



Sociale zekerheid en flexibele arbeidsmarkt

Sociale vangnetten voor werkenden met een flexibel arbeidsverband: de huidige balans

2020





Sociale zekerheid en flexibele arbeidsmarkt

Sociale vangnetten voor werkenden met een flexibel arbeidsverband: de huidige balans

De tekst van deze publicatie is op 4 december 2020 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 9 december 2020 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Inhoud

Over dit rapport	4
1 Inleiding	6
1.1 Flexibilisering en zekerheid	6
1.2 Onderzoek naar uitwerking flexibilisering	7
1.3 Wie hebben we onderzocht?	8
1.4 Verschillende groepen mensen met flexibel werk	9
2 Kunnen mensen met flexibel werk inkomensverlies dragen?	10
2.1 Conclusie	10
2.2 Vermogen of verzekering als vangnet	11
2.3 Inkomen partner als vangnet	13
2.4 Geen vangnet	15
2.5 Wie zijn deze werkenden zonder eigen vangnet?	17
2.6 Flexibel werk: opstap naar buffer of structureel geen buffer?	17
3 Invloed flexibel werk op inkomsten en uitgaven sociale zekerheid	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Inkomsten	21
3.3 Uitgaven	23
3.4 Invloed op de financiële houdbaarheid	25
3.5 Invloed op de financiering van uitkeringen	25
4 Conclusie en samenvatting	26
4.1 Kunnen zelfstandigen inkomensverlies zelf dragen?	26
4.2 Zijn flexibele werknemers verzekerd tegen inkomensrisico's?	27
4.3 Welke invloed heeft flexibilisering op de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid?	28
5 Reactie en nawoord	29
5.1 Reactie minister van SZW	29
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	29
Bijlage Literatuur	30

Over dit rapport

Sinds de jaren 90 van de 20ste eeuw werken kabinet en parlement via maatregelen aan de balans tussen vrij ondernemerschap, een flexibele arbeidsmarkt, het bieden van zekerheid aan werkenden die dat nodig hebben en de betaalbaarheid en daarmee houdbaarheid van het stelsel van de sociale zekerheid. Recente rapporten van de commissie Regulering van Werk (2020), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2020) en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2020) laten zien hoe deze balans uitpakt voor mensen met flexibel werk. Ook de gevolgen van de coronacrisis en de noodmaatregelen die het kabinet hiervoor heeft getroffen, laten het belang zien van aandacht voor de gevolgen van de huidige balans tussen flexibiliteit en zekerheid voor mensen met flexibele arbeidsverbanden.

Met dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer inzichten uit twee deelonderzoeken, die relevant zijn voor de dialoog over de huidige balans tussen flexibiliteit en zekerheid voor mensen met flexibele arbeidsverbanden. Hoe pakt deze balans uit voor werkenden die met flexibele arbeidsverbanden langdurig hun hoofdkomen verdienen? En welke invloed heeft een toegenomen aandeel mensen met flexibel werk op de betaalbaarheid en houdbaarheid van de sociale zekerheid? We geven deze inzichten met als doel een bijdrage te leveren aan een doelmatig en doeltreffend stelsel van sociale zekerheid.

Onze twee deelonderzoeken bieden inzicht in:

- de mate waarin zelfstandigen en mensen met flexibele arbeidscontracten zelf tijdelijk inkomensverlies kunnen opvangen, waarbij we de verschillen laten zien voor verschillende groepen mensen (hoofdstuk 2);
- de wijze waarop de toename van flexibele arbeidscontracten en zelfstandige werkrelaties via diverse factoren positieve en negatieve invloed heeft op de publieke inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid en daarmee op de houdbaarheid van de sociale zekerheid op langere termijn (hoofdstuk 3).

Kabinet en parlement kunnen de inzichten uit beide deelonderzoeken betrekken bij het bespreken van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van werk en het WRR-rapport 'Het betere werk'.

We hebben ook de invloed onderzocht die het parlement kan uitoefenen op de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan. De Tweede Kamer kan via het budgetrecht invloed uitoefenen op de uitgaven aan sociale zekerheid die het kabinet met begrotingsgeld financiert. Verder kan de Tweede Kamer als medewetgever invloed uitoefenen op deze uitgaven via het wijzigen van wet- en regelgeving.

De invloed van het parlement op de uitgaven aan sociale zekerheid (het zogenoemde 'uitgavenplafond Sociale Zekerheid') beschreven we eerder in onze verantwoordingsonderzoeken SZW 2017, 2018 en 2019 (zie onze website www.rekenkamer.nl). We verwijzen voor meer informatie naar deze rapporten.

Achtergronddocument

In dit rapport geven we de hoofdlijnen weer van en duiden we de resultaten van ons onderzoek. Een apart achtergronddocument bevat op meer detailniveau de resultaten van ons onderzoek. Dit achtergronddocument is te raadplegen via de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

1 Inleiding

1.1 Flexibilisering en zekerheid

Wetgeving sociale zekerheid en flexibilisering

In de jaren 90 van de 20ste eeuw paste de wetgever de regels rondom werk aan om flexibele arbeidsverbanden, zoals zelfstandig ondernemerschap, tijdelijke contracten en uitzendwerk, te stimuleren. Doel hiervan was een efficiëntere allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en daarmee het concurrerend houden van de economie, tegen de achtergrond van globalisering, het ontstaan van een Europese arbeidsmarkt en de opkomst van ICT. Dit leidde per 1999 tot de Wet flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, die volgens de Commissie Regulering van Werk zorgde voor 'fors meer ruimte om werk flexibel te organiseren' (Commissie Regulering van Werk, 2020). In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel schreef het toenmalige kabinet in 1997 dat de vernieuwing door deze wet *'zal moeten bijdragen aan het tot stand komen van een nieuw evenwicht tussen partijen op de arbeidsmarkt waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan en wel zodanig dat het proces van flexibilisering van de arbeid op een verantwoorde en evenwichtige wijze voor beide partijen verloopt. Immers, arbeidsverhoudingen die evenwichtig, bestendig en flexibel zijn, vormen naar de opvatting van het kabinet de kern voor een economisch concurrerend en sociaal verantwoord arbeidsbestel. Deze samenhang bevordert de noodzakelijke cohesie in het arbeidsbestel en de samenleving.'* (SZW, 1997).

De Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), die sinds 1 januari 2020 van kracht is, is een vervolg op deze zoektocht naar de optimale vormgeving van zekerheid en flexibiliteit op de arbeidsmarkt. De WAB heeft als doel om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen, zodat flexibele arbeidsverbanden worden gebruikt waar de aard van het werk daarom vraagt en niet alleen omdat het een kostenvoordeel oplevert. Naast verbetering van de rechtspositie van werkenden met een flexibel contract (zoals oproepkrachten) wil het kabinet met deze wet de verschillen in kosten en risico's tussen een vast en een flexibel arbeidscontract kleiner maken. Hierdoor moet het voor werkgevers aantrekkelijker worden om een vast contract aan te bieden (SZW 2018).

Definitie flexibilisering

Onder 'flexibilisering' verstaan wij de groei van het percentage werkenden dat werkt als zelfstandige of op basis van een flexibel contract.

Verzekering inkomen voor werknemers

Werknemers in vaste dienst en werknemers met een flexibel contract zijn via hun werkgevers bij wet automatisch verzekerd voor werknemersverzekeringen. Werknemersverzekeringen verzekeren tegen loonderving als gevolg van werkloosheid, ziekte en

arbeidsongeschiktheid. De Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) omschrijft werknemersverzekeringen als de verplichte verzekeringen op grond van de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO).

De verplichte werknemersverzekering heeft een aantal voordelen. Zo leidt deelname van grote bevolkingsgroepen tot een menging van kleinere en grotere risico's op inkomensverlies en daarnaast tot het kunnen verzekeren van risico's die op de particuliere markt onverzekerbaar zijn, zoals werkloosheidsrisico's. Het verplichte karakter van de werknemersverzekeringen zorgt daardoor voor een bredere financiering via de premies van iedere 'verzekeringplichtige'. Hierdoor zijn de premies lager dan zonder verzekeringplicht. Ook behoedt een verplichte sociale verzekering werknemers tegen onderschatting van risico's (Van den Berg 2010).

Ook gelden sinds 2006 de huidige eisen over het aantal weken dat mensen gewerkt moeten hebben, om in aanmerking te komen voor een volledige werkloosheidsuitkering. Indien werknemers na ontslag werkloos worden, moeten zij in de 36 weken voor hun ontslag minimaal 26 weken gewerkt hebben om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering. In de toelichting bij een eerdere wetswijziging staat dat bij het bepalen van de omvang van de wekeneis de volgende overwegingen een rol spelen: er moet een duidelijke relatie zijn tussen het recht op een uitkering en recente substantiële deelname aan de arbeidsmarkt; het aantal WW-uitkeringen moet beheersbaar blijven; en werknemers die onregelmatig werken moeten een prikkel krijgen om minder en minder lange gaten te laten vallen tussen de weken waarin zij werken (SZW, 1993).

Verzekeringsvrijheid voor zelfstandigen

Voor zelfstandigen daarentegen geldt dat zij zich niet verplicht hoeven te verzekeren tegen inkomensverlies. Het idee achter verzekeringsvrijheid voor zelfstandigen is dat een verzekeringplicht niet goed past bij het zelfstandig ondernemerschap. De wetgever vindt dat bij deze rol de vrijheid en verantwoordelijkheid horen om zelf regelingen te treffen om een mogelijk verlies aan inkomen door ziekte, arbeidsongeschiktheid of het wegvallen van opdrachten op te vangen. Ondernemers kunnen dit onder andere doen door geld te reserveren of een verzekering af te sluiten bij een private verzekeraar (Commissie Regulering van Werk, 2020).

1.2 Onderzoek naar uitwerking flexibilisering

In ons eerste deelonderzoek hebben we onderzocht hoe bovenstaand beleid (de verzekeringsvrijheid voor zelfstandigen en verzekeringplicht voor werknemers met flexibel werk) in de praktijk uitpakt. Kunnen zelfstandigen inderdaad inkomensverlies zelf dragen?

Zijn werknemers met flexibel werk inderdaad gedekt voor deze risico's door werknemersverzekeringen? Wij beantwoorden in hoofdstuk 2 deze vragen aan de hand van een eigen analyse van microdata van het CBS over alle werkenden. Onze data-analyse schept een specifiek beeld van de samenstelling van werkenden in langdurige flexibele arbeidsverbanden in de jaren 2010-2017.

In ons andere deelonderzoek zijn we nagegaan welke invloed flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid. In hoofdstuk 3 beantwoorden we deze vraag op basis van een door ons uitgevoerde studie van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Deze wetenschappelijke literatuur stelt ons in staat structurele factoren te identificeren via welke flexibilisering invloed uitoefent op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid. Deze factoren zijn niet gelimiteerd tot de tijdsperiode van onze data-analyse.

1.3 Wie hebben we onderzocht?

Centraal in dit onderzoek staan de circa 3 miljoen mensen die **langdurig hun hoofdinkomen*** verdienen met flexibel werk (zie kader). Het gaat zowel om zelfstandigen, als om werknemers met een flexibel arbeidscontract.

Daarnaast zijn er 2 andere groepen met flexibel werk die we niet in ons onderzoek hebben meegenomen, omdat zij niet gedurende langere tijd hun hoofdinkomen verdienen met flexibel werk. Het betreft mensen die:

- tijdelijk flexibel werk doen, gedurende een **korte periode**. Het gaat hier bijvoorbeeld over starters op de arbeidsmarkt die een tijdelijk contract krijgen met uitzicht op vast of over werknemers die na hun opleiding kort als uitzendkracht werken maar al snel overstappen naar een vaste baan.
- flexibel werk als **bijbaan** combineren met een hoofdinkomen uit bijvoorbeeld pensioen, studiefinanciering of een vast contract. Bijvoorbeeld een vaste werknemer die een dag in de week als zelfstandige zonder personeel (ZZP'er) in een ander beroep werkt.

Hoe bepalen we wie langdurig hoofdinkomen uit flexibel werk had?

Wij hebben onderzoek gedaan naar mensen voor wie flexibel werk gedurende langere tijd hun hoofdarbeidsinkomen vormt. Dat wil zeggen, gedurende de 8 jaar van onze onderzoeksperiode (2010 tot en met 2017) verdienden zij de meeste jaren het meeste geld met flexibel werk. Gepensioneerden hebben we meegenomen als zij nog dusdanig actief waren op de arbeidsmarkt dat werk (en dus niet pensioen) hun hoofdinkomen vormde. Studenten en scholieren met een bijbaantje hebben we uitgesloten.

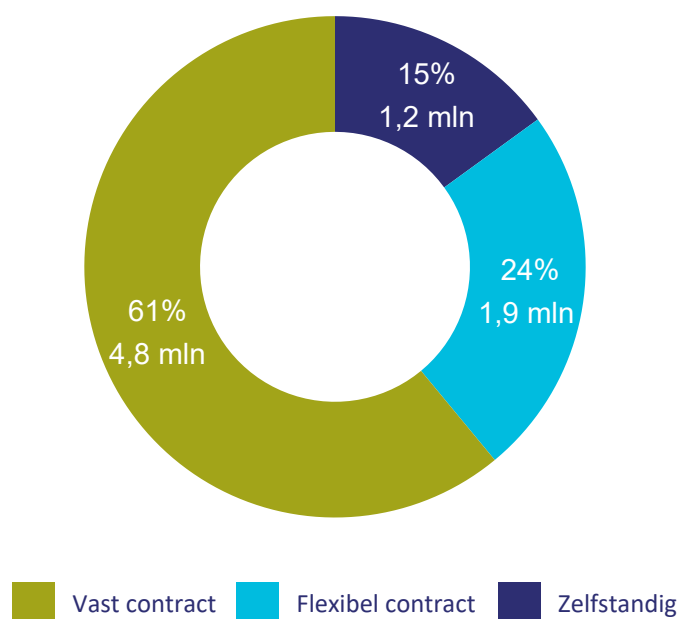
In hoofdstuk 1 en bijlage 1 van het achtergronddocument bij dit rapport gaan we verder in op welke groepen we hebben onderzocht en hoe we dat gedaan hebben. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

1.4 Verschillende groepen mensen met flexibel werk

Van 2010 tot en met 2017 (onze onderzoeksperiode) verdienden in Nederland bijna 8 miljoen mensen het grootste deel van hun inkomen uit werk. Het grootste deel van deze 8 miljoen mensen konden wij de gehele 8 jaar volgen. Voor jongeren en gepensioneerden geldt dat wij hen slechts meenemen voor het deel van de onderzoeksperiode na hun studie of voor hun pensioen.

In figuur 1 laten we de onderverdeling van de beroepsbevolking naar soort contract/werk zien: 4,8 miljoen werkenden haalden in de onderzoeksperiode hun hoofdkomen uit een baan met een vast contract; bijna 1,2 miljoen mensen haalden hun hoofdkomen uit *zelfstandig* werk en 1,9 miljoen mensen haalden langdurig hun hoofdkomen uit werk met een flexibel contract.

Vier op de tien werkenden hebben flexibel arbeidsverband



Figuur 1 Zelfstandigen, werknemers met een flexibel en een vast arbeidscontract (aantal en aandeel)

Van de 1,9 miljoen werknemers met een flexibel contract had het grootste deel (circa 1,34 miljoen mensen) tussen 2010 tot en met 2017 een hoofdkomen uit *tijdelijke contracten*. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die behoren tot de flexibele schil van een organisatie, of die zijn aangesteld voor de duur van een project. Een kleiner deel (circa 0,54 miljoen mensen) van deze flexwerknemers was *oproep- of uitzendkracht*.

2 Kunnen mensen met flexibel werk inkomensverlies dragen?

2.1 Conclusie

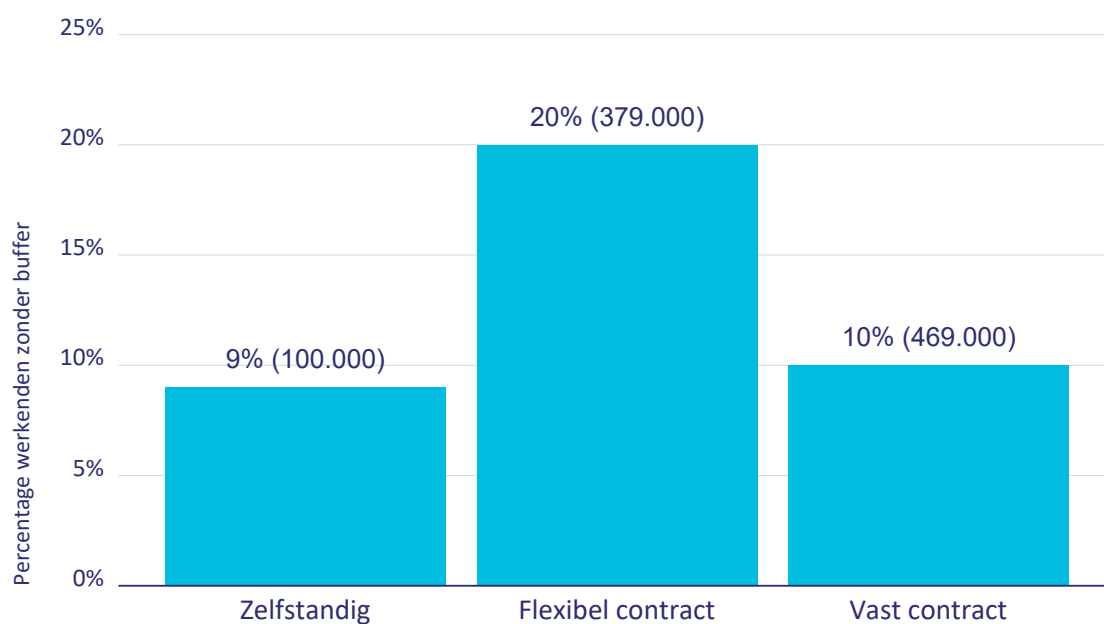
Veel mensen met flexibel werk kunnen tijdelijk inkomensverlies opvangen ...

We stellen vast dat ongeveer 6,8 miljoen van de 7,8 miljoen werkenden tijdelijk inkomensverlies (ruim of enigszins) kunnen opvangen, omdat ze ofwel een vermogen hebben van € 1.000 of meer, ofwel een werkende partner hebben die meer dan bijstandsniveau verdient.

...maar niet allemaal

Wij constateren ook dat ongeveer 1 miljoen werkenden dat niet kunnen. Hun huishoudvermogen is minder dan € 1.000 en daarnaast beschikken zij niet over een partner die per maand meer verdient dan een bijstandsuitkering, die de gemeente verstrekt.

Een miljoen werkenden heeft geen buffers



Figuur 2 Werkenden zonder buffer per type arbeidsverband (2010-2017, bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens CBS, 2020)

Mensen met een flexibel contract hebben vaker zelf geen vangnet...

Werkenden met een flexibel arbeidscontract kunnen het minst zelf inkomensverlies opvangen. 20% van hen kan inkomensverlies niet zelf opvangen. Bij zelfstandigen is dit 9% en bij mensen met een vast contract is dat 10%.

Binnen de groep werkenden met een flexibel contract hebben jongeren (24%), uitzendkrachten (30%), werkenden met een zeer laag inkomen (23%), laag opleidingsniveau (33%) en een niet-westerse achtergrond (32%) nog vaker geen buffers om inkomensverlies op te vangen.

...hoewel zij dit het meest nodig hebben

Werkenden met flexibele contracten hebben vaker een vangnet nodig dan anderen. Hoewel 39% van de werkenden met flexibele contracten in de onderzochte jaren na het einde van hun contracten telkens direct nieuw werk had, geldt voor de andere 61% van hen dat zij hun banen afwisselden met een of meerdere perioden van werkloosheid, waarin zij dus een vangnet nodig hadden. Ter vergelijking: bij werknemers die hun voornaamste inkomen uit vaste contracten haalden kende 23% een of meerdere perioden van werkloosheid in de onderzochte jaren.

2.2 Vermogen of verzekering als vangnet

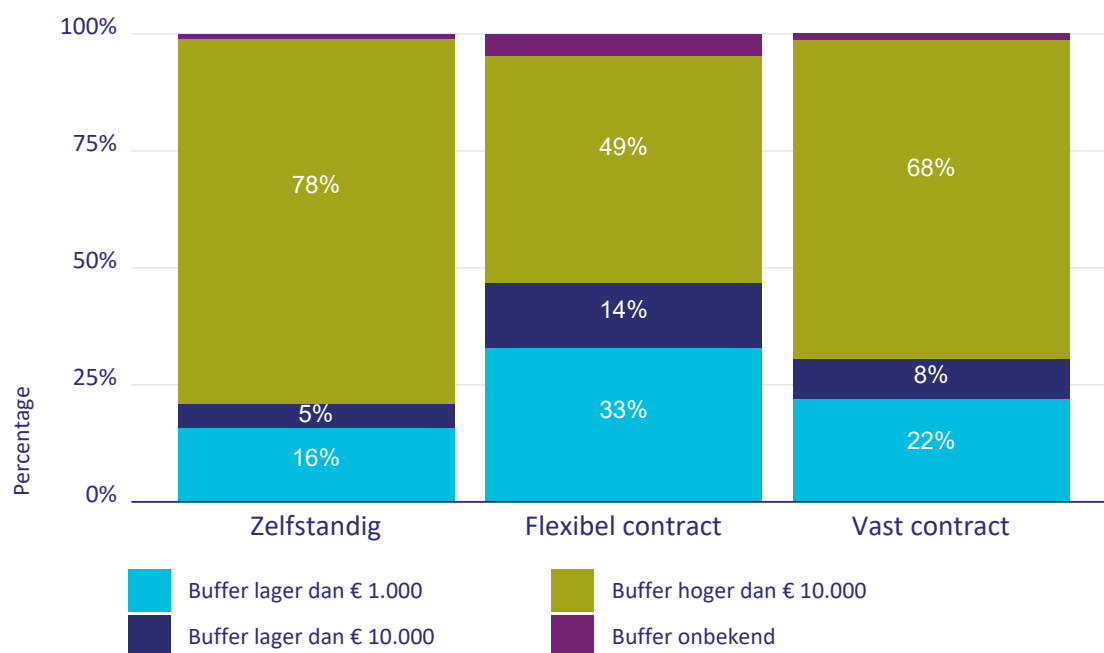
De volgende werkenden kunnen tijdelijk inkomensverlies (ruim of enigszins) dragen via een verzekering of hun vermogen:

Vermogen als vangnet

Ongeveer 5 miljoen werkenden kunnen tijdelijk inkomensverlies opvangen met hun vermogen. Deze werkenden hebben een vermogen van €10.000 of meer aan het einde van de onderzoeksperiode. Het betreft 78% van de zelfstandigen, 49% van de werknemers met een flexibel contract en 68% van de mensen met een vast contract (zie figuur 3).

Dit vermogen is niet voor iedereen direct inzetbaar, omdat het voor sommigen ook bestaat uit bedrijfsvermogen, de waarde van een huis of een pensioenvoorziening. Daarnaast zijn er ook werkenden die weliswaar geld op de bank hebben, maar door bijvoorbeeld een studieschuld toch minder dan € 10.000 aan vermogen hebben (bezittingen minus schulden).

Meerderheid werkenden kan tijdelijk inkomensverlies opvangen met eigen vermogen



Figuur 3 Vermogens per type arbeidsverband (2010-2017, Bron: CBS, bewerkt door de Algemene Rekenkamer)

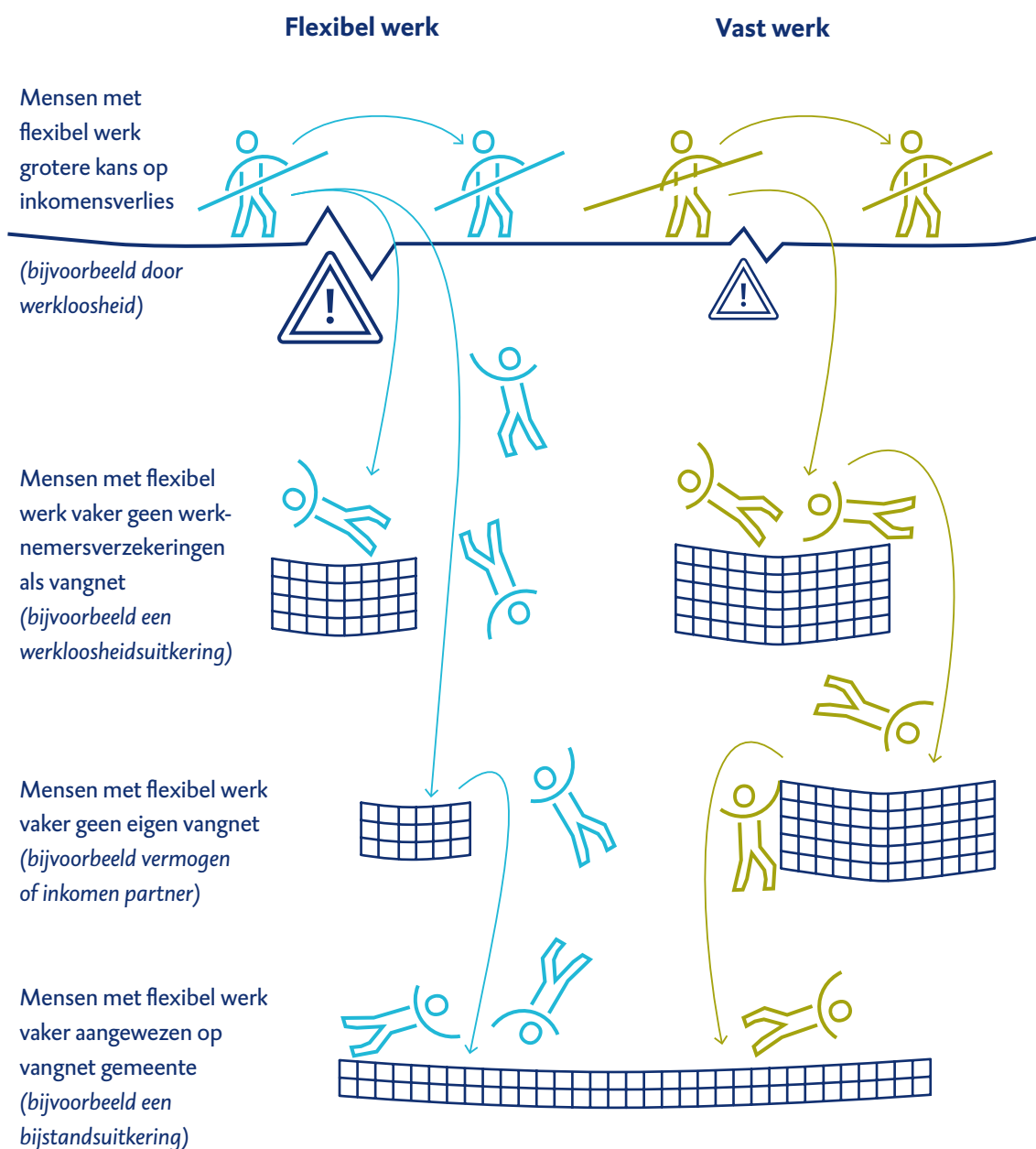
Verzekering als vangnet

Werknemers die voldoende WW-rechten hebben opgebouwd zijn verzekerd voor tijdelijk inkomensverlies door werkloosheid via de premiegefinancierde WW-verzekering. Daarnaast zijn zij via de werknemersverzekeringen verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid of draagt hun werkgever hier op een andere manier zorg voor.

Zelfstandigen kunnen zichzelf vrijwillig verzekeren voor inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. In een enquête van TNO en anderen (2019) geeft 34% van de zelfstandigen aan dat zij zich vrijwillig verzekerd hebben. Zij zeggen verzekerd te zijn bij UWV (2% van de zelfstandigen), een private verzekeraar (28% van de zelfstandigen) of aangesloten te zijn bij een collectief van zelfstandigen (4% van de zelfstandigen zegt deel te nemen aan een zogenaamd 'broodfonds'). Uit ander onderzoek (Buitenhuis 2019) blijkt dat hoe meer vermogen zelfstandigen hebben, hoe vaker zij zichzelf ook vrijwillig verzekeren.

De volgende figuur toont de verschillende vangnetten bij inkomensverlies, en de verschillende mate waarin flexwerkers en werknemers met een vast arbeidscontract op deze vangnetten kunnen vertrouwen.

Flexwerkers bij inkomensverlies vaker direct aangewezen op bijstand



Figuur 4 Risico en vangnetten bij inkomensverlies voor vast en flexibel werk

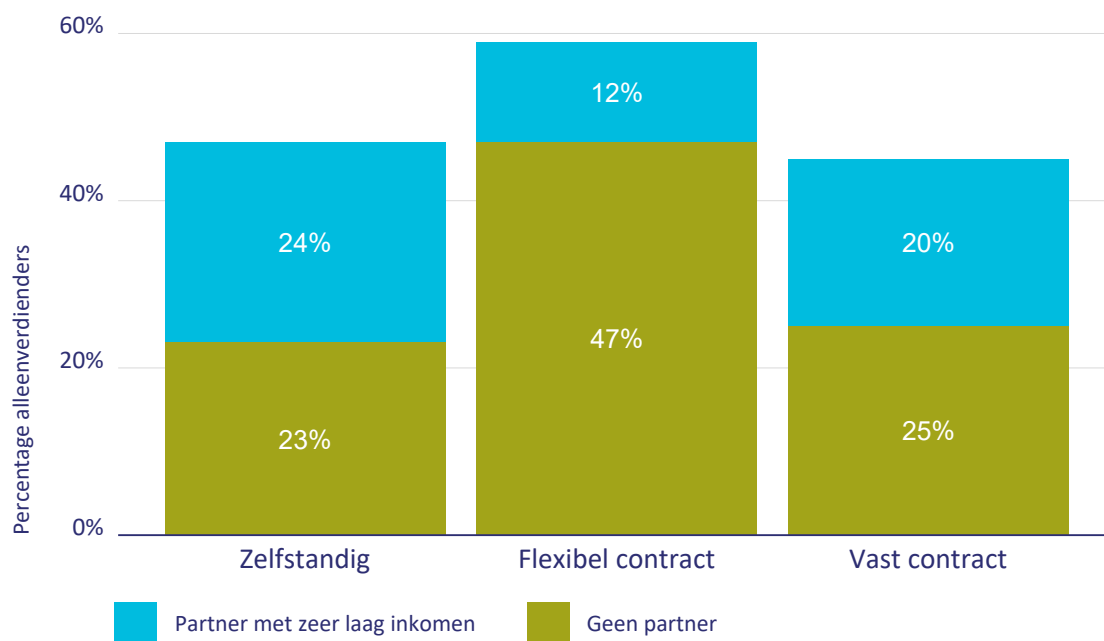
2.3 Inkomen partner als vangnet

Zelfstandigen

Van alle zelfstandigen heeft 53% een partner die meer verdient dan bijstandsniveau. Zij kunnen bij inkomensverlies terugvallen op dit inkomen. De overige zelfstandigen - 23% (geen partner) en 24% (wel een partner, maar deze werkt niet of nauwelijks) - kunnen bij inkomensverlies niet terugvallen op een partnerinkomen (zie figuur 5).

Zelfstandigen met een verdienende partner (53% van alle zelfstandigen) hebben niet allemaal het inkomen van hun partner nodig bij inkomensverlies. Voor 7% van alle zelfstandigen geldt dit wel. Voor hen geldt dat zij weliswaar niet kunnen beschikken over een vermogen van € 1.000 of meer om op terug te vallen, maar wel een (meer dan bijstandsniveau) verdienende partner hebben. Voor de andere 40% van alle zelfstandigen geldt dat zij ook vermogen hebben van € 1.000 of meer.

Bijna 60% van de werknemers met flexibel contract is alleenverdiener



Figuur 5 Werkenden zonder inkomen partner als buffer (2010-2017, bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens CBS, 2020)

Werknemers met een flexibel contract

Werknemers met een flexibel contract hebben in 41% van de gevallen een partner die een inkomen verdient boven het bijstandsniveau. Zij zouden bij inkomensverlies mogelijk kunnen terugvallen op dit inkomen. De overige werknemers met een flexibel contract - 47% (geen partner) en 12% (wel een partner, maar deze werkt niet of nauwelijks) - kunnen bij inkomensverlies niet terugvallen op het inkomen van een partner (zie figuur 5).

Deze werknemers met een flexibel contract en een verdienende partner hebben niet allemaal het inkomen van hun partner nodig bij inkomensverlies. Werkenden met een flexibel contract zijn in principe verzekerd tegen inkomensverlies via werknemersverzekeringen. Het is echter mogelijk dat zij onvoldoende WW-rechten hebben opgebouwd. Voor hoeveel van hen dit inkomen van de partner het enige vangnet is, hebben we niet

onderzocht. We kunnen wel een indicatie geven van het aantal van hen dat wellicht onvoldoende WW-rechten heeft opgebouwd. Van de flexwerknemers wisselden 19% in de onderzochte 8 jaar vaker dan 5 keer tussen het wel en niet hebben van werk.

Inkomen partner ook flexibel

Van de werknemers met een flexibel contract die een partner hebben, heeft 29% een partner die ook flexwerknemer is. Deze huishoudens lopen hierdoor een groter risico dat beide partners tegelijkertijd hun inkomen verliezen, waardoor het inkomen van de partner een minder betrouwbare buffer is.

Zelfstandigen met een partner hebben in 37% van de gevallen een partner die ook zelfstandige is. Voor een deel van deze ondernemers geldt dat zij gezamenlijk een bedrijf hebben. In 2015 waren er ruim 124.000 bedrijven in Nederland waarvan de eigenaren een partnerrelatie hadden (CBS 2018). Wanneer het minder gaat met een dergelijk bedrijf heeft dit gevolgen voor het inkomen van beide partners.

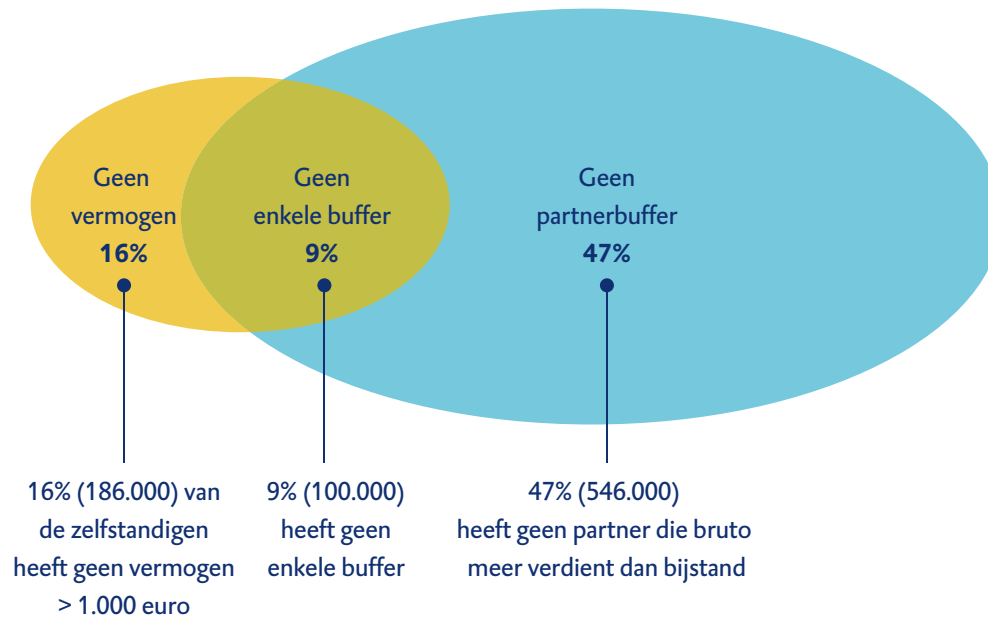
2.4 Geen vangnet

Tot slot constateren wij dat sommige werkenden op geen enkele manier inkomensverlies door tijdelijke werkloosheid kunnen opvangen. Zij zijn niet verzekerd, hebben geen vermogen en geen partner met voldoende inkomen, en zijn bij inkomensverlies direct aangewezen op een bijstandsuitkering of een andere uitkering.

Zelfstandigen zonder vermogen of verdienende partner

Circa 9% van de zelfstandigen kan niet terugvallen op het eigen vermogen of het inkomen van een partner. Zij beschikken niet over een vermogen hoger dan €1.000 en hebben ook geen partner die meer verdient dan bijstandsniveau (zie figuur 6). Het betreft in de onderzoeksperiode ongeveer 100.000 van de in totaal 1,2 miljoen zelfstandigen.

9% zelfstandigen heeft geen eigen buffer voor inkomensverlies

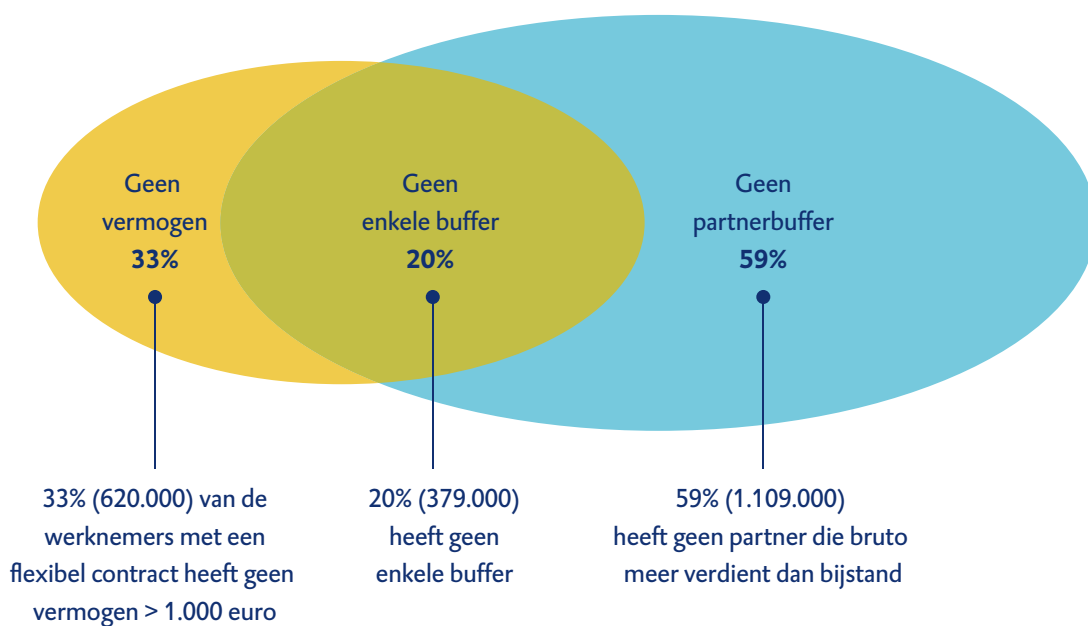


Figuur 6 Mate waarin zelfstandigen over een vangnet beschikken

Werknemers flexibel contract zonder vermogen of verdienende partner

Ongeveer 20% van de mensen met een flexibel contract kan niet terugvallen op het eigen vermogen of het inkomen van een partner. Het betreft ongeveer 379.000 van de in totaal 1,9 miljoen werkenden met een flexibel contract (zie figuur 7).

20% mensen met flexibel contract heeft geen eigen buffer voor inkomensverlies



Figuur 7 Mate waarin werknemers flexibel contract over vangnet beschikken

2.5 Wie zijn deze werkenden zonder eigen vangnet?

Met name werknemers met een flexibel contract hebben relatief vaak geen vermogen boven de € 1.000 en ook geen partner die meer verdient dan bijstandsniveau. Voor alle werkenden geldt dit voor 12%, maar voor werknemers met een flexibel contract is dit 20%. Dit percentage is nog hoger voor werknemers met de volgende eigenschappen:

- Flexibel contract en jongere (23%)
- Flexibel contract en zeer laag inkomen (23%)
- Flexibel contract en niet-westerse migratieachtergrond (32%)
- Flexibel contract en laag opleidingsniveau (33%)
- Uitzendkrachten (30%)
 - Uitzendkrachten tussen de 35 en 65 jaar (26%)
 - Uitzendkrachten met een niet-westerse migratieachtergrond (40%)
 - Uitzendkrachten met een laag opleidingsniveau (42%)

2.6 Flexibel werk: opstap naar buffer of structureel geen buffer?

Opstap naar buffer

Flexibel werk is voor jongeren een standaardmanier om hun intrede te doen op de arbeidsmarkt. Zij ontwikkelen zich en krijgen via hun eerste, vaak tijdelijke, baan meer kans op een tweede baan of een vaste baan. Jongeren zijn daarom oververtegenwoordigd in dit soort banen. Tegelijkertijd staan zij aan het begin van hun leven als volwassene en moeten zij vaak nog vermogen opbouwen en een levenspartner vinden. Dit zien wij ook terug in de cijfers: deels is het feit dat veel werkenden met een flexibel contract geen vermogen en geen werkende partner hebben een leeftijdseffect. Werkenden met een loopbaan als werknemer met een flexibel contract zijn, vergeleken met zelfstandigen en vaste werknemers, gemiddeld zeer jong. Het merendeel van de werknemers met een flexibel contract is jonger dan 35 jaar.

Van de totale groep werkende jongeren (25-35) heeft 18% geen buffers, terwijl dit voor werkenden tussen de 35 en 65 jaar nog maar 10% is. Het percentage werkenden zonder buffer neemt consistent af met leeftijd. Dit geldt ook binnen de verschillende groepen werkenden: zelfstandigen, flexwerknemers en vaste werknemers.

Structureel geen buffer

Werknemers met een flexibel contract hebben echter in elke leeftijdsfase minder vaak buffers opgebouwd dan de andere groepen werkenden. En het verschil in de mate waarin zij over een buffer beschikken is consistent: werknemers met een loopbaan van flexibele contracten zijn in elke leeftijdsgroep ruim anderhalf keer vaker zonder buffer dan vaste werknemers. Het is dus niet zo dat jongeren hun carrière nu eenmaal vaak beginnen met

een flexibel contract en zonder buffers, maar vanzelf buffers opbouwen naarmate zij ouder worden en het verschil met vaste werknemers en zelfstandigen inhalen. Bijna 800.000 werknemers met een flexibel contract hebben een leeftijd tussen de 35 en 65 (40%), en deze groep blijft structureel minder buffers opbouwen dan leeftijdsgenoten met een vast contract of eigen onderneming. 135.000 van deze werknemers hebben geen eigen buffers om inkomensverlies op te vangen.

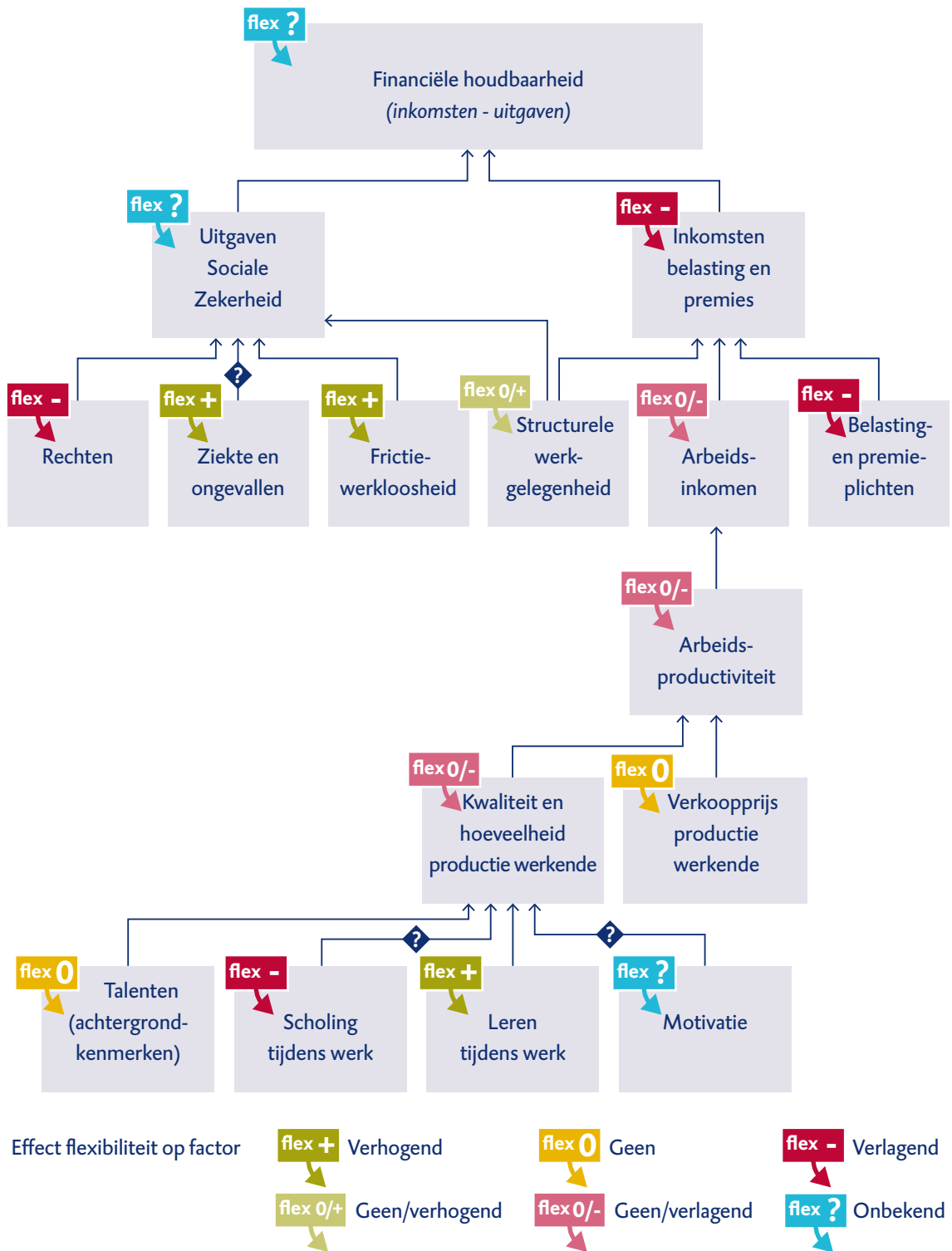
3 Invloed flexibel werk op inkomsten en uitgaven sociale zekerheid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van ons deelonderzoek naar de wijze waarop flexibilisering invloed uitoefent op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid. We geven een korte samenvatting van de resultaten van een door ons uitgevoerde studie van wetenschappelijke literatuur die beschreven staat in het achtergronddocument bij dit rapport. De volledige literatuurverwijzingen staan daar vermeld en niet in dit rapport.

In dit hoofdstuk laten we zien welke invloed (positief of negatief) de toename van flexibel werk heeft op de uitgaven van de sociale zekerheid en de belasting- en premie-inkomsten waarmee deze gefinancierd moeten worden. Ook laten we zien op welke manier (via welke factoren) dat gebeurt. In figuur 8 geven we een overzicht van de factoren die de invloed van flexibilisering op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid bepalen. Voor meer informatie over de gevolgen van flexibel werk op de inkomsten en uitgaven sociale zekerheid verwijzen we naar hoofdstuk 2 van het achtergronddocument bij dit rapport.

Flexibilisering beïnvloedt de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid via een reeks factoren



Figuur 8 Invloed flexibilisering op financiële houdbaarheid

3.2 Inkomsten

Of en hoe flexibilisering invloed heeft op de belasting- en premie-inkomsten hangt af van 3 factoren (zie figuur 8):

- Werkgelegenheid (*als het aantal werkenden verandert, verandert het aantal belasting- en premiebetalers*)
- Arbeidsinkomen (*als het loon verandert, verandert de belasting- en premiegrondslag*)
- Belasting- en premieplichten (*als de plichten veranderen, verandert ook de hoeveelheid belasting en premie die mensen moeten betalen*)

Invloed flexibilisering op werkgelegenheid

Uit onze studie van wetenschappelijke literatuur (zie achtergronddocument) blijkt dat flexibilisering over het algemeen geen effect heeft op de structurele werkgelegenheid. Meer flexibel werk zorgt op lange termijn niet voor extra werkgelegenheid, maar vervangt met name vast werk (substitutie).

Vanwege specifieke kenmerken van de Nederlandse economie: relatief klein van omvang en een hoog aandeel export, vormt in Nederland de arbeidsvraag niet het knelpunt, maar bepaalt op lange termijn het arbeidsaanbod het aantal mensen dat aan het werk is.

Hierdoor is het mogelijk dat flexibilisering in Nederland een lichte stijging van de werkgelegenheid met zich meebrengt, namelijk door aan de onderkant van de arbeidsmarkt het arbeidsaanbod te vergroten. Mensen die zonder de mogelijkheid tot flexibel werken in de ogen van werkgevers niet productief genoeg zijn om hun loonkosten terug te verdienen, kunnen nu wel aan het werk door – voor werkgevers en opdrachtgevers – goedkopere constructies (zoals tarieven van zelfstandigen die onder het wettelijk minimumloon voor werknemers liggen en belastingkortingen voor ZZP'ers).

Dat in Nederland op lange termijn de werkgelegenheid wordt bepaald door het arbeidsaanbod heeft ook invloed op de dynamiek van werkloosheid op de arbeidsmarkt. Daar waar flexibilisering in andere landen zou kunnen leiden tot roulatie van werklozen tussen de beschikbare banen, is dit in Nederland op lange termijn niet het geval. De arbeidsmarkt kan extra arbeidsaanbod, mits productief genoeg in de ogen van werkgevers en opdrachtgevers, opnemen. Wat dat laatste betreft zien we wel in empirisch onderzoek dat gaat over scholing dat er minder geïnvesteerd wordt in werknemers met een flexibel contract zonder uitzicht op een vast contract, waardoor hun arbeidsproductiviteit minder groeit dan dat van hun collega's met een vast contract.

Hoewel er structureel dus niet of nauwelijks nieuwe banen ontstaan door flexibilisering, stijgt wel de frictiewerkloosheid. Dit is werkloosheid die ontstaat wanneer er wel ergens een baan beschikbaar is voor een werkzoekende, maar hij deze nog niet heeft gevonden.

Het duurt in Nederland ongeveer even lang voor mensen met een tijdelijke baan als voor mensen met een vaste baan om na ontslag een nieuwe baan te vinden, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken zoals leeftijd, soort baan, opleidingsniveau, thuissituatie en zoekgedrag. Werkenden met een flexibel arbeidsverband hebben wel een hogere kans om daarna opnieuw werkloos te worden en zijn dus in totaliteit langer werkloos, omdat ze vaker moeten zoeken naar nieuw werk

Invloed flexibilisering op arbeidsinkomen

Het gemiddelde arbeidsinkomen blijft gelijk of daalt licht door flexibilisering. Flexibilisering maakt in sommige gevallen hogere inkomens mogelijk: in beroepen met een tekort aan arbeidskrachten en een in de cao vastgelegd loon, zoals de zorg of het onderwijs, nemen sommige werknemers ontslag om zich als zelfstandige tegen een hogere beloning weer in te laten huren. Gemiddeld is de beloning voor flexibele arbeid echter lager dan die voor vast werk. Voor ongeveer drie kwart ligt dit aan achtergrondkenmerken van de werkenden die flexibele arbeid verrichten, zoals hun opleidingsniveau. Dit betekent dat dezelfde personen ook voor vast werk hetzelfde loon zouden ontvangen.

Het laatste kwart is waarschijnlijk te verklaren omdat flexibilisering de gemiddelde arbeidsproductiviteit drukt. Zo zorgt flexibilisering voor minder investeringen in scholing (zie ook kader). Afhankelijk van het nut van deze scholing voor werkenden (de ene bedrijfs cursus is de andere niet) heeft dit invloed op de arbeidsproductiviteit. Het is echter ook mogelijk dat de lage lonen ook samenhangen met kenmerken van werkenden met een flexibel arbeidsverband die niet zo makkelijk te onderzoeken zijn.

Flexibilisering, scholing tijdens het werk en *learning on the job*

Door scholing en leren op het werk kunnen mensen hun werk beter uitvoeren en hun mogelijkheden op een beter betaalde baan vergroten. Flexibilisering heeft zowel positieve gevolgen als negatieve gevolgen voor leren en daardoor het verbeteren van de kans op een beter betaalde baan.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat werknemers met een flexibel contract gemiddeld minder scholing krijgen, maar gemiddeld wel meer leren van het werk (*learning on the job*). Het zijn echter niet dezelfde mensen die minder scholing krijgen en die meer *on the job* leren.

Werknemers met uitzicht op een vast contract leren meer *on the job* dan vergelijkbare werknemers met een vast contract. Deze groep krijgt daarnaast evenveel (en dus niet minder) scholing dan hun collega's met een vast contract.

Deze positieve conclusie gaat echter niet op voor alle werkenden met een flexibel arbeidsverband. Werknemers met een flexibel contract die geen uitzicht hebben op een vaste aanstelling krijgen volgen namelijk minder scholing dan vaste werknemers met hetzelfde werk,

opleidingsniveau en leeftijd. Deze achterstand in scholing wordt niet gecompenseerd doordat zij meer leren op het werk zelf. Dit betekent dat de groep die het meest te maken krijgt met inkomensverlies door de onvrijwillige beëindiging van een arbeidsverband, het minste leert. Dit maakt het moeilijker voor deze mensen om in het vervolg van hun carrière beter betaald of vaster werk te vinden.

Belasting- en premie-inkomsten zelfstandigen

Zelfstandigen hebben een aantal vrijstellingen en aftrekposten, waardoor ze minder belastingen hoeven te betalen. Daarnaast hoeven ze zich niet verplicht te verzekeren en zijn daardoor ook niet verplicht premies te betalen. Hierdoor zijn de belasting- en premie-inkomsten lager dan ze geweest zouden zijn zonder deze vrijstellingen.

Werknemers met een flexibel contract betalen evenveel belasting over hetzelfde inkomen als werknemers met een vast contract. Sinds invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) op 1 januari 2020 betalen werkgevers echter een hoger premiepercentage voor werknemers met een flexibel contract dan voor werknemers met een vast contract. Bij het invoeren van verschillende premiepercentages voor werknemers met vaste en flexibele contracten was het uitgangspunt dat dit lastenneutraal zou zijn: het werken met verschillende percentages had niet als doel om meer of minder premie-inkomsten op te halen. Flexibilisering zal dan ook geen invloed hebben op de totale inkomsten uit premies, mocht het aandeel mensen met flexibel werk verder toenemen en daarmee de verwachte inkomsten uit premies dan zal besluitvorming volgen over het aanpassen van de premiepercentages voor flexibele en vaste arbeidsverbanden.

3.3 Uitgaven

Of en hoe flexibilisering invloed heeft op de uitgaven voor de sociale zekerheid hangt af van 3 factoren (zie figuur 8):

- *Werkgelegenheid (als het aantal werkenden verandert, verandert waarschijnlijk het aantal werkloze uitkeringsgerechtigden)*
- *Gezondheid (als de gezondheid van werkenden verandert, verandert het beroep op de ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen)*
- *Rechten op sociale zekerheid (als de rechten veranderen, verandert ook het aantal uitkeringen en de hoogte ervan)*

Invloed flexibilisering op werkgelegenheid

Zoals hierboven uitgelegd, verandert de structurele werkgelegenheid niet of nauwelijks door flexibilisering. Via deze factor zullen de uitgaven aan sociale zekerheid dus gelijk blijven of heel licht dalen.

Invloed flexibilisering op gezondheid

Uit wetenschappelijke experimenten blijkt dat het hebben van een flexibel arbeidsverband voor de meesten geen negatieve gevolgen heeft op hun gezondheid. Mensen met een flexibel contract hebben weliswaar vaker dan werknemers met een vast contract werk met factoren die de gezondheid negatief beïnvloeden: werk dat fysiek gevaarlijk is, onder slechte ergonomische omstandigheden wordt uitgevoerd, waarbij werknemers weinig controle hebben over de eigen werkzaamheden, of te maken hebben met een hoge piekbelasting, lange werkdagen en ploegdiensten. Dit komt echter grotendeels omdat sectoren waarin dit soort werk veel voorkomt gemiddeld meer gebruik maken van flexibele arbeid. Werknemers met een vast contract in dezelfde sector hebben te maken met deze zelfde factoren.

Een aantal factoren op het werk die de gezondheid negatief beïnvloeden, is echter wel exclusief toe te schrijven aan flexibele arbeidsverbanden. Een kleine groep werknemers met een flexibel contract ervaart daardoor wel extra gezondheidsklachten. Zo krijgen mensen met flexibel werk in zware en gevaarlijke beroepen, vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt, vaker te maken met aan werk gerelateerde ongelukken dan werknemers in dezelfde functie maar met een vast contract. Deze verhoogde kans op een ongeluk geldt met name voor uitzendkrachten. Het is lastig vast te stellen waar dit exact aan ligt. Uit sommige studies blijkt dat bepaalde werkgevers minder investeren in (kennis van) veiligheid(svoorschriften) bij deze werknemers. Daarnaast zijn er studies die aantonen dat flexibilisering voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor aantasting van de gezondheid zorgt, in het geval hun flexibele arbeidssituatie basale inkomensonzekerheid met zich meebrengt.

Of de negatieve gevolgen van flexibilisering op de gezondheid ook leiden tot een hoger beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en ziekte-uitkeringen kunnen we op basis van ons onderzoek niet vaststellen.

Invloed flexibilisering op opbouw rechten sociale zekerheid

Werknemers met een flexibel contract hebben dezelfde rechten als werknemers met een vast contract. Maar door de afwisseling van de contracten bouwen flexwerknemers over het algemeen minder arbeidsverleden op. Voor het recht op een werkloosheidsuitkering is zowel de wekeneis, minimaal 26 van de laatste 36 weken gewerkt, als het arbeidsverleden van belang. Het arbeidsverleden is het aantal weken of jaren dat iemand werkte voordat hij/zij werkloos werd. Dit bepaalt de duur van de uitkering. Een uitkering duurt minimaal 3 maanden en maximaal 24 maanden. Het is aannemelijk dat flexwerknemers gemiddeld minder lang recht hebben op een WW-uitkering dan vaste werknemers, omdat hun arbeidsverleden vaker wordt onderbroken door periodes van werkloosheid.

Van de zelfstandigen heeft twee derde geen recht op een uitkering bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen zijn immers niet verplicht verzekerd en betalen derhalve niet de verplichte premie voor werknemersverzekeringen. 66% van de zelfstandigen heeft zich ook niet vrijwillig verzekerd. Dit betekent dat als zij geen vermogen of partner met inkomen hebben, ze alleen terug kunnen vallen op de bijstand bij inkomensverlies. Dat is het geval voor 21% van de totale groep zelfstandigen. Een bijstandsuitkering is in het algemeen lager dan een werkloosheidsuitkering.

3.4 Invloed op de financiële houdbaarheid

Dit deel van ons onderzoek laat zien via welke factoren flexibilisering de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid beïnvloedt. Via sommige factoren verbetert flexibilisering deze, via andere factoren verslechtert flexibilisering deze. De kwantificering van deze effecten vergt specifieke aannames die we aan de hand van ons onderzoek niet voldoende kunnen onderbouwen. We kunnen daarom geen conclusies trekken over de vraag of de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid per saldo verbetert of vermindert door flexibilisering.

3.5 Invloed op de financiering van uitkeringen

Als werknemers inkomensverlies niet kunnen opvangen via een eigen vangnet of een uitkering van een werknemersverzekering, dan zijn zij aangewezen op de bijstand of een andere uitkering. Het kabinet financiert bijstandsuitkeringen uit de algemene belastingmiddelen. Gemeenten ontvangen via specifieke uitkeringen een bedrag van het kabinet. Gemeenten moeten deze middelen gebruiken voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Dit betekent een verschuiving van het opvangen van inkomensverlies via premiegefinancierde uitkeringen naar uitkeringen gefinancierd uit de algemene belastingmiddelen. Deze verschuiving is in 2020 versterkt door de noodmaatregelen die het kabinet getroffen heeft om inkomensverlies ten gevolge van de coronacrisis te compenseren. Zo heeft het kabinet noodmaatregelen getroffen om inkomensverlies van mensen met flexibel werk op te kunnen vangen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Tijdelijke overbruggingsregeling voor flexibele arbeidskrachten (Tofa) voor flexwerknemers die door de crisis hun inkomen zijn verloren, maar niet in aanmerking komen voor een reguliere uitkering;
- Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

Deze noodmaatregelen financiert het kabinet uit de algemene belastingmiddelen.

4 Conclusie en samenvatting

We beogen met onze twee deelonderzoeken (data-analyse en wetenschappelijke literatuurstudie) inzichten te geven die relevant zijn voor de dialoog over de huidige balans tussen flexibiliteit en zekerheid voor mensen met flexibel werk. Kabinet en parlement zullen deze dialoog de komende periode gaan voeren naar aanleiding van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van werk en het WRR-rapport 'Het betere werk'. De nieuwe inzichten uit onze deelonderzoeken vormen een feitelijke bijdrage aan deze dialoog.

We laten zien via onze data-analyse dat: de mate waarin mensen met flexibel werk zelfstandig tijdelijk inkomensverlies kunnen opvangen verschillend is voor verschillende groepen mensen, wie die mensen zijn en hoe groot de omvang is van de groepen die de sociale zekerheid nodig hebben. We geven in onze data-analyse niet alleen op detailniveau inzicht in de verschillen tussen mensen met een vast arbeidscontract en mensen met een flexibel contract en zelfstandigen. Maar we geven ook op meer detailniveau inzicht in de verschillen tussen en binnen de groepen van mensen met een flexibel contract en zelfstandigen. Onze inzichten zijn daarnaast gebaseerd op een lange periode (8 jaar), waardoor we met meer zekerheid deze inzichten konden duiden en onderbouwen en de mensen die langdurig hun inkomen verdienen met flexibel werk konden onderzoeken. Voor hen is de vraag naar vangnetten bij inkomensverlies het meest relevant, anders dan bij mensen met een tijdelijk flexibel bijbaantje.

We laten zien via onze analyse van wetenschappelijke empirische literatuur via welke factoren de toename van flexibel werk een positieve of negatieve invloed heeft op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid en daarmee op de houdbaarheid van de sociale zekerheid op langere termijn. De invloed van flexibel werk verloopt niet direct, maar via verschillende factoren, die een daling of stijging van de inkomsten of uitgaven voor de sociale zekerheid tot gevolg kunnen hebben. In ons onderzoek combineren we bestaande inzichten over de invloed van flexibel werk op deze factoren en presenteren we deze invloed in samenhang.

Door hiermee rekening te houden kunnen kabinet en parlement zorgen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beoogde maatregelen.

Hieronder vatten we de belangrijkste inzichten uit ons onderzoek samen.

4.1 Kunnen zelfstandigen inkomensverlies zelf dragen?

We stellen vast dat negen op de tien zelfstandigen voldoende buffers hebben om inkomensverlies tijdelijk op te vangen. Zij hebben voldoende eigen vermogen, of zij kunnen ondersteund worden door een partner met voldoende eigen inkomen (boven bijstandsniveau).

Een op de tien zelfstandigen heeft echter geen eigen buffers, en is wanneer hij of zij zich niet privaat heeft verzekerd, direct aangewezen op de bijstand.

4.2 Zijn flexibele werknemers verzekerd tegen inkomensrisico's?

Werknemers met een flexibel contract zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies via hun werkgever. Dat betekent niet dat zij automatisch ook een werkloosheidsuitkering ontvangen, omdat ze daarvoor voldoende gewerkt moeten hebben in de periode voordat ze werkloos werden. En dat is voor een substantieel deel van de werknemers met een flexibel contract lastig, omdat zij regelmatig korte periodes van werk afwisselen met werkloosheid.

Daarnaast stellen we vast dat werknemers met een flexibel contract ongeveer twee keer vaker dan andere werkenden zelf geen vermogen of inkomen van hun partner in het huishouden hebben om tijdelijk inkomensverlies op te kunnen vangen. Dat betekent dat zij sneller afhankelijk zullen zijn van de bijstand dan werknemers in vaste dienst, die ook verplicht verzekerd zijn.

Het sneller afhankelijk zijn van de bijstand geldt niet alleen voor jongere werknemers met een flexibel contract. We stellen vast dat ook de groep tussen 35 en 65 jaar - voor wie hun hoofdkomen langdurig en structureel bestaat uit flexwerk - vaker geen reserves heeft dan andere werkenden uit dezelfde leeftijdscategorie. Het aandeel werknemers met een flexibel contract dat geen buffers heeft, neemt af met leeftijd, maar blijft consistent hoger dan bij werknemers met een vast contract.

Een groep die in het bijzonder te maken heeft met risico's op inkomensverlies, maar minder vaak buffers heeft om dit verlies zelf op te vangen, is de groep mensen die langdurig als uitzendkracht het inkomen verdient. Deze mensen hebben vaker dan andere werkenden geen buffers en in het geval zij onvoldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd, zijn zij bij inkomensverlies afhankelijk van de bijstand om in hun levensonderhoud te voorzien. Bijna een op de drie uitzendkrachten heeft geen buffers om op terug te vallen.

Als we kijken naar de kenmerken die vaak voorkomen bij flexwerknemers die geen buffers hebben en afhankelijk zijn van de bijstand bij inkomensverlies, dan gaat het om:

- degenen die regelmatig werk met geen werk afwisselen;
- zeer lage inkomens hebben;
- een niet-westerse migratie-achtergrond hebben;
- laagopgeleid zijn.

Sommige werkenden met een flexibel arbeidsverband hebben meer dan een van bovenstaande kenmerken. Zij hebben daardoor een groter risico op inkomensverlies, vaker geen buffers en zijn dan ook vaker afhankelijk van de bijstand als vangnet.

4.3 Welke invloed heeft flexibilisering op de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid?

We constateren op basis van de wetenschappelijke literatuur in de eerste plaats dat flexibilisering niet of nauwelijks zorgt voor extra werkgelegenheid. Flexibel werk is over het algemeen substitutie van vast werk. Als er al sprake is van extra werkgelegenheid, dan gaat het om laagbetaald werk dat voor werkgevers niet rendabel zou zijn als zij iemand met een vast contract voor het minimumloon zouden moeten inhuren.

Daarnaast stellen we vast dat werknemers met een flexibel contract, maar met uitzicht op een vaste aanstelling, meer leren op het werk dan collega's die al een vast contract hebben. Hierdoor neemt hun productiviteit toe en daarmee ook de kans op een beter betaalde baan. Voor de flexwerknemers zonder zicht op een vaste baan geldt dit niet. Zij krijgen minder scholing en compenseren dit niet door extra te leren op het werk. Hun productiviteit groeit minder hard dan die van collega's met een vast contract in dezelfde functies en met dezelfde achtergrondkenmerken. Dit beperkt ook hun kans op een beter betaalde baan.

Tot slot stellen we vast dat flexibilisering zorgt voor een verschuiving in financiering van vangnetten voor inkomensverlies: van premiegefinancierde uitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen, naar financiering via de algemene belastingmiddelen, zoals bijstandsuitkeringen. Een verschuiving die in 2020 is versterkt door de noodmaatregelen die het kabinet getroffen heeft om inkomensverlies ten gevolge van de coronacrisis te compenseren.

5 Reactie en nawoord

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 25 november 2020 gereageerd op ons conceptrapport.

Hieronder geven we zijn reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie minister van SZW

In zijn reactie schrijft de minister van SZW dat hij en de staatssecretaris met belangstelling kennis hebben genomen van het onderzoek. De minister geeft aan dat het onderzoek ingaat op een belangrijk thema op de arbeidsmarkt waarover ook recent rapporten zijn verschenen van de commissie Regulering van Werk en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij deelt op hoofdlijnen onze analyse en verwijst voor een bredere blik van het kabinet op dit thema naar de kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het Betere Werk'. Deze kabinetsreactie heeft de minister van SZW mede namens de staatssecretaris van SZW op 11 november 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer (SZW, 2020).

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In de kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het Betere Werk' geeft de minister van SZW aan dat een maatschappelijke dialoog nodig is over de huidige balans tussen flexibiliteit en zekerheid voor mensen met flexibel werk en eventuele aanpassingen daarin. We gaan er van uit dat de betrokken bewindslieden en het parlement bij het voeren van een maatschappelijke dialoog en eventuele maatregelen gebruik maken van de inzichten uit ons onderzoek.

Bijlage Literatuur

Berg, Van den (2010), proefschrift *tussen feit en fictie, Rechtspersoonlijkheid en de verzekerings- en premieplicht voor de werknemersverzekeringen*.

Buitenhuis, M. (2019). Zelfstandigen met weinig vermogen vaak ook niet verzekerd, in *ESB* 105, nr. 4782, p. 74-76.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). 124 duizend stellen hebben samen een bedrijf. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/124-duizend-stellen-hebben-samen-een-bedrijf>, laatst bezocht op 16 juli 2020.

Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. 2020. Den Haag: eigen beheer.

Klosse, S. en G.J. Vonk (2018). *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*. Den Haag: Boom juridisch.

SZW (1993) Memorie van Toelichting Wijziging van de Werkloosheidswet (wijziging wekeneis). Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 415, nr. 3, 23 september 1993. Den Haag: Sdu.

SZW (1996) Memorie van Toelichting Wet flexibilisering en zekerheid (Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en van enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid). Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 263, nr. 3, 7 maart 1997. Den Haag: Sdu.

SZW (2018) Memorie van Toelichting Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans). Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 074, nr. 3, 8 november 2018. Den Haag: Sdu.

Sociaal Cultureel Planbureau (2020), *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen, Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, Den Haag: eigen beheer.

TNO, CBS, ministerie van SZW (2019). *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2019*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: eigen beheer.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Shutterstock/Arthimedes

Den Haag, december 2020