

5 Flexibilisering, verdeling en het Sociaal Akkoord

Ronald Dekker

Flexibele arbeid speelt een belangrijke rol in het Sociaal Akkoord 2013. De vakbeweging heeft stevig ingezet op de aanpak van doorgesloten flexibilisering. Ook minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lijkt meer grenzen te willen stellen aan flexibele arbeid en doet hier regelmatig uitspraken over (denk aan de champignon-sector). Toch zijn de maatregelen met betrekking tot flex in het Sociaal Akkoord 'klein bier' en de effecten van de maatregelen zullen dan ook gering zijn.

Inleiding

Flexibilisering is een 'geladen' woord. Het suggereert een beweging naar meer flexibiliteit. Dat is minder triviaal dan het op het eerste gezicht lijkt. Voorstellen om sommige vormen van flexibele arbeid (iets) minder flexibel te maken roeien alleen al daarom tegen de stroom in. Politici of vakbonden die dergelijke voorstellen doen worden gemakkelijk beschuldigd van het 'op slot' willen zetten van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het is daarom beter om te spreken over flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de voor- en nadelen die die flexibiliteit heeft. In de literatuur zijn daarvoor voldoende aanknopingspunten te vinden voor de voor- en nadelen van flexibele arbeidscontracten voor werknemers, werkgevers en de economie (Dekker, 2011), maar ook voor de voor- en nadelen van (al dan niet strikt genoemde) ontslagbescherming (CPB, 2006; Dekker & Kleinknecht).

Flexibiliteit van de (Nederlandse) arbeidsmarkt kan op verschillende manieren worden gemeten, institutioneel of empirisch. Wanneer we naar de instituties kijken is dan bijvoorbeeld de vraag hoe strikt de ontslagbescherming is en hoeveel restricties er zijn voor het gebruik van 'flexibele' arbeidscontracten. In een meer kwantitatief empirische benadering kan worden gekeken naar het *aanpassingsvermogen* van de arbeidsmarkt aan gewijzigde economische omstandigheden, hoe vaak mensen van baan veranderen (*mobiliteit*) of simpelweg tellen welk aandeel van de werkenden een flexibele arbeidsrelatie heeft.

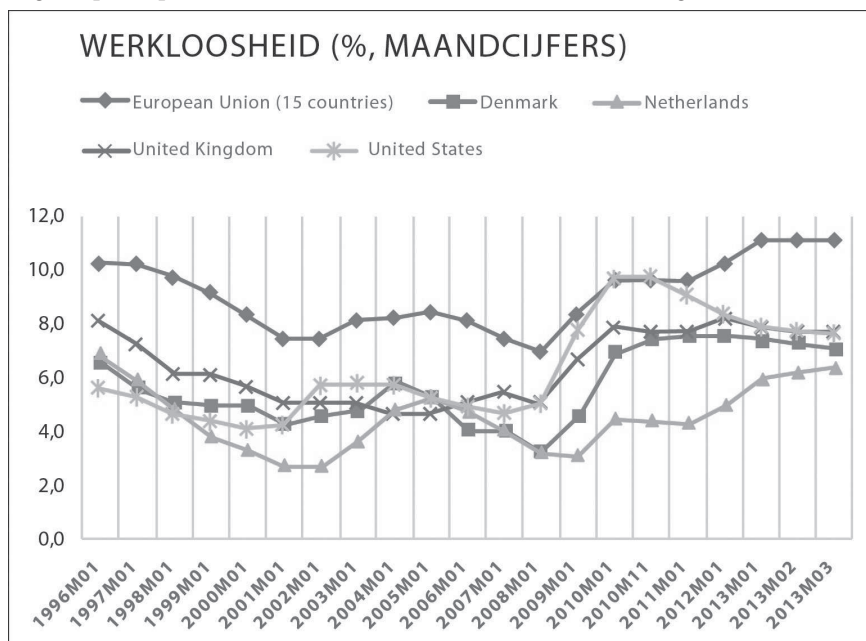
Het antwoord op de vraag of de Nederlandse arbeidsmarkt in vergelijking met andere landen flexibel is, hangt sterk af van de gekozen meetmethode. Wanneer je naar de ontslagbescherming voor vaste contracten kijkt is Nederland minder dan gemiddeld flexibel in vergelijking met andere OECD-landen, net zoals bijvoorbeeld Duitsland. Met betrekking tot flexibele contracten is Nederland een van de meest flexibele landen (vergelijkbaar met Angelsaksische landen), bijvoorbeeld omdat werkgevers in Nederland niet hoeven te objectiveren waarom ze een flexibel contract willen gebruiken (OECD, 2013).

Ook wanneer we kijken naar de 'empirische' meetmethoden, ontstaat er geen eenduidig beeld. Afhankelijk van de gekozen meetmethode is Nederland meer of min-

FLEXIBILISERING, VERDELING EN HET SOCIAAL AKKOORD

der, boven- of benedengemiddeld flexibel.

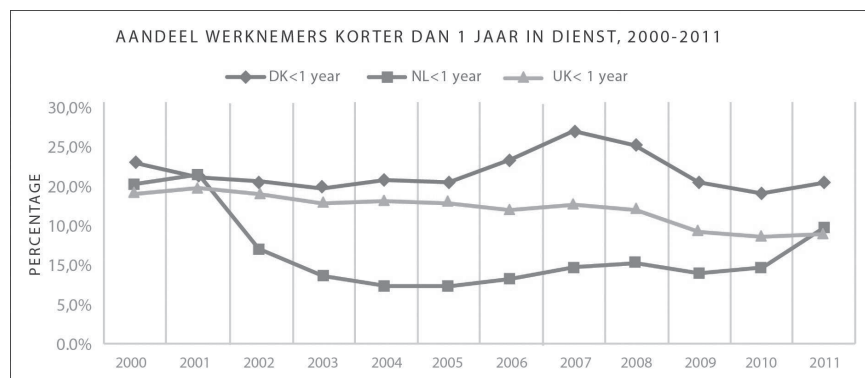
Het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt hangt voor een deel samen met de bovengenoemde institutionele factoren. Er kan worden geargumentteerd dat de Nederlandse arbeidsmarkt niet erg flexibel is, omdat de werkloosheid direct na de financiële crisis niet zo sterk opliep, in tegenstelling tot landen met een veel soepeler ontslagrecht. In figuur 1 is te zien dat de werkloosheid veel scherper opliep in landen met een soepeler ontslagrecht (Denemarken, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk). In Nederland duurde het langer voor de werkloosheid begon op te lopen; Nederland heeft Denemarken inmiddels 'ingehaald'.



Figuur 1 Werkloosheid 1996-2013 EU15, DK, NL, UK, US (bron: Eurostat)

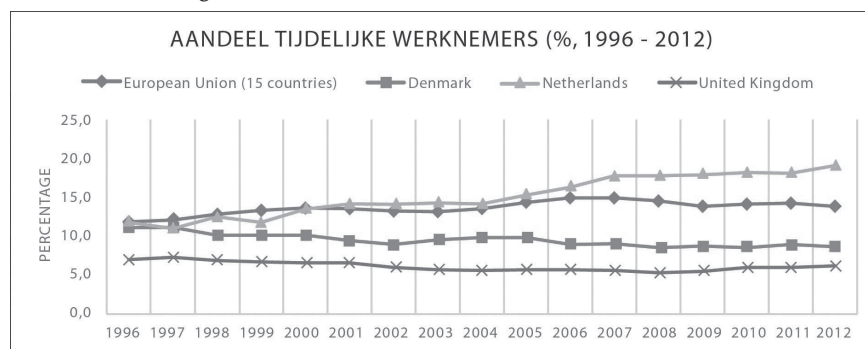
Een andere manier om 'flexibiliteit' op de arbeidsmarkt te meten is door te kijken hoeveel mensen er jaarlijks van baan veranderen, of (en dat komt op hetzelfde neer) welk aandeel van de werkenden korter of langer in dienst is bij de huidige werkgever. Het meten van deze variabelen is niet zonder problemen (Bruil et al., 2010) en zeker wanneer een internationale vergelijking gemaakt wordt. Op basis van OECD cijfers (zie figuur 2) ontstaat het beeld dat in Nederland het aandeel werknemers dat korter dan 1 jaar in dienst is bij een werkgever gemiddeld wat lager ligt dan in Denemarken en Engeland. De laatste jaren echter lijkt het aandeel weer naar dat van de andere landen toe te kruipen.

SOCIAAL AKKOORD 2013: ARBEIDSMARKT IN BEWEGING



Figuur 2 Aandeel werknemers die minder dan 1 jaar in dienst is bij werkgever (Bron: OECD)

Tenslotte wordt de flexibiliteit van een arbeidsmarkt ook wel gemeten door te kijken naar het aandeel tijdelijke werknemers. In de onderstaande figuur 3 is duidelijk te zien dat de Nederlandse arbeidsmarkt in dit opzicht nadrukkelijker is 'geflexibiliseerd' dan gemiddeld en ook meer dan Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. In Europa moet Nederland bij deze maatstaf van flexibiliteit alleen Spanje en Polen voor zich dulden. Met name voor Spanje in de crisis geldt dat deze vorm van flexibiliteit niet tot de gewenste arbeidsmarktuitskomsten leidt.



Figuur 3 Aandeel tijdelijke werknemers (Bron: Eurostat)

De conclusie is gerechtvaardigd dat niet in algemene zin kan worden gesteld dat de Nederlandse arbeidsmarkt 'flexibel' of 'inflexibel' is. Wel kan worden vastgesteld dat Nederland op de lijstjes met de 'gewenste' arbeidsmarktuitskomsten al twee decennia tot de Europese top behoort, zelfs wanneer we daarbij in ogenschouw nemen dat Nederland wat gezakt is sinds de crisis is uitgebroken.

Nederland behoort nog steeds bij de Europese top met een lage werkloosheid, hoge

FLEXIBILISERING, VERDELING EN HET SOCIAAL AKKOORD

arbeidsdeelname en hoge arbeidsproductiviteit. De Nederlandse arbeidsmarkt is niet zonder problemen, maar deze problemen zijn niet groter (meestal kleiner) dan in andere landen en hebben, met name de laatste vijf jaar eerder een conjunctureel dan een structureel karakter. Het ligt niet voor de hand dat de instituties die in 2008 tot een werkloosheidsniveau van 3% (internationale definitie) en een Europese top 3 positie leidden, nu ineens de oorzaak zijn van alle malaise.

Meer algemeen is het dus ook zeer de vraag of de relatie tussen flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktuitskomsten wel monotoon⁷ is. Met andere woorden 'meer flexibiliteit' leidt niet altijd tot betere uitkomsten, zoals door sommigen te gemakkelijk wordt aangenomen. Het is bepaald niet uitgesloten dat een arbeidsmarkt ook te flexibel kan zijn. Zo is er naast lof voor de flexibiliteit van de Britse arbeidsmarkt (Economist, september 2013) ook oog voor de 'low road' nadelen van een flexibele arbeidsmarkt waarbij niet alleen wordt gewezen op het probleem dat veel werkenden niet boven de armoedegrens komen, maar ook op het gegeven dat er te weinig wordt geïnvesteerd in het 'human capital' van Britse werknemers (Reed, 2010). Deze onderinvesteringen leiden tot tekorten aan geschoolde werknemers (Economist, september 2013).

Dit alles laat zien geeft aan dat de vraag of de Nederlandse arbeidsmarkt voldoende flexibel is, niet eenvoudig of eenduidig te beantwoorden is. En daarmee is dus ook de vraag of (verdere) flexibilisering nuttig is nauwelijks eenduidig te beantwoorden.

Gevolgen van verdere flexibilisering

Voor wat betreft de belangrijkste uitkomsten van de arbeidsmarkt zijn de gevolgen van verdere flexibilisering marginaal. Er zijn flexibelere landen met slechtere arbeidsmarktuitskomsten (bijvoorbeeld VK en VS) en er zijn landen met een minder flexibele arbeidsmarkt die minstens zo goed presteren als Nederland (bijvoorbeeld Zweden en Oostenrijk). Ook het meeste onderzoek ter zake (CPB, 2006) laat zien dat een meer flexibele arbeidsmarkt niet tot meer werkgelegenheid of lagere werkloosheid zal leiden.

De gevolgen van flexibilisering zijn vooral gevolgen voor verdeling. Zo zijn er sterke aanwijzingen dat flexibele arbeid de verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden vergroot (De Lange, 2013). Eerder is vastgesteld dat inkomensverschillen groter zijn in landen met een lagere ontslagbescherming (Vergeer, 2010).

Voor Nederland betekent verdere flexibilisering vermoedelijk verder dalende investeringen in scholing door werkgevers en werknemers, verdergaande stijging van het aandeel zzp'ers op de arbeidsmarkt en grotere verschillen voor wat betreft zekerheid en inkomen. Flexwerkers hebben een grotere kans om een periode zonder werk (opdracht) te zitten. Bekend is wanneer iemand een keer werkloos is geweest deze persoon een grotere kans heeft om opnieuw werkloos te worden. Door flexibilisering wordt dit effect vermoedelijk versterkt, ook al door de lagere scholingsin-

⁷ Monotoon betekent als A (flexibiliteit) stijgt dan stijgt/daalt B (werkgelegenheid/werkloosheid), ongeacht het niveau van A.

tensiteit van flexwerkers. Een meer flexibele arbeidsmarkt verdeelt werkzekerheid, waarbij er meer werkzekerheid terecht komt bij degenen die nu al de baanzekerheid van een vaste baan hebben. Flexwerkers lopen grotere risico's op de neerwaartse spiraal van herhaalde werkloosheid en minder werkzekerheid.

In het algemeen wordt door economen aangenomen dat er een uitruil is tussen een goed functionerende arbeidsmarkt met veel werkgelegenheid ('efficiency') en een evenwichtige inkomensverdeling ('equity'). Het is óf het één, óf het ander. In het voorgaande is gebleken dat flexibilisering geen significant positief effect op de efficiency heeft, maar te vrezen valt dat het wel een negatief effect op equity heeft. Specifiek voor Nederland betekent dat grotere inkomens en werkzekerheidsverschillen zonder dat er meer werkgelegenheid ontstaat. (Dekker, 2013)

Het Sociaal Akkoord 2013

Het Sociaal Akkoord zoals dat door het kabinet Rutte II is gesloten met de sociale partners lijkt oog te hebben voor de risico's van verdere flexibilisering. In het akkoord wordt een aantal maatregelen voorgesteld die de mogelijkheden voor flexwerk begrenzen, zij het in zeer beperkte mate. De meest in het oog springende maatregelen in het Sociaal Akkoord zijn een poging om de mogelijkheden voor werkgevers om mensen langdurig op flexibele contracten te laten werken beperken. Het gaat daarbij met name om beperkingen bij de ketenbepaling voor contracten voor bepaalde tijd en het beperken van de duur van de periode waarin het zgn. 'uitzendbeding' geldt. Deze maatregelen zijn een te prijzen poging om iets meer werkzekerheid te organiseren voor flexwerkers, maar te vrezen valt dat er, met name op de korte termijn, vooral negatieve effecten zullen optreden.

Tijdelijke contracten

De maatregel om de keten van tijdelijke contracten te beperken tot twee jaar en de duur tussen twee ketens op te rekken tot zes maanden heeft een aantal te verwachten effecten. Op korte termijn zullen werkgevers in plaats van na drie jaar, al na twee jaar afscheid nemen van tijdelijke werknemers wanneer deze makkelijk kunnen worden vervangen. Werknemers zullen minder dan voorheen geneigd zijn om te accepteren dat ze tijdelijk (zes in plaats van drie maanden) werkloos worden voor ze aan een nieuwe keten kunnen beginnen. Werkgevers durven het risico van een vast contract niet aan bij medewerkers die vervangbaar zijn, met name in de nu ruime arbeidsmarkt. Toch zullen er op korte termijn ook 'schaarse' werknemers zijn die door deze maatregel eerder een contract voor onbepaalde tijd afdwingen, omdat ze minder gemakkelijk vervangen kunnen worden. Bij het huidige ongunstige economische klimaat is dit gunstige effect van 'doorstroom naar een vaste baan' vermoedelijk kleiner dan het negatieve effect van 'einde dienstverband'.

Op langere termijn kan de verhouding tussen de twee effecten veranderen in het voordeel van 'eerder een vast contract krijgen'. Hierbij treden opnieuw vooral verdelingseffecten op: schaarse (jonge/hoogopgeleide) mensen krijgen eerder een vast contract, meer uitwisselbare (oudere/laagopgeleide) mensen worden vaker na 2 jaar bedankt voor de moeite.

FLEXIBILISERING, VERDELING EN HET SOCIAAL AKKOORD

Uitzendwerk

Uitzendbeding: maximaal 78 weken dat wil zeggen dat een inlenend bedrijf na 1,5 jaar niet meer zo maar per dag kan opzeggen. Deze maatregel is ook bedoeld om uitzendkrachten eerder werkzekerheid te laten krijgen. Op korte termijn kan het effect zijn dat inlenende bedrijven eerder een nieuwe uitzendkracht laten komen, of voor een andere vorm van flexwerk kiezen, om te voorkomen dat ze moeilijk van de uitzendkracht afkomen die langer dan 1,5 jaar bij hen werkt. Maar ook hier kan het beoogde effect (dat uitzendkrachten eerder doorstromen naar 'fase B' met iets meer zekerheid optreden, waarbij dat vooral zal gelden voor mensen die moeilijker te vervangen zijn. Hierbij treden dus vergelijkbare verdelingseffecten op als bij de nieuwe ketenbepaling voor tijdelijke contracten.

Verder

Andere flexbeperkende maatregelen in het Sociaal Akkoord betreffen vooral handhavingskwesaties. Zo is afgesproken dat oneigenlijk gebruik van driehoeksarbeidsrelaties (uitzenden, payrollen) strikter wordt gemonitord door sociale partners. De vraag roept zich op waarom niet is gekozen voor striktere handhaving door de overheid zelf.

Een curiosum in het Sociaal Akkoord is het verbieden van nul-uren contracten in de zorg. Het aanpakken van oneigenlijk gebruik van deze contract vorm is heel wel mogelijk bij de huidige regelgeving en nul-uren contracten kunnen voor sommige werkenden een goede manier zijn om werk en privé (bijvoorbeeld onbetaalde mantelzorg) op een goede manier te combineren. Ook hier is het risico aanwezig dat voor constructies gekozen gaat worden die niet perse dienstiger zijn voor de werkzekerheid van betrokken werknemers.

Samenvattend

De te verwachten effecten van het Sociaal Akkoord op korte termijn zijn vooral verdelingseffecten. Sommige werkenden krijgen (eerder) een beter contract, sommigen een slechter contract, sommigen worden eerder werkloos. De mogelijkheden voor ontwijking van de maatregelen zijn niet gering en de vrees is dat dit zal leiden tot waterbedeffecten: waar je de ene vorm van flexwerk probeert in te dammen, neemt een andere, niet noodzakelijk betere, vorm van flexwerk een hogere vlucht. De effecten op de werkgelegenheid en werkloosheid op macroniveau zijn te verwaarlozen

Als op langere termijn de arbeidsmarkt weer krappere zou worden zijn de verdelings-effecten wat gunstiger, ook vanwege de 'normstellende' werking van deze maatregelen. Deze gunstige effecten zullen echter vooral ten goede komen aan de werkenden die sowieso al de beste vooruitzichten op de arbeidsmarkt hadden. Voor hen die gemakkelijk vervangbaar zijn blijft de keuze veelal die tussen een onvoordelig flexcontract of helemaal geen werk. Ook op de langere termijn zijn geen macro arbeidsmarkt effecten te verwachten.

De sleutel voor de 'vervangbaren' ligt bij een serieuze ontwikkelingsinspanning om hen minder makkelijk vervangbaar te maken. Het Sociaal Akkoord bevat hiervoor weinig aanknopingspunten. Ook wordt in het Sociaal Akkoord niets gedaan om het grote verschil in de loondoorbetalingsplicht bij ziekte tussen vaste en flexibele con-

tracten terug te dringen. De invoering van het transitiebudget maakt sommige vormen van flexwerk iets onvoordeliger voor werkgevers, maar biedt aan werknemers nauwelijks voordelen omdat de scholingsmiddelen in het transitiebudget pas beschikbaar komen bij het einde van het contract. En dan is het te laat.

Tot slot nog een opmerking over het Sociaal Akkoord en de crisis. Vaak worden deze in politieke discussies aan elkaar verbonden. Maar dit pakket arbeidsmarktmaatregelen draagt hoegenaamd niets bij aan crisisherstel. Daarvoor is economisch herstel nodig. De rol van (het hervormen van) arbeidsmarktinstituties bij economisch herstel wordt voor de Nederlandse situatie schromelijk overdreven. Bovendien is er met de instituties van de Nederlandse arbeidsmarkt en andere structurele kenmerken van de Nederlandse economie weinig mis. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft door de crisis een enorm conjunctureel probleem, geen structureel probleem.

De in dit artikel beschreven specifieke hervormingen in het Sociaal Akkoord hebben dan ook geen structureel voordelige (of nadelige) effecten, maar vooral verdelingseffecten. En dat geldt niet minder voor het bekorten van de WW duur en de aanpassingen aan de ontslagbescherming, maatregelen die ook in het Sociaal Akkoord staan. Van deze laatste maatregelen valt vooral te vrezen dat de verdelingseffecten nauwelijks ten goede zullen komen aan 'outsiders' de mensen met een ongunstige positie op de arbeidsmarkt. Wel minder baan- en inkomenszekerheid, maar niet meer werkzekerheid (Dekker, 2008).

Literatuur

A. Bruil,; F.A.G. den Butter en P. Kee *Baandefinitie en meting van arbeidsmarktdynamiek*, in ESB nr. 4603, 2011, p. 86-88.

CPB, *Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, CPB Document 135, Den Haag: CPB 2006.

R. Dekker, De flexbalans: Een inventarisatie van de kosten en baten van flexibele arbeid, in P. de Beer (ed.), *Flexibilisering: De balans opgemaakt*, Amsterdam: De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging 2011, p. 57-88.

R. Dekker, Tackling income security inequalities, *The Politics of Growth, Stability and Reform* 2013, p. 97-100.

R. Dekker, Flexicurity: een kritische blik op de mogelijke uitruil tussen baanzekerheid en werkzekerheid, in: A. van Halem (red.), *Flexicurity: Modernisering van de arbeidsmarkt vanuit Europees perspectief*, Handboek OR Strategie en beleid, Optiek 4, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2008, p. 53-57.

R. Dekker en A.H.Kleinknecht, 'Flexibel werk schaadt groei arbeidsproductiviteit', in: *ESB*, Vol. 93 (no. 4533S), 18 april 2008, p. 56-60.

Economist, *Westminster should worry about the size of the economy, not its shape*, 19 september 2013 (URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21586573-westminster-should-worry-about-size-economy-not-its-shape-hands>).

FLEXIBILISERING, VERDELING EN HET SOCIAAL AKKOORD

M. de Lange, *Causes and consequences of employment flexibility among young people. Recent developments in the Netherlands and Europe*, (diss. Nijmegen), 2013.

OECD, OECD Indicators of Employment Protection, <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>, 2013.

H. Reed, *Exploring the Relationship between Labour Market Flexibility and Labour Market Performance, report for the TUC*, Landman Economics, january 2010.

R. Vergeer, *Labour market flexibility, productivity and employment*, (diss. Delft), 2010.