



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?

de Beer, P.T.; Verhulp, E.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

TRA

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. T., & Verhulp, E. (2017). Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland? *TRA*, 9(10), 19-24. [83].

<http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CEC763&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?

TRA 2017/83

In deze bijdrage gaan de auteurs na wat de effecten van wetgeving op de arbeidsmarkt zijn. Er wordt veel gesproken over de herziening van het ontslagrecht om werkgevers te stimuleren meer werknemers in vaste dienst aan te nemen, en over de aanpassing van de ketenregeling om de 'doorgeschoten' flexibiliteit een halt toe te roepen. Maar reikt de macht van de wetgever wel zo ver? De auteurs proberen dat na te gaan aan de hand van de eerdere veranderingen van de wetgeving en de zichtbare gevolgen van die veranderingen op de arbeidsmarkt.

1. Inleiding

Het aantal werkenden zonder standaard dienstverband, het contract voor onbepaalde tijd, is in Nederland deze eeuw sterk toegenomen. In 2000 lag het aandeel van de werkende bevolking met een dienstverband voor bepaalde tijd, een uitzendcontract of werkend als zelfstandige met 21% nog ruim onder het gemiddelde van de EU (25%). Inmiddels is de omvang van deze 'flexibele schil' in Nederland met 32% beduidend hoger dan het EU-gemiddelde (26%). Deze ontwikkeling roept de vraag op wat de oorzaak is van deze sterke groei in Nederland. Verschillen tussen de kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt en die van andere EU-lidstaten, zoals de verdeling over sectoren of het aandeel vrouwen of jongeren, blijken het afwijkende patroon van Nederland niet te verklaren.² Het ligt daarom voor de hand om de oorzaak te zoeken in de wetten en regels voor vast en flexibel werk. Vooral de veranderingen in het ontslagrecht en in de ketenbepaling voor contracten voor bepaalde tijd in de Wet werk en zekerheid (Wwz), die in 2015 in werking is getreden, worden in de maatschappelijke discussie vaak aangevoerd als redenen waarom werkgevers liever geen werknemers voor onbepaalde duur in dienst nemen.³ Gezien het feit dat de sterke groei van flexibel werk in Nederland al een veel ouder verschijnsel is, zou daar dan toch vooral de oude wetgeving, die gold voor de invoering van de WWZ, verantwoordelijk voor moeten zijn. Ook de twee jaar loondoorbetaling van zieke werknemers (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003, VlZ) wordt

wel als reden genoemd voor het grote aandeel tijdelijke dienstverbanden.⁴

In dit artikel gaan we na wat bekend is over het effect van verschillende wetten op de inzet van flexibele arbeidskrachten en in welke mate het afwijkende Nederlandse patroon kan worden verklaard uit wetgeving die verschilt van die in andere landen. Om de lezer maar gelijk de illusie te ontnemen dat zij/hij in dit artikel het finale antwoord zal lezen, merken we allereerst op dat over het verband tussen wetgeving en het gebruik van verschillende contractvormen opmerkelijk weinig bekend is.⁵

Om het effect van wetten op het gebruik van flexibel personeel te bepalen, kan men in beginsel twee wegen volgen. De eerste houdt in dat men de omvang van de 'flexibele schil' in verschillende landen relateert aan verschillen in wetgeving tussen die landen. De tweede weg behelst het vergelijken van veranderingen in wettelijke regulering enerzijds en (het moment van) veranderingen in de omvang van het aantal niet-standaard dienstverbanden anderzijds. In de maatschappelijke discussie wordt vaker gebruikgemaakt van een derde methode, namelijk uitspraken van werkgevers, al dan niet in een representatieve enquête, over (veronderstelde) gevolgen van de wetgeving. Hiermee meet men echter vooral de perceptie van werkgevers.⁶ Het is nu juist de vraag of die perceptie overeenkomt met de werkelijkheid. Daarom zullen we van deze methode geen gebruik maken.

2. Internationale vergelijking

Dat er van de arbeidswetgeving invloed uitgaat op de omvang van flexibel werk, ligt voor de hand. Hierbij kunnen grofweg twee mechanismen een rol spelen. Het eerste houdt in dat ondernemingen als gevolg van externe ontwikkelingen, in het bijzonder mondialisering en technologische ontwikkeling, genoodzaakt zouden zijn tot een flexibeler inzet van personeel. Mondialisering maakt ondernemingen gevoeliger voor sterk fluctuerende internationale economische ontwikkelingen. Snelle technologische ontwikkelingen betekenen dat ondernemingen sneller moeten inspelen op veranderende marktverhoudingen. De wijze waarop zij deze groeiende behoefte aan flexibiliteit van hun personeel re-

1 Prof. mr. Paul de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Prof. mr. Evert Verhulp is hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

Deze bijdrage is gebaseerd op P. de Beer en E. Verhulp, *Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk*. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies 2017 (verder: Dertig vragen).

2 Zie Dertig vragen, p. 21 e.v.

3 Zie bijv. het VVD verkiezingsprogramma 2017, p. 34: "En wanneer de samenwerking tussen jou en je werkgever niet meer goed verloopt, moet het opzeggen van het contract eenvoudiger en minder duur worden."

4 R. Knecht (ed.), *The employment contract as an exclusionary device*. Antwerpen: Intersentia 2008. Ook: E. van Riel, Interview met Mark Diebels, *SER Magazine* februari 2016: "Mkb'ers zijn vooral terughoudend bij het omzetten van tijdelijke contracten in vaste. Zij doen aan zogeheten risicoselectie."

5 Dat geldt evenzeer voor het verband tussen de door de wetgever beoogde doelen en de op het bereiken van die doelen gerichte wetgeving, zie hierover: C.W.G. Rayer, *Wetgeving en beleid voor flexibele arbeid*, Deventer: Kluwer 2014.

6 Zie voor een voorbeeld van een dergelijk onderzoek: M. Veenstra, 'Meer papierwerk, hogere kosten in ontslagzaken', *Werkgeven*, AWWN januari 2017, p. 12.

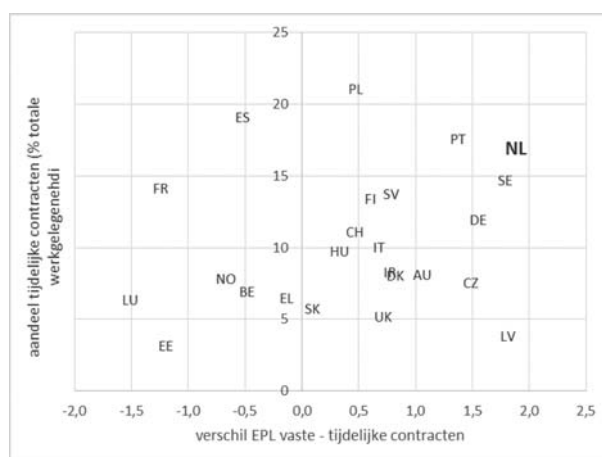
aliseren, zou in belangrijke mate af kunnen hangen van de wet- en regelgeving. Als het moeilijk is om het vaste personeel flexibeler in te zetten, bijvoorbeeld door strikte ontslagbescherming of moeilijk te wijzigen arbeidsvoorwaarden verbonden aan de arbeidsovereenkomst,⁷ zullen zij eerder hun toevlucht nemen tot het gebruik van flexibele arbeidsrelaties. Dit leidt tot de verwachting dat naarmate er een groter verschil in (ontslag)bescherming is tussen werknemers met een dienstverband voor onbepaalde tijd en werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd, bedrijven meer werknemers voor bepaalde tijd in dienst zullen nemen.⁸

Het tweede mechanisme gaat uit van een directer verband tussen wettelijke regels en het gebruik van verschillende contractvormen. Wetgeving kan namelijk voor de werkgever de kosten van verschillende dienstverbanden beïnvloeden. Werkgevers zullen dan, zeker als zij blootstaan aan scherpe prijsconcurrentie, een voorkeur hebben voor de goedkoopste dienstverbanden. Een bekend voorbeeld is de verplichting van de werkgever om bij ziekte van de werknemer gedurende maximaal twee jaar 70% van het loon door te betalen. Aangezien deze verplichting eindigt bij het aflopen van een dienstverband voor bepaalde tijd, kan de werkgever dit loondoorbetalingsrisico beperken door werknemers op een kortdurend dienstverband, bijvoorbeeld van een jaar, aan te nemen. Een ander belangrijk kostenverschil is dat tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Als het uurtarief van een zzp'er gelijk is aan het uurloon van een werknemer, is de eerste voor een werkgever aanzienlijk goedkoper, doordat de werkgever geen sociale premies en pensioenpremie hoeft af te dragen. Bovendien bestaat de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte niet en is de werkgever/opdrachtgever een zzp'er geen transitievergoeding verschuldigd in geval van het beëindigen van de relatie. Op het eerste gezicht is er dus veel reden om te verwachten dat de wet- en regelgeving van invloed is op de inzet van flexibele arbeidskrachten. Maar vinden we hiervoor in de praktijk ook concrete aanwijzingen? We gaan hier achtereenvolgens in op het effect van ontslagbescherming, loondoorbetaling en andere verplichtingen bij ziekte en de fiscale behandeling van zelfstandigen. We kijken eerst naar het bewijs op basis van een internationale vergelijking en vervolgens naar veranderingen over door de tijd heen.

Een veelgehoorde veronderstelling is dat er in Nederland zoveel gebruik wordt gemaakt van tijdelijke contracten omdat het verschil in ontslagbescherming tussen vaste

en tijdelijke contracten zo groot is.⁹ Deze veronderstelling is gebaseerd op de *Employment Protection Legislation* (EPL) indicatoren die de OESO heeft geconstrueerd om de ontslagbescherming in de lidstaten te vergelijken. Hiertoe worden de belangrijkste kenmerken van de wetgeving met betrekking tot verschillende soorten dienstverbanden samengevat in drie indicatoren: een indicator voor standaardcontracten (dienstverbanden van onbepaalde duur), een indicator voor flexibele contracten (dienstverbanden van bepaalde duur en uitzendcontracten) en een indicator voor collectief ontslag. Op grond van deze indicatoren behoort Nederland tot de landen met strikte bescherming van vaste contracten, terwijl Nederland juist laag scoort op de indicator voor flexibele contracten. Inderdaad is de kloof tussen beide indicatoren in weinig landen zo groot als in Nederland (Figuur 1). Aangezien Nederland ook relatief veel werknemers met een tijdelijk dienstverband heeft, is de conclusie al snel getrokken dat het eerste – het grote verschil in ontslagbescherming – de oorzaak is van het laatste – het grote aandeel tijdelijke contracten. Als men echter het verschil tussen de indicatoren voor vaste en flexibele contracten afzet tegen het aandeel tijdelijke dienstverbanden in de totale werkgelegenheid voor alle EU-lidstaten waarvoor vergelijkbare cijfers beschikbaar zijn, dan blijkt er van een systematisch verband tussen beide indicatoren geen sprake te zijn. Illustratief is Spanje, waar het aandeel tijdelijke contracten nog groter is dan in Nederland, maar niettemin tijdelijke contracten juist strikter zijn gereguleerd dan vaste contracten. Of neem Litouwen, waar het verschil tussen de EPL-indicatoren voor vast en tijdelijk werk net zo groot is als in Nederland, maar het aandeel tijdelijke contracten, op Estland na, het kleinste is van de EU.

Figuur 1. Aandeel van tijdelijke dienstverbanden in de totale werkgelegenheid naar het verschil in bescherming tussen vaste en tijdelijke contracten (EPL), 2013



Bron: OECD, Eurostat; bewerking door de auteurs

7 Zie in dit verband de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 oktober 2015 aangekondigde adviesaanvraag van de SER (kenmerk 2015-0000288656) over de flexibiliteit binnen arbeidsorganisaties.

8 Zie in dit verband R. van der Aa, D. van Buren & T. Viertelhausen, 'Motieven voor werkgevers en werknemers voor flexibele contractvormen', *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*, CBS/TNO 2015, p. 119, waaruit blijkt dat 30% van de werkgevers kiest voor een flexibele contractvorm vanwege de arbeidsrechtelijke risico's verbonden aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

9 Zie bijv. J. Henrichs, 'Nederland buitenbeentje op de Europese arbeidsmarkt', *Het Financieele Dagblad*, 1 juni 2015: "Het verschijnsel van veel flex is dus direct terug te voeren op de manier waarop specifiek in Nederland de arbeidsrelaties worden georganiseerd."

Nu kan men tegenwerpen dat de verschillen in het aandeel tijdelijke dienstverbanden tussen landen ook door andere factoren worden beïnvloed, zoals de blootstelling van landen aan internationale concurrentie of de technologische ontwikkeling. In een econometrische analyse heeft het Centraal Planbureau (CPB) onlangs getracht het effect van verschillende verklarende factoren simultaan vast te stellen.¹⁰ Het CPB concludeert op basis van deze analyse dat er ook dan geen effect is van de ontslagwetgeving op het aandeel tijdelijke contracten. Men dient aan deze analyses overigens niet al te veel gewicht toe te kennen, aangezien er alle reden is om kritische kanttekeningen te plaatsen bij de EPL-indicatoren.¹¹ De wijze waarop de OESO de complexiteit van het ontslagrecht reduceert tot één indicator voor dienstverbanden voor onbepaalde tijd en één indicator voor dienstverbanden voor bepaalde tijd en uitzendcontracten, is voor veel discussie vatbaar. Om dit op slechts één punt te illustreren: een belangrijk element van de indicator voor dienstverbanden voor onbepaalde tijd is de ontslagvergoeding. In het oude Nederlandse ontslagrecht, waarop de EPL-indicator nog is gebaseerd, was er echter een grote variatie aan ontslagvergoedingen, afhankelijk van de vraag of het ontslag via het UWV liep (geen ontslagvergoeding tenzij de opzegging kennelijk onredelijk was) of via de kantonrechter (wel een vergoeding) en afhankelijk van de duur van het dienstverband en de leeftijd van de werknemer (nog afgezien van de mogelijkheid voor de kantonrechter om hierop een correctie toe te passen). De OESO heeft op basis hiervan een ‘gemiddelde’ score berekend die voor de helft is gebaseerd op de ontslagvergoeding bij het UWV (oftewel nihil) en voor de helft op de gemiddelde ontslagvergoeding bij een dienstverband van respectievelijk negen maanden, vier jaar en 20 jaar (resp. 0, 3,2 en 20 maanden loon). Dit levert een gemiddelde ontslagvergoeding van 3,87 maanden loon op (0,5x23,2:3). Maar had de OESO andere keuzes gemaakt ten aanzien van de duur van het dienstverband, dan was de score natuurlijk anders uitgevallen. Bovendien is het de vraag of het zinvol is het *gemiddelde* te nemen van de UWV- en de ontbindingsvergoeding. Immers, werkgevers waren in Nederland, tot de invoering van de Wwz, vrij om zelf de ontslagroute te kiezen en konden dus altijd opteren voor ontslag zonder ontslagvergoeding. Zou het dan niet logischer zijn geweest om de (verplichte) ontslagvergoeding in Nederland op nihil te stellen? Dit ene voorbeeld laat zien dat het construeren van kwantitatieve indicatoren voor de mate van ontslagbescherming in hoge mate subjectief is en dat men dus ook niet al te veel gewicht dient toe te kennen aan de scores van Nederland op deze indicatoren.

In recente discussies over de Wwz is veelvuldig gewezen op de verkorting van de maximale duur van een keten van tijdelijke dienstverbanden van drie naar twee jaar. Hierbij

wordt vaak betoogd dat deze verkorting er niet toe bijdraagt dat werknemers met een tijdelijk contract eerder een vast contract krijgen, zoals de wet beoogt, maar dat zij juist eerder hun baan weer verliezen. Door deze discussie kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat Nederland erg strikt is als het gaat om de maximale duur van een keten van tijdelijke dienstverbanden. Dit is echter niet het geval. Zo geldt ook in landen als België, Duitsland en Zweden een maximale ketenduur van twee jaar en in Frankrijk zelfs van anderhalf jaar, terwijl er in deze landen aanzienlijk minder werknemers met een tijdelijk contract zijn. Ook het maximale aantal van drie tijdelijke contracten in een keten is, internationaal gezien, niet uitzonderlijk restrictief. In Frankrijk zijn twee contracten het maximum en in België en Duitsland vier. De situatie in Duitsland is overigens gecompliceerder, omdat er langere ketens van tijdelijke overeenkomsten mogelijk zijn indien daarvoor objectieve gronden zijn.¹² Alleen Zweden kent geen maximum voor het aantal contracten.

Een tweede specifiek Nederlandse regeling die vaak wordt aangevoerd als verklaring voor het grote aandeel dienstverbanden voor bepaalde tijd, is de verplichting gedurende de eerste twee jaar van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte het loon door te betalen. Op dit punt neemt Nederland internationaal inderdaad een unieke positie in. De verplichting om gedurende 104 weken 70% van het loon door te betalen komt neer op een kostenpost van 72,8 weken loon, maar vaak wordt gedurende het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid een hoger percentage betaald. Dit is veel meer dan in alle andere landen van de EU waarvoor informatie beschikbaar is. In het overgrote deel van de EU-lidstaten moeten werkgevers maximaal zes weken (een deel van) het loon doorbetalen. Alleen in Luxemburg, Oostenrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk is dit langer (maximaal 26 weken), maar in Luxemburg en het VK hoeven werkgevers slechts 20% van het loon door te betalen.¹³ Betekent dit nu dat de lange loondoorbetalingsverplichting in Nederland inderdaad een verklaring vormt voor het grote aandeel tijdelijke dienstverbanden? Het antwoord hierop moeten we helaas schuldig blijven. Als we ons beperken tot de overige landen waarvoor we gegevens hebben, dan is er juist sprake van een *negatieve* samenhang tussen de loondoorbetalingsverplichting en het aandeel tijdelijke contracten. Maar Nederland heeft zo’n sterk afwijkend patroon, dat toevoeging van ons land aan de data de statistische analyse doet kantelen in die zin dat er dan een *positieve* samenhang wordt gevonden. Overigens past hier de kanttekening dat een grote meerderheid – 76% van alle werkgevers en 78% van de ondernemingen met maximaal tien werknemers – het risico van

10 K. Hoekstra e.a., *Flexible employment in an international perspective. An empirical analysis and some country-specific case studies*, CPB Background Document, Den Haag: Centraal Planbureau 2016.

11 Zie voor een uitgebreidere behandeling van die relativeringen: P. Maleszyk, ‘Pros and cons of the OECD EPL Index. Measuring employment protection legislation in Poland’, in: A. Visvizi (ed.), *Re-thinking the OECD’s role in global governance: members, policies, influence*, 2016, p. 129-149.

12 Zie B. Waas, ‘Labour policy and fixed-term employment contracts in Germany’, zie: www.jil.go.jp/english/reports/documents/jilpt-reports/no.9_germany.pdf.

13 Zie R. Frierson & Ph. de Jong, ‘Effecten van loondoorbetaling bij ziekte: een internationale verkenning’, *TPEdigitaal*, nr. 7/3, p. 35-48. Zie ook: S. Spasova, D. Bouget & B. Vanhercke, *Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union*, Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016.

loondoorbetaling heeft verzekerd¹⁴ en in de praktijk dus een veel minder groot financieel risico loopt. Dit neemt niet weg dat een dergelijke verzekering ook geld kost en dus het in dienst nemen van vast personeel duurder maakt. Bovendien kan de premie in geval van aanspraak op een uitkering sterk stijgen, waardoor men toch een behoorlijk financieel risico loopt.

De verplichtingen van de werkgever in geval van langdurige ziekte betreffen niet alleen de loondoorbetaling, maar ook de plicht, krachtens de Wet verbetering poortwachter, om de zieke werknemer te begeleiden en te ondersteunen bij re-integratie, hetzij bij dezelfde werkgever, hetzij bij een andere werkgever. Vooral kleine ondernemingen lijken de lasten die dit voor hen met zich brengt, zoals het inschakelen van een arbodienst, als een groot risico te zien, dat men tracht te ontlopen door zo weinig mogelijk werknemers in vaste dienst te nemen.¹⁵ Omdat er geen internationaal vergelijkbare indicatoren zijn voor de niet-financiële verplichtingen van werkgevers in geval van (langdurige) ziekte, kunnen we echter niet bepalen of Nederland in dit opzicht uniek is en dit mede de verklaring vormt voor het grote aandeel tijdelijke contracten.

De laatste categorie wettelijke regulering die we hier bespreken, zijn regels voor zelfstandigen. Een belangrijk verschil met de voorgaande categorieën is, dat deze regels niet zozeer betrekking hebben op ondernemingen die zelfstandigen inhuren, maar op de zelfstandigen zelf. Omdat de wettelijke afbakening van wie een zelfstandige (of meer specifiek: een zzp'er) is, tussen landen verschilt, dient men voorzichtig te zijn met de interpretatie van verschillen in wetgeving. Twee belangrijke kenmerken waarop we zelfstandigen internationaal kunnen vergelijken, zijn de deelname aan sociale verzekeringen en de fiscale behandeling van zelfstandigen. We beperken ons hier tot een vergelijking met vier landen die betrekkelijk goed met Nederland vergelijkbaar zijn: België, Duitsland, Frankrijk en Zweden.¹⁶ Nederland kent van deze vijf landen de minste sociale bescherming van zelfstandigen. Zelfstandigen zijn in Nederland alleen verplicht verzekerd tegen de risico's van ouderdom (via de AOW) en van zwangerschap en bevalling. In de andere landen zijn er ook regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, hetzij in een aparte verzekering voor zelfstandigen, hetzij doordat zelfstandigen onder een algemene verzekering vallen. In Duitsland geldt dit overigens alleen voor bepaalde categorieën zelfstandigen. In Zweden vallen zelfstandigen ook onder de werknemersverzekering voor werkloosheid.

Doordat Nederland zo weinig sociale verzekeringen kent voor zelfstandigen, betalen zelfstandigen ook minder soci-

ale premies. Dit geldt vooral voor de zelfstandigen met wat hogere inkomens, want tot de inkomensgrens van de AOW (€ 33.791 in 2017) betalen zelfstandigen wel de relatief hoge AOW-premie van 17,9%. Boven deze grens zijn de premies voor zelfstandigen in Nederland echter beduidend lager dan in Frankrijk en Zweden (in Duitsland variëren de premies tussen beroepsgroepen).

Er zijn tussen de vijf landen, waarop we hier de aandacht richten, ook belangrijke verschillen in belastingheffing voor zelfstandigen. Nederland heeft een relatief gunstig belastingklimaat voor zelfstandigen. Dit komt door de 14% MKB-winstvrijstelling en de hoge zelfstandigenaftrek van € 7.280 per jaar (oplopend tot € 9.403 voor een starter). Alleen Frankrijk kent een nog gunstiger aftrek, maar alleen voor startende ondernemers die substantieel in R&D investeren. Door de winstvrijstelling is de marginale belastingdruk in Nederland vergelijkbaar met die in Duitsland en beduidend lager dan in België, Frankrijk en Zweden. De zelfstandigenaftrek verlaagt de feitelijk te betalen belasting nog eens aanzienlijk, zodanig dat vier van de tien zelfstandigen geen inkomstenbelasting afdragen.¹⁷

Of de relatief lage sociale premiedruk en de lage belastingdruk (mede) de sterke toename van het aantal zzp'ers in Nederland sinds de eeuwwisseling verklaren, is lastig te bepalen. Uit een enquête onder zzp'ers zelf blijkt dat zij dat niet in hoofdzaak als verklaring geven, integendeel. Slechts ongeveer 13% van de zzp'ers zegt voor de zelfstandigheid te hebben gekozen vanwege de mogelijkheid een hoger inkomen te verdienen.¹⁸ Op dit punt zou men voor een groot aantal landen kwantitatieve informatie over de belasting- en premiedruk van zelfstandigen moeten hebben, maar deze informatie is helaas niet beschikbaar. We moeten ons op dit moment daarom beperken tot de constatering dat de gunstige fiscale faciliteiten en lage premiedruk een rol *zouden kunnen* spelen bij de groei van het aantal zzp'ers in Nederland.

3. Het effect van wetwijzigingen

Zoals gezegd kunnen we, behalve door middel van internationale vergelijking, ook inzicht krijgen in de effecten van wettelijke regulering door wetwijzigingen door de tijd heen te relateren aan veranderingen in de inzet van flexibele arbeidskrachten. Hierbij past wel de waarschuwing dat samenhang tussen veranderingen in de tijd nog niet betekent dat er ook een causaal verband tussen die veranderingen bestaat. Omdat in de loop van de tijd ook andere factoren veranderen die het gebruik van flexibele arbeid kunnen beïnvloeden – denk aan de conjunctuur – is het niet eenvoudig om het effect van wetwijzigingen te isoleren van andere veranderingen.

Laten we eerst kijken naar twee recente wetwijzigingen, namelijk de Wwz en de Wet DBA. Vanaf 1 januari 2015 trad

14 Ph. de Jong, M. Gielen & V. Haanstra-Veldhuis, *Verzekeringsgraad kleine werkgevers*, Den Haag: Ape 2014.

15 Zie in dit verband: G. Brummelkamp, L. de Ruig, W. Roozendaal, *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*. Zoetermeer: Panteia 2014, p. 46 e.v.

16 Bron: MISSOC, *Social protection of the self-employed. Situation on 1 January 2014*. Brussels: European Union, 2014.

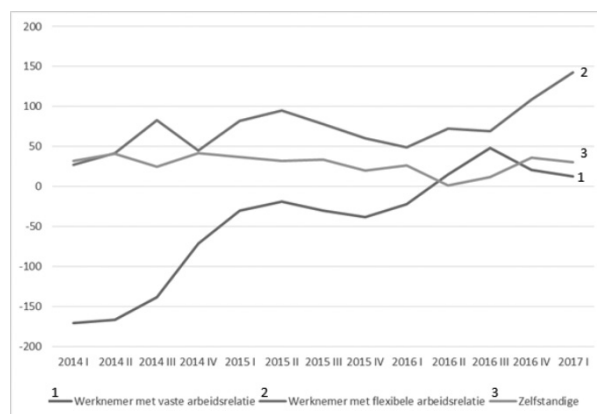
17 Zie voor een aantal rekenvoorbeelden: *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Ministerie van Financiën 2015.

18 Zie CBS/TNO, *Zelfstandigen enquête arbeid 2017*, p. 116.

de Wwz in werking, grof gezegd wat betreft het flexdeel, en vanaf 1 juli 2015 wat betreft het ontslagrecht. In het eerste kwartaal van 2015 was het aantal werkenden met een tijdelijk dienstverband 82.000 groter dan een jaar eerder en het aantal werkenden met een vast dienstverband juist 30.000 kleiner (Figuur 2).¹⁹ Critici van de wet concludeerden hieruit al snel dat de wet 'dus' het omgekeerde effect sorteerde van wat ermee werd beoogd, namelijk groei van het aantal vaste contracten. Als we echter een wat langere periode in ogenschouw nemen, verandert het beeld. Vergeleken met een jaar eerder, het eerste kwartaal van 2014, was de krimp van het aantal vaste banen veel kleiner geworden. En hoewel het aantal vaste banen in 2015 bleef afnemen, was er vanaf het tweede kwartaal van 2016 op jaarbasis weer sprake van een groei van het aantal vaste banen. Ondertussen bleef het aantal flexibele banen echter ook groeien en in 2016 in een hoger tempo dan het aantal vaste banen. Eind 2016 accelereerde de groei van het aantal flexibele banen zelfs, zij het dat het daarbij voornamelijk ging om tijdelijke banen met uitzicht op een vast contract. Per saldo is tussen het eerste kwartaal van 2015 en het eerste kwartaal van 2017 het aantal werknemers met een tijdelijke baan (excl. uitzendkrachten) met 91.000 toegenomen, waarvan echter 80.000 met uitzicht op een vast contract. Dit suggereert derhalve niet dat de werkgevers de intentie hebben om het dienstverband met leden van deze groep na maximaal twee jaar te beëindigen. De ontwikkelingen in het aantal flexibele contracten sinds de invoering van de Wwz bieden derhalve nog weinig aanwijzingen voor het succes van de wet (het aantal werkenden met een vast contract is per saldo met 9.000 afgenomen), maar evenmin voor de stelling dat de wet de groei van het aantal flexibele contracten verder heeft gestimuleerd.

Ook de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA), die op 1 mei 2016 in werking trad, riep veel negatieve reacties op. De wet zou onwerkbaar zijn en het risico voor ondernemingen die zzp'ers inhuren, dat zij later alsnog worden aangeslagen voor premies en belastingen, zo groot maken, dat vele opdrachtgevers ervan afzagen om nog zzp'ers in te schakelen. Deze onrust zorgde ervoor dat de Staatssecretaris van Financiën besloot de effectieve invoering van de wet aan te houden tot begin 2018.²⁰ Direct na de inwerkingtreding van de Wet DBA stagneerde de groei van het aantal zelfstandigen (op jaarbasis) voor het eerst in vijf jaar (Figuur 2). Volgens de eerste cijfers (later door het CBS bijgesteld) was er zelfs sprake van een lichte daling van het aantal zzp'ers. Die cijfers leken het ontmoedigende effect van de wet op het inhuren van zzp'ers te bevestigen. Nog voor de staatssecretaris op 18 november 2016 uitstel van de effectuering van de wet aankondigde, begon het aantal zelfstandigen in het derde en vierde kwartaal van 2016 echter al weer te groeien in een vergelijkbaar tempo als vóór de invoering van de wet. Als de Wet DBA al een afschrikkend effect had, dan is dit dus blijikbaar van korte duur geweest.

Figuur 2. Mutatie van het aantal werkenden naar dienstverband t.o.v. zelfde kwartaal in voorgaande jaar (x 1.000 personen)



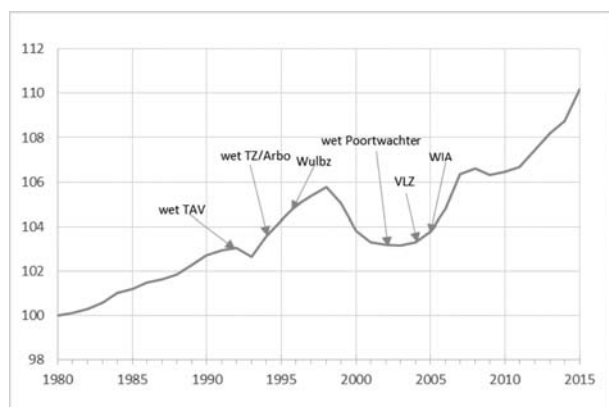
Bron: CBS (Statline)

Aangezien de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte de uitkomst is van een lange reeks wetswijzigingen voor het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid die vanaf 1992 zijn doorgevoerd, kunnen we in dit geval over een veel langere periode nagaan of de timing van die wetswijzigingen min of meer parallel loopt met de groei van het aandeel flexibele dienstverbanden. De reeks begon met de invoering van premiedifferentiatie in de Ziektewet in 1992 (Wet TAV), gevolgd door een eigen risico van twee weken voor kleine bedrijven en van zes weken voor grote bedrijven in 1994 (Wet TZ/Arbo), verlenging van de loondoorbetalingsverplichting naar 52 weken in 1996 (Wulbz), invoering van de Wet verbetering poortwachter (Wvp) in 2002, uitbreiding van de loondoorbetaling naar twee jaar in 2004 (Wet Vlz) en premiedifferentiatie voor de WGA in de nieuwe arbeidsongeschiktheidswet WIA in 2005. Zetten we deze wetswijzigingen af tegen de ontwikkeling van het aantal flexibele dienstverbanden, dan bieden hooguit enkele een verklaring voor die ontwikkeling (Figuur 3). De invoering van de Wet TAV in 1992, de Wet verbetering poortwachter in 2002 en de Vlz in 2004 werden inderdaad gevolgd door een sterke groei van het aandeel flexibele contracten. De sterke uitbreiding van de loondoorbetaling bij ziekte naar 52 weken in 1996 lijkt echter niet te hebben bijgedragen aan een versnelling van de groei van flexibel werk. Twee jaar later begon het aantal flexibele contracten zelfs weer af te nemen. De sterke groei van het aandeel flexibele contracten vanaf 2012 lijkt bovendien niet gerelateerd aan een wetswijziging. Kortom, als deze veranderingen in de verplichtingen van werkgevers voor zieke werknemers een prikkel zouden zijn geweest om minder werknemers in vaste dienst aan te nemen, is het de vraag waarom sommige wetswijzigingen wel een effect lijken te hebben gehad en andere niet.

19 De cijfers in deze en de volgende paragraaf zijn ontleend aan CBS, Statline.

20 Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 november 2016, Tweede voortgangsrapportage DBA.

Figuur 3. Wetswijzigingen m.b.t. ziekte en arbeidsongeschiktheid en ontwikkeling van het aandeel flexibele dienstverbanden (1980=100)



Bron: CBS (Statline)

4. Tot besluit

Overzien we de voorgaande resultaten van het beschikbare onderzoek en beschikbare statistieken over de relatie tussen wettelijke regulering en gebruik van flexibele dienstverbanden, dan is de conclusie nogal ontvondend: we weten weinig over het effect van verschillen en veranderingen in wetten en regels. Er is geen overtuigend bewijs dat het grote aandeel en de sterke groei van de 'flexibele schil' in Nederland een gevolg is van specifieke (veranderingen in) wettelijke regulering. Daarmee willen we zeker niet suggereren dat de wetgeving er niet toe doet. Het wettelijke kader bepaalt nu eenmaal de ruimte waarbinnen ondernemingen en aanbieders van arbeid hun afwegingen maken. Duidelijk is in ieder geval dat de Nederlandse wetgeving voldoende ruimte heeft geschapen voor een forse groei van het aantal flexibele dienstverbanden. De afwegingen van werkgevers en werkenden worden echter ook door tal van andere factoren beïnvloed die grotendeels losstaan van de wettelijke regulering. Hierbij valt onder meer te denken aan de stand van de economie en de dominante cultuur (de waarden en normen van werkgevers en werkenden²¹). Wie ervoor pleit om de huidige wetgeving, zoals de Wwz, de loondoorbetaling bij ziekte of de Wet DBA, te wijzigen om daarmee de ontwikkeling van het aantal flexibele banen of zelfstandigen bij te sturen, dient zich er rekenschap van te geven, dat het verre van zeker is dat een wetswijziging het beoogde effect zal sorteren. De les die we uit de ervaring met deze wetten kunnen trekken, is dan ook niet alleen dat zij zeker op onderdelen anders hebben uitgewerkt dan de wetgever ermee beoogde,²² maar ook dat dit voor een volgende wetswijziging waarschijnlijk evenzeer zal gelden.

21 Zie voor een exploratief onderzoek dat hiervoor aanwijzingen biedt: F. Dekker & P. de Beer, *Flexibele arbeid: de rol van werkgevers*, Amsterdam: De Burcht/Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging 2014.

22 We wijzen erop dat de doelstellingen van de wetgever vaak ook niet helder zijn zodat een toetsing van de effecten van wetgeving aan het daarmee beoogde doel, op zijn minst gezegd, complex is, hierover: C.W.G. Rayer, *Wetgeving en beleid voor flexibele arbeid*, Deventer: Kluwer 2014.