en baanzekerheid, net als werknemers met een flexibele arbeidsrelatie, kleiner is dan die van werknemers met een vaste arbeidsrelatie.

Er is sprake van grote heterogeniteit tussen flexwerkers. Binnen de groep zzp'ers, die voor eigen rekening en risico werkt, is er een deel dat hoge tarieven kan rekenen en goed voor zichzelf kan zorgen. Maar een ander deel heeft een zwakke positie en is soms zzp'er tegen wil en dank. Onder de werknemers met een flexibel contract bevinden zich studenten en scholieren met een bijbaan die geen vaste voltijd baan wensen, maar ook vijftigers die noodgedwongen van het ene naar het volgende tijdelijke contract wisselen. In deze notitie richten we ons vooral op de groepen waar zich problemen voordoen, zonder de voordelen uit het oog te verliezen die flexibel werken ook biedt. We definiëren flexibele arbeid als de som van werknemers met een flexibel contract en zzp'ers.

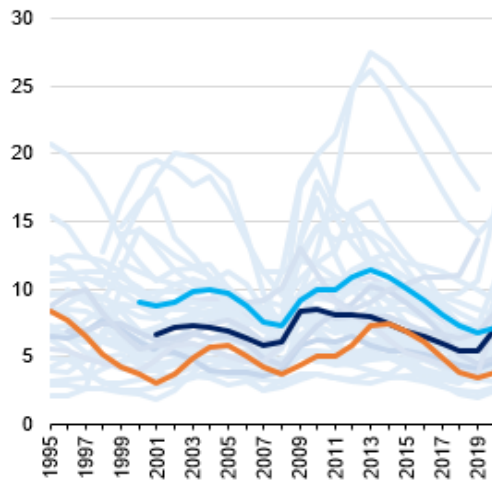
³ Omwille van een internationaal vergelijkend perspectief presenteren we in deze nota cijfers uit de OESO-database. Dat betekent ook dat er internationale definities van arbeidsmarktconcepten gebruikt worden. Deze wijken soms af van statistieken van het CBS. Dit leidt echter niet tot een ander beeld. Volgens het CBS hadden in 2003 1,1 miljoen Nederlandse werknemers een flexibele baan, (tijdelijk contract of een baan als uitzend- of oproepkracht). Inmiddels is dit aantal fors gegroeid tot ruim 1,7 miljoen in 2020, dat is 23% van

is in internationaal perspectief opvallend. Hoewel het aandeel in sommige landen hoger is, neemt het aandeel zelfstandigen in de meeste landen af. In Nederland groeide het aandeel zelfstandigen vanaf 2004 daarentegen gestaag tot bijna 17% in 2019 (Figuur 4). Via aanvullende cijfers van het CBS weten we dat dit volledig voor rekening komt van zzp'ers (CBS, 2021a).

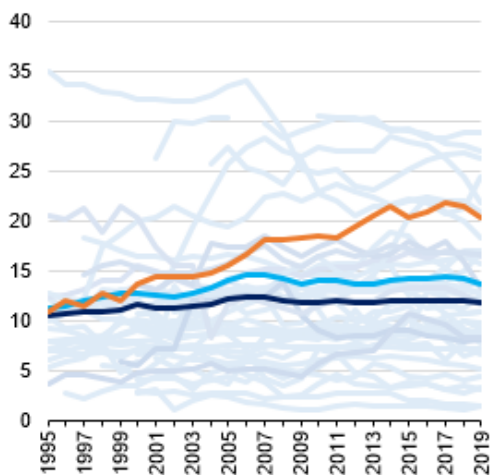
Figuur 1. Netto arbeidsparticipatie
werkzame bevolking als % totale bevolking 15-64 jaar



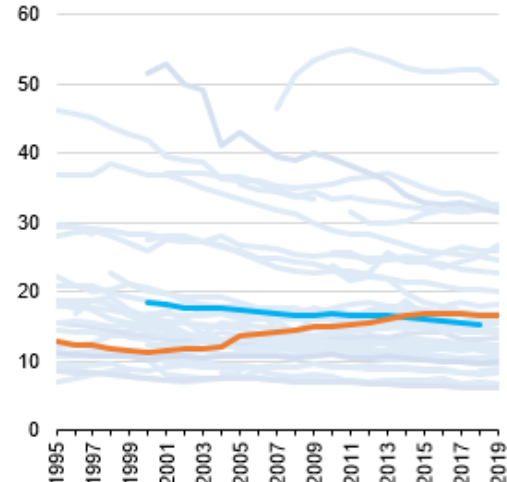
Figuur 2. Werkloze beroepsbevolking
als % totale beroepsbevolking



Figuur 3. Aandeel tijdelijke contracten
% werknemers met tijdelijk contract als aandeel alle werknemers



Figuur 4. Aandeel zelfstandigen
% zelfstandigen als aandeel alle werkenden



— OECD
— EU28
— NLD

Bron: OESO (2021)

alle werknemersbanen. Daarnaast telt Nederland ook nog eens 1,1 miljoen banen van zelfstandigen zonder personeel. Daarmee is de omvang van flexibele arbeid in de werkzame beroepsbevolking opgelopen van 22% in 2003 tot 32% in 2020.

Een bepaalde mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt is gewenst en draagt bij aan het aanpassingsvermogen van de economie. Flexibele arbeid biedt bedrijven de mogelijkheid om tegen relatief lage kosten de inzet van arbeid te verhogen of te verlagen. Tegelijkertijd gaat flexibele arbeid gepaard met onzekerheid voor werkenden. De economische risico's die samenhangen met flexibiliteit slaan in de praktijk vooral en allereerst neer bij flexwerkers, zoals ook is gebleken tijdens de coronacrisis. Het werkgelegenheidsverlies is in 2020 volledig voor rekening gekomen van werknemers met een flexibel contract (DNB, 2021). En hoewel het aantal zzp'ers in 2020 verder toenam, heeft ruim de helft van de zzp'ers in 2020 de vraag naar hun producten en diensten zien afnemen (CBS, 2021b). Een deel van de zzp'ers heeft daarom wel een beroep moeten doen op inkomensondersteunende maatregelen, zoals de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

De groei van flexibele arbeid is vanuit economisch perspectief niet altijd efficiënt. CPB (2016) en OESO (2019) wijzen erop dat de keuze voor een flexibele arbeidsrelatie in Nederland lang niet altijd wordt gedreven door de inhoud en aard van het werk, maar in belangrijke mate ook het resultaat is van risico- en kostenoverwegingen door verschillen in de fiscale behandeling en sociale bescherming tussen werknemers met een vast contract, een flexibel contract en zzp'ers. Dat is niet alleen inefficiënt, soms is ook sprake van afwenteling op het collectief. Zo liet DNB eerder in een [DNBulletin](#) zien dat de verwachte uitkeringskosten van flexibele werknemers hoger zijn, vooral van uitzendkrachten. Dit is niet volledig terug te zien in de premies die werkgevers afdragen. Kortom, er is sprake van een ongelijk speelveld.

3 Gevolgen van flexwerk

Flexibele arbeid raakt werkenden, werkgevers en de economie op verschillende manieren. Een flexibel contract is niet per se onwenselijk. Er zijn voldoende werknemers waarvoor een flexibel contract passend is en aansluit bij de voorkeuren van zowel de werknemer als de werkgever. Dat geldt in nog grotere mate voor zzp'ers: 80% van de zzp'ers (zeer) is tevreden met het werk als zelfstandig ondernemer (CBS, 2021b). Er zijn echter ook voorbeelden waarin alleen de werkgever baat heeft bij een flexibele arbeidsrelatie, terwijl deze voor een werknemer dan vooral gepaard gaat met grotere baan- en inkomensonzekerheid. Het doel is om de lusten en lasten van flexibele arbeid in de toekomst evenwichtiger te verdelen. Onze visie bewaren we voor een volgend hoofdstuk, hieronder zetten we vanuit verschillende perspectieven de voor- en nadelen op een rij.

Werkenden – voordelen flexwerk

Niet iedereen wenst een vaste baan als werknemer met vaste uren. Een grote meerderheid (73%) van de zzp'ers verkiest het zelfstandig ondernemerschap boven een baan in loondienst (Bolhaar et al, 2018). Ook werknemers kunnen voorkeur hebben voor flexibiliteit, bijvoorbeeld via een oproep- of tijdelijk contract. Uit onderzoek van TNO en CBS (Hooftman et al., 2018) blijkt dat de behoefte aan flexibiliteit sterk verschilt per leeftijdscategorie. Meer dan de helft van de jongeren (15-24 jaar) en ouderen (65-74 jaar), respectievelijk 53% en 61%, geeft aan een voorkeur te hebben voor een flexibele baan. Flexibele arbeid kan op deze manier positief bijdragen aan de arbeidsparticipatie.

Daarnaast kan flexwerk een opstap bieden (*stepping stone*) naar een vast contract met vaste uren. Iets minder dan de helft van alle flexwerkers (43%) is pas kort, maximaal een jaar, in dienst bij de huidige werkgever. Met name tijdelijke contracten worden vaak door werkgevers gebruikt om werknemers te screenen (Bolhaar et al, 2016). De doorstroom staat wel onder druk. Het CPB (2020) laat bijvoorbeeld zien dat de kans om binnen een jaar door te stromen van een tijdelijk naar een vast contract in 2019 rond de 23% lag, in 2006 was dit nog 28%. De conjunctuur speelt ook een rol: in 2013 bedroeg de kans 18%.

Ondanks de lagere doorstroomkans blijft de opstapfunctie van flexibele contractvormen relevant. Aan de basis van de arbeidsmarkt dragen flexibele banen bij aan de toegankelijkheid. Kwetsbare werkenden, voor wie de stap naar een vast contract te groot is omdat de risico's die daar mee gepaard gaan voor de werkgever te groot zijn of de productiviteit van deze werkenden lastig ingeschat kan worden, vinden wel werk op basis van een flexibel contract.

Werkenden – nadelen flexwerk

Flexibele arbeid gaat voor werkenden gepaard met meer baan- en inkomensonzekerheid dan een vast contract. Dat is inherent aan de lagere mate van ontslagbescherming. De onzekerheid gaat verder dan alleen de baan omdat in Nederland veel andere zekerheden ook aan het vaste contract zijn gekoppeld. Een flexibele werkrelatie is passend als het werk of de opdracht van tijdelijke aard is, zoals in het geval van seizoensarbeid. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij de werkgever voor een flexibele arbeidsrelatie kiest omdat dit goedkoper is. Dat geldt in het bijzonder voor mensen met een zwakkere onderhandelingspositie, zoals jongeren, vrouwen, laagopgeleiden en personen met een migratieachtergrond (Bolhaar et al, 2016). Volkerink en Biesenbeek (2021) laten zien dat het bruto uurloon van werknemers met een flexibele baan in de periode 2006-2018 gemiddeld bijna 35% lager was dan het uurloon van werknemers met een vast

contract. Deze beloningsachterstand hangt voor een groot deel samen met verschillen in persoons- en baankenmerken tussen vaste en flexibele werknemers, maar ook na correctie voor observeerbare persoons- en baankenmerken resteert er een onverklaard loonverschil van naar schatting 8,9%. Dit laat overigens onverlet dat er ook niet-waarneembare verklaringen kunnen zijn voor een loonachterstand, zoals een lagere inzet of gebrek aan motivatie van werknemers met een flexibel contract. De loonachterstand van werknemers met een flexibel contract kan daarentegen ook het resultaat zijn van een slechtere onderhandelingspositie van flexwerkers.

Flexwerkers lopen meer financiële risico's, met name bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en ontslag. Zo zijn werkgevers verplicht om aan werknemers bij ziekte gedurende twee jaar, of zolang het contract loopt, minimaal 70% van het loon door te betalen. Flexwerkers hebben daarentegen in sommige gevallen helemaal geen recht op loondoorbetaling bij ziekte. Ook komen zij in sommige gevallen minder gemakkelijk in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering.

Naast economische gevolgen heeft flexwerk ook sociale gevolgen. Volgens recent onderzoek van de SER (2019) heeft het gebrek aan zekerheid ook invloed op gezinsvorming en het gevoel van welbehagen. Ook de WRR (2020) heeft in een recent rapport gewezen op het bredere belang van werk. Daarnaast heeft het vaste contract grote waarde bij het verkrijgen van een hypotheek.

Werkgevers – voordelen flexwerk

Bedrijven geven aan flexibele arbeidscontracten vooral te gebruiken voor piek en ziek (WEA, 2019). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om seizoensgebonden werk, vervanging bij ziekte of een tijdelijke vraag naar specialistische kennis. Er zijn veel banen die alleen in bepaalde periodes van het jaar kunnen bestaan zijn, zoals in de agrarische sector, recreatie en horeca. Ook is het belangrijk dat bedrijven tijdelijke uitval kunnen opvangen.

Flexibele arbeidsrelaties dragen ook bij aan de schokbestendigheid van bedrijven. Als een vraagschok leidt tot een lagere omzet kan het gebruik van uitsluitend vaste contracten de continuïteit van een bedrijf in gevaar brengen. Het ontslaan van werknemers met een vast contract is tijdrovender en brengt hogere kosten met zich mee, onder meer in de vorm van juridische procedures en/of een transitievergoeding. Tijdelijke contracten lopen uit zichzelf af en het aantal uitzendkrachten, payroll-werknemers en ander ingeleend personeel (zzp'ers en freelancers) kan relatief snel worden afgeschaald.

Bedrijven kunnen flexibele arbeidscontracten ook gebruiken om te bepalen of een werknemer geschikt is. In de meeste gevallen is de proeftijd van tijdelijke contracten formeel korter dan van vaste contracten,⁴ maar via meerdere opeenvolgende tijdelijke contracten kan de werkgever een werknemer lang in dienst houden zonder dat er sprake is van een vast contract. Pas na drie opeenvolgende tijdelijke contracten of als een werknemer langer dan drie jaar meerdere tijdelijke contracten bij dezelfde werkgever heeft gehad, is de werkgever verplicht een vast contract aan te bieden.

Tot slot, een flexibele baan kan ook kostenbesparingen opleveren of op zijn minst een lager risico op potentieel hoge kosten bij ziekte of disfunctioneren. Internationaal valt Nederland uit de toon met de strenge regels voor het ontbinden van een vast contract. Werkenden met flexibele contracten krijgen in Nederland juist weinig bescherming in vergelijking met andere landen. Dit blijkt onder meer uit internationaal vergelijkend onderzoek van de OESO (2019)⁵. Doordat werkgevers flexibele contracten relatief gemakkelijk kunnen ontbinden of laten aflopen, besparen zij lange en dure ontslagprocedures. Ook ontlopen zij via flexibele contracten het risico op langdurige loondoorbetaling bij ziekte, wat in werkgeversenquêtes vooral door kleine bedrijven genoemd wordt als de grote belemmering voor het aanbieden van een vast contract. Met de inzet van zzp'ers kunnen werkgevers ook sociale premies besparen, mits zij de zelfstandigen kunnen inhuren tegen een tarief dat lager is dan de loonkosten van werknemers.

Werkgevers – nadelen flexwerk

Een nadeel van flexibele arbeid voor werkgevers is mogelijk een lagere betrokkenheid, motivatie of loyaliteit van flexwerkers. Een tijdelijk contract kan in theorie op twee manieren invloed hebben op de motivatie van werknemers. Enerzijds kan het vooruitzicht op een vast contract de motivatie van werknemers verhogen. Anderzijds zal de motivatie juist lager zijn in het geval dat de kans klein is dat het contract verlengd wordt (Dolado, Ortigueira en Stucchi, 2016). Een aantal studies toont ook aan dat baan zekerheid belangrijk is voor motivatie (Ichniowski, Shaw en Prennushi, 1995). Aan de andere kant zijn er ook studies die laten zien dat de productiviteit omhoog gaat bij een verlaging van de contractbescherming (Jacob, 2013).

Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden. Door lange inwerktijden en minder investeringen in (bedrijfsspecifieke) kennis en vaardigheden kan de inzet van flexwerkers ten koste

⁴ Dit varieert van geen proeftijd bij tijdelijke contracten van zes maanden of korter tot een maand bij tijdelijke contract van meer dan zes maanden maar korter dan twee jaar. In geval van een tijdelijk contract van 2 jaar of langer geldt net als bij het vaste contract een proeftijd van twee maanden.

⁵ Per 1 januari 2020 geldt de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) en deze valt buiten het OESO-onderzoek. De WAB moet vast personeel aantrekkelijker maken, onder andere door aanpassingen in het ontslagrecht, de ketenregeling en de WW-premie. Bij een volgende internationale evaluatie moet blijken of hiermee voldoende stappen zijn gezet om de kloof tussen vast en flex te verkleinen.

gaan van de productiviteit en het innovatief vermogen (Lisi en Malo, 2017). Gemiddeld genomen investeren flexwerkers minder in scholing dan werknemers in vaste dienst (OESO, 2019). Deze constatering kan echter niet als een causaal verband gezien worden omdat werknemers met lagere vaardigheden minder kans hebben op scholing én minder kans hebben op een vast contract. Desalniettemin is het op theoretische gronden verklaarbaar dat werkgevers minder scholing aanbieden aan werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Dit komt omdat het risico dat de werkgever de opbrengsten van deze scholing niet zal kunnen terugverdienen groter is.

Macro-economische gevolgen van flexibilisering

De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft naast consequenties voor individuen en bedrijven ook bredere economische effecten. Op voorhand is niet duidelijk of deze effecten per saldo positief of negatief uitpakken. Het is wel aannemelijk dat de grote verschillen in bescherming tussen contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt de doorstroming van flexibel naar vast werk belemmeren. Daarnaast heeft de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt gevolgen voor de volatiliteit van de economie en werkgelegenheid.

Vanuit macroperspectief wordt allereerst verwacht – en gehoopt – dat de flexibilisering bijdraagt aan meer dynamiek op de arbeidsmarkt, meer toetreding van bedrijven en betere kansen voor innovatieve sectoren. Onderzoek van onder meer Autor et al. (2007) en Boeri en Jimeno (2005) laat inderdaad zien dat strikte regulering op de arbeidsmarkt de dynamiek afremt. Daarmee dragen flexibele contractvormen mogelijk bij aan een efficiëntere allocatie van arbeid. In de praktijk blijkt dit in Nederland echter niet op te gegaan. Terwijl het aantal werknemers met een flexibel contract in de afgelopen twintig jaar sterk is toegenomen, laat het CPB (2020) zien dat de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt niet is toegenomen. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Zo hebben vooral jongeren een tijdelijk contract, en zij wisselden vroeger ook al vaak van baan. Daarnaast zorgt de vergrijzing voor minder dynamiek op de arbeidsmarkt als geheel. Het CPB wijst bovendien op een vertekening in de cijfers over de dynamiek door de sterk groei van het aantal zelfstandigen. Zij wisselen in de praktijk vaak van opdrachtgever, maar in de statistieken remmen zij de mobiliteit juist af omdat zij in veel gevallen definitief zelfstandige blijven en niet van werkgever wisselen.

Ten tweede gaat de groei van de flexibele arbeid gepaard met zorgen over de investeringen in kennis en vaardigheden, zoals ook al hierboven beschreven bij de nadelen voor werkgevers. Een hoog verloop van flexibel personeel kan leiden tot minder investeringen in opleiding en bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden (Belot et al., 2007). Opnieuw is de praktijk weerbarstiger. Te veel flexibiliteit op de

arbeidsmarkt heeft nadelige effecten op de productiviteit doordat werkgevers minder geneigd zijn te investeren in scholing. Aan de andere kant kan een lagere ontslagbescherming van werknemers met een vast contract dit vaste personeel ook prikkelen zich meer te ontwikkelen. De prikkel om scholing te volgen is immers groter als er minder bescherming is (Bassanini et al, 2005). Zowel werknemers als werkgevers hebben prikkels nodig om te investeren in scholing. Dit impliceert dat op een duale arbeidsmarkt, met beperkte doorstroming van flexibele naar vaste arbeid, zowel bij flexibele contracten als vaste contracten de prikkels tot investeringen in opleiding lager kunnen zijn. Het verkleinen van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeid kan om die reden investeringen in opleiding bevorderen en bijdragen aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft ten slotte een ambigu effect op werkgelegenheid. Flexibiliteit leidt tot meer dynamiek door een toename van zowel baancreatie als -destructie. Op korte termijn stimuleert de introductie van flexibele contractvormen vooral de baancreatie en kan op die manier een impuls geven aan de werkgelegenheid. Dit effect verdwijnt echter wanneer op langere termijn ook de baandestructie toeneemt (Boeri en Garibaldi, 2007). Ontslag wordt immers minder duur. Het macro-effect op de werkgelegenheid is afhankelijk van welke van deze twee tegengestelde effecten domineert (CPB, 2015). Bovendien illustreren ervaringen gedurende economische crises de grotere volatiliteit van flexibele arbeid bij schokken. In 2020 was het baanverlies vooral onder flexwerkers groot en met de ervaringen van eerdere crises in het achterhoofd zal ook de werkgelegenheidsgroei naar verwachting in eerste instantie plaatsvinden onder flexwerkers (DNB, 2021).

4 Naar een arbeidsmarkt van de toekomst

De voorgaande beschouwing van voor- en nadelen van flexibele arbeid brengt verschillende spanningen aan het licht. Wat vanuit werkgeversperspectief een voordeel is, kan door werknemers of op macroniveau als nadeel worden ervaren. Het is onvermijdelijk dat in het proces naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt deze tegenstellingen op de voorgrond treden. Hervormingen op de arbeidsmarkt vragen uiteindelijk maatschappelijke en politieke keuzes. Daarbij is het van groot belang dat nieuw beleid samenhangend is en gericht op het einddoel: het aanpakken van de tweedeling tussen vaste en flexibele arbeid. Partiële oplossingen, bijvoorbeeld alleen tornen aan het flexibele contract en het in stand laten van de bescherming

van vaste contracten en de fiscale voordelen voor zelfstandigen, leiden mogelijk tot waterbedeffecten en eroderen een breed maatschappelijk draagvlak.

Wat DNB betreft draait de arbeidsmarkt van de toekomst om het vinden van de juiste balans. Hervormingen zijn gewenst, niet om flexibele arbeid onmogelijk te maken, maar wel om de schotten die nu tussen verschillende contractvormen en tussen werknemers- en zelfstandig ondernemerschap bestaan te doorbreken en de verhoudingen op de arbeidsmarkt en sociale arrangementen in evenwicht te brengen. Een goed functionerende arbeidsmarkt biedt voldoende flexibiliteit aan bedrijven om schokken op te vangen, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de verdeling van risico's en zekerheden tussen werkenden, bedrijven en de overheid. Een belangrijk uitgangspunt voor DNB is dat de tweedeling op de arbeidsmarkt wordt tegengegaan door zowel hervormingen aan de kant van vaste contracten als aan de kant van flexibele arbeid. Langs de lijnen van het advies van de commissie-Borstlap en het SER-advies zetten we hieronder de wat ons betreft cruciale ingrediënten voor een integrale hervorming van de arbeidsmarkt op een rij.

Gelijker fiscaal speelveld tussen werkenden

DNB pleit al langere tijd voor het geleidelijk afbouwen van de fiscale voordelen voor zelfstandigen, zoals de zelfstandigenaftrek. Dit leidt tot een gelijk speelveld tussen werkenden.

Het generiek fiscaal subsidiëren van ondernemers leidt in de praktijk tot een ongelijk speelveld. Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) profiteren van regelingen die voor alle ondernemers gelden. Soms is echter sprake van schijnzelfstandigheid en doen zzp'ers hetzelfde werk als door werknemers wordt gedaan, maar dan tegen een gunstigere fiscale behandeling. Dit leidt tot arbitragemogelijkheden, waarbij werknemers uit de markt worden geprijsd en de grondslag voor belastingen wordt uitgehold. De rationale om zelfstandige ondernemers generiek te stimuleren ontbreekt. De IBO-werkgroep Zzp (Ministerie van Financiën, 2015) concludeerde eerder al dat de fiscale ondernemersfaciliteiten niet allemaal effectief bijdragen aan de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd (zoals innovatie en creatie van werkgelegenheid) en de werking van de arbeidsmarkt onnodig verstoren.

Kleinere verschillen in sociale bescherming

Op dit moment is het verschil in bescherming tussen werknemers met een vast en flexibel contract te groot. De zwakkere deelnemers dragen de grootste risico's, die in hoge mate worden bepaald door de contractvorm die de werkgever aanbiedt. Voor een stabielere economische en maatschappelijke ontwikkeling is een

evenwichtiger verdeling van het werk- en inkomensrisico gewenst tussen werkenden, werkgevers en de overheid. Met het verkleinen van deze verschillen in bescherming en een gelijk(er) fiscaal speelveld, worden ook de schotten tussen flexibele arbeidsvormen en het vaste contract doorbroken. Dit draagt tevens bij aan een betere doorstroom van flexibele banen naar vaste banen.

DNB steunt de voorstellen uit het recente SER-advies die betrekking hebben op het beter reguleren van flexibele arbeid, zoals meer zekerheden voor uitzendkrachten en het vervallen van de onderbrekingstermijn in de ketenbepaling. Het advies laat het vaste contract in grote lijnen ongemoeid. Weliswaar krijgen werkgevers de mogelijkheid om de arbeidsduur te verlagen als bedrijfseconomische omstandigheden daarom vragen, maar de rekening hiervoor wordt deels doorgeschoven naar de overheid. Daarnaast houdt de SER de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte in het tweede jaar in stand. Wat ons betreft is het aan te bevelen de duur in te korten naar één jaar, zoals ook door de commissie-Borstlap is voorgesteld. Deze verkorting verlaagt de kosten en risico's van het vaste contract voor werkgevers, met name in het MKB, en vergroot de kans op een vaste aanstelling voor werknemers. Na dat jaar zouden dan ook de re-integratieverplichtingen van de werkgever moeten vervallen en zou de werknemer in de WIA belanden. Het inkorten van deze verplichting zou dus gepaard gaan met een hogere instroom in de arbeidsongeschiktheid.

Om het aanbieden van een vast contract aantrekkelijker te maken voor werkgevers, adviseert de commissie-Borstlap, naast de verkorting van de loondoorbetaling bij ziekte, nog een aantal aanpassingen. Daarbij wordt gewezen op het vergroten van de interne wendbaarheid van werknemers, eenvoudiger ontslagbescherming en minder stapeling van werkgeversverplichtingen. DNB kan zich goed vinden in deze aanbevelingen van de commissie-Borstlap, maar beseft dat aanpassingen van het vaste contract bijzonder gevoelig liggen en dat de uiteindelijke keuze gemaakt moet worden door een nieuw kabinet in goed overleg met sociale partners. Zolang het vaste contract voor werkgevers potentieel inflexibel, kostbaar en risicovol blijft, zal er echter druk blijven bestaan in de richting van meer flexibilisering. Zo beschouwd is het handen en voeten geven aan meer wendbaarheid in het vaste contract de beste manier om de nu in het recente SER-advies geboekte winst bij het flexibele contract te waarborgen.

Toegankelijk en toereikend sociaal vangnet voor alle werkenden

Op dit moment zien we dat vooral flexwerkers en zzp'ers bij ziekte of arbeidsongeschiktheid sterk terugvallen in inkomen. Het is belangrijk om na te denken over een structureel vangnet voor alle werkenden. Hier hoort ook een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen bij, zoals ook is voorgesteld in het recente SER-advies en in het Pensioenakkoord. Een verplichte AOV voor zelfstandigen

vergroot de toegankelijkheid en betaalbaarheid van zo'n verzekering, beperkt het risico op afwenteling op het collectief en draagt zo bij aan evenwichtigere verhoudingen op de arbeidsmarkt.

De coronacrisis heeft bovendien duidelijk gemaakt dat het zaak is na te denken over een voorziening die inkomensondersteuning biedt bij uitzonderlijke economische omstandigheden aan zelfstandigen en flexwerkers. De ervaringen met de TOZO bieden een aanknopingspunt voor het ontwerp van zo'n voorziening, waarbij het in de rede ligt dat zelfstandigen en flexwerkers hieraan ook een bijdrage leveren.

Referenties

- Autor, D., W. Kerr & A. Kugler. (2007). Does employment protection reduce productivity? Evidence from US states. *The Economic Journal*, 117(521), F189-F217.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola, & E. Leuven. (2005). *Workplace Training in Europe* (IZA Discussion Paper 1640). Online: <https://www.iza.org/publications/dp/1640/workplace-training-in-europe>
- Belot, M., J. Boone & J. van Ours. (2007). Welfare-improving employment protection. *Economica*, 74(295), 381-396.
- Boeri, T. & P. Garibaldi. (2007). Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect? *The Economic Journal*, 117(521), F357-F385.
- Boeri, T. & J. Jimeno. (2005). The effects of employment protection: Learning from variable enforcement. *European Economic Review*, 49(8), 2057-2077.
- Bolhaar, J., A. Brouwers & B. Scheer. (2016). *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*. Den Haag: CPB.
- Bolhaar, J., de Graaf-Zijl, M., & Scheer, B. (2018). Three perspectives on the Dutch growth of flexible employment. *De Economist*, 166(4), 403-432.
- CBS. (2021a). Ontwikkelingen zzp [data set]. Online: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>
- CBS. (2021b, 7 juli). *Ruim helpt zzp'ers ziet vraag tijdens coronacrisis afnemen*. Online: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/27/ruim-helpt-zzp-ers-ziet-vraag-tijdens-coronacrisis-afnemen>
- Commissie Regulering van Werk. (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag.
- CPB. (2015). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt* (CPB Policy Brief, 2016/14). Den Haag: CPB.
- CPB. (2020). *Stromen en ongelijkheid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: CPB.
- Dolado, J., Ortigueira, S. & R. Stucchi. (2016). Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms. *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 7(4), 421-459.
- DNB. (2021). *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, Juni 2021*. Amsterdam: DNB.
- Heyma, A., S. van der Werff, M. Lammers, H. Bennaars, P. Donker van Heel & M. Engelen. (2021). *Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- Hooftman W., G. Mars, B. Janssen, E. de Vroome, A. Pleijers, M. Ramaekers, & S. van den Bossche. (2018). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2017: Methodologie en globale resultaten*. Leiden: TNO/CBS.
- Ichniowski, C., K. Shaw, & G. Prennushi. (1995). *The effects of human resource management practices on productivity*, NBER Working Paper 5333.
- Jacob, B. (2013). The effect of employment protection on teacher effort. *Journal of Labor Economics*, 31(4), 727-761.
- Lisi, D. & M. Malo. (2017). The impact of temporary employment on productivity. The importance of sectors' skill intensity. *Journal of Labour Market Research*, 50, 91-112.
- Ministerie van Financiën. (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- OESO. (2019). *Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*. OESO: Parijs.
- OESO. (2021a). Temporary employment [data set]. Online: <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>.
- OESO. (2021b). Self-employment rate [data set]. Online: <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>.
- Platform toekomst van arbeid (2020), *Investeren in mensen. Bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- SER. (2019). *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019* Den Haag: SER.
- SER. (2021). *Investeren in brede welvaart, publieke sectoren en toekomstig verdienvermogen*. Den Haag: SER.
- Volkerink, M. & C. Biesenbeek. (2021). De prijs van flexibel werk. *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, 37(2), 233-248.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.