

Zekerheid van de baan?

Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen
voor verschillende groepen werkenden

Phylcia Codrington

WRR

De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Vormgeving: Ontwerpwerk, Den Haag
Working Paper nummer 44

E-ISBN: 978-94-90186-93-7

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2021

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

Zekerheid van de baan?

Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen
voor verschillende groepen werkenden

Phylcia Codrington

WRR

Ten geleide

WRR Working Paper *Zekerheid van de baan?* is geschreven door Phylcia Codrington, van juni 2018 tot en met juni 2021 lid van de wetenschappelijke staf van de WRR. In dit Working Paper onderzoekt Codrington de mate waarin verschillende groepen werkenden worden geraakt door onzekerheid op het gebied van werk en inkomen en welke mogelijkheden zij hebben om met de onzekerheid om te gaan of deze te reduceren. Het onderzoek is op 26 april 2021 afgerond.

Deze deelstudie is uitgevoerd binnen het project ‘Onzekerheid en onbehagen’. Doel van dit project is om de samenhang te analyseren tussen onzekerheid en de behoefte aan controle enerzijds, en attitudes ten aanzien van politiek en maatschappij anderzijds.

De WRR dankt Manuel Buitenhuis (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Nuna Zekić (Tilburg Law School) voor waardevolle discussies en opmerkingen bij eerdere versies van dit Working Paper.

De serie ‘Working Papers’ omvatten studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins
Voorzitter WRR

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom
Secretaris WRR

Inhoud

1.	Inleiding	8
1.1	Onzekerheid op het gebied van werk en inkomen	9
1.2	Onderzoeksvragen	10
1.3	Opbouw van dit paper	11
2.	Kader en concepten	12
2.1	Baanzekerheid	12
2.2	Werkzekerheid	12
2.3	Inkomenszekerheid	14
2.4	Bestaanszekerheid	15
3.	Arbeidsmarktontwikkelingen en beleid	18
3.1	Ontwikkelingen in arbeidsmarktbeleid	18
3.2	Vereisten voor de arbeidsmarkt van nu en straks	26
3.3	Werkzekerheid: beperkte inzet op inzetbaarheid	27
3.4	Conclusie: bij toenemende flexibiliteit blijft zekerheid van belang	31
4.	Onzekerheid over werk en inkomen voor vaste werknemers	32
4.1	Dienstverband voor onbepaalde tijd als gouden standaard	32
4.2	Vast minder vast: gevolgen voor baan- en inkomenszekerheid vaste werknemers	33
4.3	Werkzekerheid van vaste werknemers	36
4.4	Conclusie: vast goed beschermd, maar beperkt wendbaar	37
5.	Onzekerheid over werk en inkomen voor flexwerknemers	38
5.1	Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd: geen springplank naar vast	39
5.2	Oproep- en invalkrachten: bescherming, maar lage inkomens- en bestaanszekerheid	40
5.3	Uitzendkrachten: uitzendbeding verkleint zekerheid	40
5.4	Conclusie: flexibiliteit brengt onzekerheid	41

6.	Onzekerheid over werk en inkomen voor zzp'ers	42
6.1	Algemeen beeld zzp'ers	43
6.2	Relatie tot opdrachtgever bepalend voor opdrachtzekerheid	44
6.3	Eigen controle over opdrachten, inkomen en bestaanszekerheid	45
6.4	Conclusie: zzp'ers zelf verantwoordelijk voor eigen zekerheid	46
7.	Conclusie en oplossingsrichtingen	50
7.1	Beantwoording onderzoeksvragen	50
7.2	Onzekerheid en controle over werk en inkomen: waar zit de onbalans?	52
7.3	Denk- en oplossingsrichtingen	55
	Literatuur	58

1. Inleiding

Begin 2020 ging het goed met Nederland. We stonden er economisch goed voor en het werkloosheidspercentage lag historisch laag.¹ We zagen echter ook dat de arbeidsmarkt knelde voor werkgevers en werknemers², en dat zelfs in tijden van economische voorspoed niet iedereen mee leek te komen. En toen ontstond de coronacrisis. De gevolgen daarvan voor werk en inkomen laten zien dat zekerheid, kansen en risico's onevenredig zijn verdeeld: zelfs met fors overheidsingrijpen vallen groepen werkenden aanzienlijk terug in inkomen.³ Andere groepen zijn en blijven juist verzekerd van een vast inkomen en goede secundaire arbeidsvoorwaarden, en hebben zo in de onzekere tijden van de pandemie in ieder geval één zorg minder.

Al voor de uitbraak van het coronavirus klonk de roep om het moderniseren van de arbeidsmarkt.⁴ Een nieuwe balans is nodig, om zo de ontstane verschillen tussen vaste en flexibele werkenden minder groot te maken. Zekerheid speelt daarin een belangrijke rol. Flexibilisering en de toename van tijdelijke contracten worden vaak in direct verband gebracht met toegenomen onzekerheid. Het gaat dan niet alleen om objectieve onzekerheid over werk en inkomen, maar ook om het gevoel van onzekerheid over het werk, het toekomstperspectief en financiële stabiliteit.⁵ Onzekerheid over werk en inkomen kent vele gezichten. Waar sommige groepen, met name bepaalde zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), onzekerheid als 'verwachtingsvolle spanning' ervaren, vertalen tijdelijk werkenden onzekerheid eerder als (financiële) onrust en stress.⁶ Deze vele betekenissen vragen om een systematische uiteenzetting van de verschillende onzekerheden op dit terrein.

1 CBS 2019b.
2 VVD et al. 2017.
3 CPB 2020b.
4 VVD et al. 2017.
5 Kremer et al. 2017.
6 Kremer et al. 2017.

In dit Working Paper onderzoeken we de mate waarin verschillende groepen werkenden worden geraakt door onzekerheid op het gebied van werk en inkomen, en bekijken we welke mogelijkheden zij hebben om met de onzekerheid om te gaan of deze te reduceren. Daartoe analyseren wij statistische gegevens, beleid en (voorgenomen) wet- en regelgeving. Het perspectief van de werkende staat hierin centraal. We dragen hiermee bij aan het bredere debat over onzekerheid op het gebied van werk en inkomen, en sluiten aan bij de actuele discussie over onzekerheid in de wereld van werk, in dit paper bezien vanuit het perspectief van de werkende. Het paper maakt deel uit van het WRR-project ‘Onzekerheid en onbehagen’, waarin (gevoelens van) onzekerheid en controle als potentiële oorzaak van maatschappelijk onbehagen worden onderzocht.

1.1 **Onzekerheid op het gebied van werk en inkomen**

De afgelopen veertig jaar is het aantal werkenden met een flexibele arbeidsrelatie gestaag gegroeid. Ook het aantal zzp'ers neemt, met name de laatste vijftien jaar, fors toe. Flexibiliteit is nodig voor werkgevers om bedrijfsprocessen wendbaar te kunnen inrichten. Het is de verwachting dat de behoefte aan flexibilisering de komende jaren zal blijven bestaan, of zelfs zal toenemen.⁷ Flexibiliteit gaat echter gepaard met onzekerheid. Deze onzekerheid manifesteert zich bij specifieke groepen op de arbeidsmarkt meer dan bij andere, mede als gevolg van de rechten en plichten die zijn gekoppeld aan de verschillende contractvormen.

Onzekerheid over werk en inkomen gaat over de mate waarin burgers onzeker zijn over het voortbestaan van hun werk, nu of in de toekomst, en over de mate waarin het inkomen zeker en voorspelbaar is. Deze onzekerheid verschilt tussen groepen werkenden, en is lang niet bij de gehele (beroeps)bevolking voelbaar. Ook is deze onzekerheid niet statisch, maar een uitkomst van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en keuzes in arbeidsmarktbeleid.

In onderzoek en beleid wordt op verschillende manieren naar onzekerheid van werk en inkomen gekeken. Terwijl in verschillende studies en vakbladen een toename van sociaaleconomische onzekerheid wordt gesuggereerd,⁸ wordt deze in bredere economische studies nog niet centraal gesteld, of genuanceerd.⁹ We zouden het als land juist goed voor elkaar hebben op dit terrein. De algemene

7 SCP 2016.

8 O.a. Vrooman 2019; DenkWerk 2019; Sociale Vraagstukken 2019; Engbersen et al. 2017; WRR 2020.

9 CBS/TNO 2020.

arbeidsparticipatie ligt hoog¹⁰ en met een aantrekkende economie en een historisch laag werkloosheidspercentage kan er weinig sprake zijn van grote onzekerheid onder groepen, zo is de redenering.¹¹ Toch is de roep om hervorming van de arbeidsmarkt groot. Begin 2020 kwamen er twee belangrijke adviesrapporten over de arbeidsmarkt uit,¹² en vanwege de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor werkenden blijft het thema ook de komende maanden hoog op de agenda staan. Om bij te dragen aan dit debat, en daarbij met name de verschillen tussen groepen werkenden uiteen te zetten, gaat dit paper in op de verschillende groepen werkenden, de mate waarin zij onzekerheid van werk en inkomen ervaren en de middelen en mogelijkheden die zij hebben om met deze onzekerheid om te gaan.

1.2 Onderzoeksvragen

Bij onzekerheid op het gebied van werk en inkomen wordt vaak een algemeen onderscheid gemaakt: werknemers in vaste dienst hebben veel zekerheid, flexwerkers weinig. De groep flexwerkers en zzp'ers is echter dermate divers, dat wij in dit paper in totaal vijf verschillende groepen werkenden onderscheiden:¹³ werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, tijdelijke werknemers, uitzendkrachten, oproep-/invalkrachten en zzp'ers. Deze indeling maakt het mogelijk om verschillen tussen groepen goed in kaart te brengen. We onderzoeken in dit paper het volgende:

1. In hoeverre worden werkenden geconfronteerd met onzekerheden op het gebied van werk en inkomen?
2. In hoeverre zijn deze onzekerheden in het recente verleden toegenomen?
3. Bij welke groepen werkenden is er sprake van een grotere onzekerheid over werk en inkomen, en waaruit is deze onzekerheid opgebouwd?

We zullen zien dat de contractvorm niet alleen bepalend is voor de *baanzekerheid* van werkenden, maar ook een groot aandeel heeft in de *werkzekerheid*. Naast de contractvorm spelen scholingsmogelijkheden, werkgelegenheid en opleidingsniveau een grote rol. Met name scholing en werken aan de inzetbaarheid zijn middelen die werkenden zelf kunnen inzetten om het werk, nu en in de toekomst, zeker te maken. Dit is voor bepaalde groepen makkelijker dan voor andere, met name wanneer zij hiervoor kunnen terugvallen op sterke bepalingen in de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO).

10 Van Mulligen 2020.

11 De Beer 2019.

12 WRR 2020; Commissie Regulering van Werk 2020.

13 Naar indeling en definitie van CBS 2020a.

1.3 **Opbouw van dit paper**

Hoofdstuk 2 bevat de conceptualisering van onzekerheid over werk en inkomen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in beleid. In de hoofdstukken 4 en 5 onderzoeken we de zekerheid van verschillende groepen werknemers, waarna we in hoofdstuk 6 ingaan op die van zzp'ers. In hoofdstuk 7 vatten we een en ander samen, beantwoorden we de onderzoeksvragen en schetsen we een aantal oplossingsrichtingen om onzekerheid over werk en inkomen te verminderen.

2. Kader en concepten

Wat verstaan we onder onzekerheid over werk en inkomen? In dit hoofdstuk beschrijven we de vier hoofdconcepten die in dit paper aan bod komen: baanzekerheid, werkzekerheid, inkomenszekerheid en bestaanszekerheid.

2.1 Baanzekerheid

Baanzekerheid is de mate waarin werkenden zekerheid hebben over hun huidige baan.¹⁴ Deze zekerheid kan voornamelijk worden afgeleid uit de arbeidspositie.¹⁵ Werknemers met een vast contract (een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) hebben veel zekerheid over hun arbeidsplaats, flexwerkers¹⁶ weinig. Zoals Nuna Zekic in haar onderzoek naar werkzekerheid in het arbeidsrecht stelt heeft “baanzekerheid te maken met de continuïteit van het huidige dienstverband, terwijl werkzekerheid naar de continuïteit van de loopbaan verwijst”.¹⁷ Hiernaast kunnen er ook zorgen zijn over (het behoud van) de baan en het toekomstig voortbestaan van de arbeidsplaats. Deze subjectieve baanonzekerheid laten we in dit paper buiten beschouwing.¹⁸

De baanzekerheid van werkenden wordt opgebouwd uit drie componenten: de duur van de arbeidsovereenkomst, het risico op baanverlies en de wettelijke bescherming in geval van baanverlies. Zekerheid over de baan kan worden vergroot door te onderhandelen over deze drie componenten. Welke mogelijkheden verschillende groepen werkenden daartoe hebben, onderzoeken we in de volgende hoofdstukken.

2.2 Werkzekerheid

Een assumptie is dat beperkte zekerheid over de huidige baan niet schadelijk hoeft te zijn op het moment dat er redelijk eenvoudig overgestapt kan worden

14 Standing 2011; Zekic 2014; Smulders en Sanders 2014.

15 Van Vuuren en Smulders 2018.

16 We volgen de definitie van het CBS en verstaan onder flexwerkers alle werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Deze groep is zeer divers. Hieronder vallen onder andere werknemers met een tijdelijk contract met vaste uren, een tijdelijk contract zonder vaste uren en een tijdelijk contract met uitzicht op vast. Ook werknemers met een vast contract maar zonder vaste uren vallen binnen de groep flexwerkers. Uitzend-, oproep- en invalkrachten hebben eveneens een flexibele arbeidsrelatie. Zelfstandigen zonder personeel worden ook tot de flexwerkers gerekend, zelfstandigen met personeel niet. Zekic 2014: 301.

17 Van Vuuren en Smulders 2018: 170. “Objectieve baanzekerheid is de mate waarin de arbeidspositie zekerheid geeft over het voortbestaan van de baan, subjectieve baanzekerheid is de mate waarin werknemers en zelfstandigen zelf de onzekerheid ervaren.”

op een volgende baan. Dit wordt werkzekerheid genoemd. Bij werkzekerheid gaat het erom dat mensen een andere baan kunnen vinden wanneer ze hun huidige baan kwijtraken, en zich hierdoor wendbaar op de arbeidsmarkt kunnen bewegen.¹⁹ In *Investeren in werkzekerheid* uit 2007 benadrukt de WRR de urgentie van het versterken van werkzekerheid. Werkzekerheid wordt daarbij gedefinieerd als de omstandigheid “dat individuen een op ervaringen gestoeld vertrouwen hebben dat zij wanneer daartoe aanleiding bestaat bij hun werkgever in een andere functie of bij een andere werkgever in een andere baan hun loopbaan kunnen vervolgen”.²⁰ Het houdt ook in “dat personen die (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan vertrouwen kunnen hebben in de mogelijkheid om op de arbeidsmarkt te kunnen instromen”.

Het begrip ‘werkzekerheid’ heeft dus vooral betrekking op transitie naar en op de arbeidsmarkt, en op de mate waarin mensen in staat zijn ander werk te vinden als ze hun baan verliezen.²¹ Het is interessant om te vermelden dat er in het denken over zowel baan- als werkzekerheid beperkte aandacht uitgaat naar zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers). Van deze groep wordt verondersteld dat zij in zichzelf een lage mate van werkzekerheid hebben, die mogelijk ook sterk afhangt van het aantal opdrachtgevers.²²

Volgens sommige onderzoekers is een ‘enge’ definitie van werkzekerheid passender.²³ We zouden dan volstaan met het meten van de kans om werkloos te worden, en dus geen rekening houden met wat er na de werkloosheid aan kansen en uitdagingen liggen voor werkherhaving. In dat geval lijkt het wel mee te vallen met de werkonzekerheid. De instroom in de werkloosheid is een redelijk conjuncturele indicator, en lijkt trendmatig niet te zijn toegenomen over de laatste vijftien jaar. Sterker nog, in 2018 vonden meer werklozen werk dan dat er mensen met werk werkloos werden,²⁴ en in 2019 leidde de toegenomen vraag naar arbeid juist tot de hoogste krapte op de arbeidsmarkt in tien jaar tijd.²⁵

Wij kiezen er in deze studie echter voor de bredere, meer gangbare definitie van werkzekerheid te hanteren. In die definitie is werkzekerheid een dynamisch concept²⁶ dat uitgaat van een voortdurend aanwezig risico op het verlies van

19 Wilthagen en Tros 2004.
20 WRR 2007.
21 Dekker et al. 2010.
22 Boot 2012; Kremer et al. 2017.
23 De Beer 2019.
24 CBS 2019a.
25 CBS 2020c.
26 Wilthagen en Tros 2004.

werk, dan wel voortdurend aanwezige ontwikkelings- en doorstroomkansen van mensen. Deze betekenis legt verantwoordelijkheid neer bij zowel de werkende als de arbeidsmarkt. De werkende moet er immers van uit kunnen gaan dat de arbeidsmarkt goed functioneert, er voldoende werkgelegenheid is, en vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten.²⁷ Tegelijkertijd heeft de werkende, in samenspel met de werkgever, verantwoordelijkheid over de eigen inzetbaarheid en het blijven ontwikkelen en leren.

Werkzekerheid wordt opgebouwd uit twee componenten: de wendbaarheid van de individuele werkende²⁸ en de werkgelegenheid op de arbeidsmarkt. Onder wendbaarheid op de arbeidsmarkt verstaan we de mate waarin werkenden zich van werk naar werk weten te bewegen. Wendbaarheid is afhankelijk van de werkgelegenheid, maar ook andere kenmerken spelen mee. Denk daarbij aan scholingsmogelijkheden, leeftijd en opleidingsniveau.

2.3 Inkomenszekerheid

Ook zekerheid over het inkomen kan op verschillende manieren worden beschouwd en gedefinieerd. Zo laten macro-economische cijfers begin 2020 een positief beeld zien: de koopkracht is dan voor de meeste huishoudens weer terug op het niveau van voor de economische crisis, de armoede daalt en de werkloosheid is gedaald tot onder het niveau van voor de crisis. Ook zijn inkomensschommelingen beperkt, evenals de inkomensdynamiek (dat wil zeggen: schommelingen in inkomen naar hoger of lager gelegen inkomensklassen), zowel op macroniveau als onder verschillende inkomensgroepen.²⁹ Toch *voelt* dit niet voor iedereen zo. Na de manier waarop we met elkaar samenleven, immigratie en integratie is inkomen en economie een belangrijke maatschappelijke zorg van Nederlanders.³⁰ Gedurende 2020 heeft de coronacrisis bestaande zorgen over inkomenszekerheid vergroot.³¹

27 Zekic 2014.

28 Dit wordt ook wel duurzame inzetbaarheid genoemd. Zie bijvoorbeeld Van Vuuren en Smulders 2018.

29 De Beer 2017; SEO 2017. Om verschillen tussen verschillende inkomensgroepen te kunnen meten worden de huishoudens verdeeld in drie groepen: huishoudens met een inkomen van minder dan 60 procent van de mediaan vormen de lage inkomensgroep, huishoudens met een inkomen van 60 tot 200 procent van de mediaan vormen de middeninkomensgroep, en huishoudens met een inkomen boven 200 procent vormen de hoge inkomensgroep. De meerderheid van alle huishoudens blijft door de jaren heen in dezelfde inkomensgroep. De meeste op- of neerwaartse dynamiek ontstaat door veranderende omstandigheden in het huishouden (samenwonen, scheiding, kind krijgen, kind uit huis) dan wel in werk (verlies van werk of nieuwe baan). Veranderingen in de arbeidsmarktpositie spelen ook een rol, maar zijn minder bepalend dan de veranderingen in huishoudenssamenstelling.

30 SCP 2018b.

31 SCP 2020a.

Omdat onderzoek op macroniveau niet uitgaat van de verschillende groepen werkenden, en wij in dit paper juist de verschillen tussen groepen werkenden willen duiden, verenigen wij hier onze definitie van inkomenszekerheid, en beperken deze tot de zekerheid die de werkende heeft over de te werken uren. Wij gaan hierbij uit van de wettelijke richtlijnen die hiervoor worden gehanteerd.

2.4 Bestaanszekerheid

Als burgers niet in staat zijn om uit eigen werk, onderneming of vermogen een toereikend inkomen te verwerven, zijn zij aangewezen op inkomensbescherming uit de sociale zekerheid. Deze socialezekerheidsregelingen bieden burgers in geval van ontslag, ziekte, arbeidsongeschiktheid of overlijden bestaanszekerheid, en kunnen worden beschouwd als een set van rechten die bescherming biedt tegen de gevolgen van een onzekerder arbeidsmarkt. De mate waarin werkenden kunnen terugvallen op deze regelingen varieert echter, net als de hoogte en duur van de verzekeringen.³²

Uit analyse van Cok Vrooman³³ blijkt dat de inkomensbescherming³⁴ in 35 jaar met ruim een derde is afgenomen. Zijn analyse is gericht op de regelingen die er zijn voor risico's als ouderdom, werkloosheid en ziekte.³⁵ Vrooman ging na hoe deze regelingen zich tussen 1980 en 2015 hebben ontwikkeld wat betreft wettelijke dekking, uitkeringsvoorwaarden, uitkeringshoogte, maximale duur en re-integratie.³⁶ Deze daling van inkomensbescherming raakt vooral de niet-gepensioneerden: het rapportcijfer voor hun inkomensprotectie daalde van 7,1 in 1980 naar 4,7 in 2015 (figuur 2.1, oranje lijn).

32 De sociale zekerheid omvat sociale voorzieningen (bekostigd uit belastingen, beschikbaar voor iedereen, en beschouwd als 'laatste vangnet') en sociale verzekeringen. Sociale verzekeringen worden bekostigd uit premiegelden en vallen uiteen in volksverzekeringen (voor iedereen; premie wordt betaald door werknemers) en werknemersverzekeringen (voor mensen met een arbeidsverleden; premie wordt betaald door werkgevers). Onder sociale voorzieningen vallen onder andere de Participatiewet en Wajong, onder volksverzekeringen onder andere de AOW, en onder werknemersverzekeringen de WW en WAO.

33 Vrooman 2016.

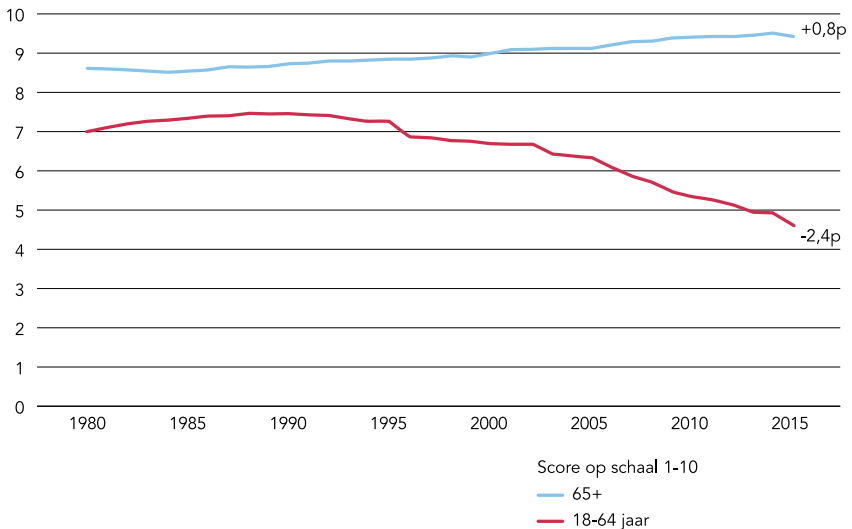
34 Dit wordt door Cok Vrooman 'inkomenszekerheid' genoemd.

35 Acht verschillende regelingen, namelijk: AOW, aanvullend pensioen, werkloosheidsverzekering, bijstand, Ziektewet, arbeidsongeschiktheid, vervroegde uitkering, nabestaanden.

36 De analyse omvat in totaal zestig indicatoren die de verschillende aspecten (dekking, voorwaarden, hoogte, duur, re-integratie) van de acht verschillende regelingen hebben beoordeeld. Per aspect is een jaarlijks rapportcijfer berekend, vervolgens gemiddeld tot jaarscores voor de inkomensprotectie boven en beneden de pensioenleeftijd.

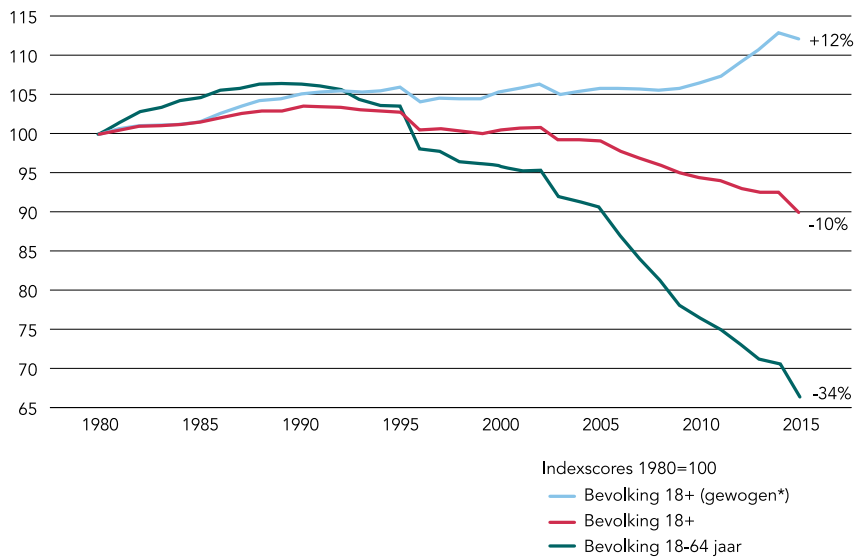
Deze dalende inkomenszekerheid staat in contrast met de toestand van gepensioneerden: deze groep kende – met een score van 8,7 in 1980 – al een hoge inkomensprotectie, in 2014 steeg dit cijfer tot maar liefst 9,5 (figuur 2.1, blauwe lijn). De gunstige ontwikkelingen bij de gepensioneerden dempen de ongunstige ontwikkeling bij de potentiële beroepsbevolking, waardoor de inkomensbescherming voor de totale bevolking tussen 1980 en 2015 met 12 procent blijkt te zijn gestegen (figuur 2.2, blauwe lijn). Als echter wordt gecorrigeerd voor bevolkingsaandelen en uitkeringsgebruik bij groepen boven de pensioengerechtigde leeftijd (iedereen boven de pensioenleeftijd ontvangt immers AOW), slaat de stijging om naar een afname in de inkomensbescherming van 10 procent (figuur 2.2, oranje lijn). Als we vervolgens uitsluitend kijken naar de potentiële beroepsbevolking, tussen 18 en 64 jaar, daalde voor deze groep de inkomensbescherming uit de sociale zekerheid met 34 procent.

Figuur 2.1 Inkomensbescherming uit de sociale zekerheid, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016.

Figuur 2.2 Inkomensbescherming uit de sociale zekerheid, 1980-2015
indexscores



* Weging 65-/65+ met aandeel in bevolking en aandeel met uitkering

Bron: Vrooman 2016.

Ook hier geldt dat we in dit paper met name geïnteresseerd zijn in de verschillen in bestaanszekerheid tussen verschillende groepen werkenden. We meten de bestaanszekerheid van werkenden aan de hand van de regelingen waar de werkende recht op heeft in geval van drie risico's: ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

3. Arbeidsmarktontwikkelingen en beleid

Het lijkt steeds minder vaak voor te komen, de ‘baan voor het leven’. De arbeidsmarkt wordt namelijk steeds flexibeler. In 2017 waren er ruim 1,9 miljoen werknemers met een flexibele arbeidsrelatie (een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of een flexibel aantal uren per week) en 1,1 miljoen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Daarmee werd in 2017 35 procent van de werkenden als flexwerker bestempeld. In 2003 was dit nog 22 procent. Het aantal flexwerkers is sinds 2013 met bijna 1,3 miljoen toegenomen.³⁷ Deze cijfers duiden op een groeiende flexibilisering van de arbeidsmarkt en kunnen impliceren dat de baan voor het leven langzaam verdwijnt. Terwijl er nog steeds relatief grote groepen werknemers zijn die voor langere tijd bij dezelfde werkgever werkzaam zijn,³⁸ geldt voor een groeiende groep flexibilisering als het nieuwe normaal. In dit hoofdstuk werpen we een blik op ontwikkelingen in arbeidsmarktbeleid en in het denken over zekerheid over werk en inkomen.

3.1 Ontwikkelingen in arbeidsmarktbeleid

1880-1990: Voorgeschiedenis en opbouw sociaal stelsel

Nederland kent vanaf het eind van de negentiende eeuw een stelsel van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscale regels waarmee verschillende economische, sociale en maatschappelijke doelen worden nagestreefd. In wetgeving wordt in de eerste periode – einde negentiende eeuw tot 1940 – een balans gezocht tussen de belangen van werkgevers en de belangen van werkenden, onder andere door een milde vorm van werknemersbescherming, de ontwikkeling van de collectieve overeenkomst (afgesproken door vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers), ontslagbescherming en arbeidsvoorwaarden.³⁹

In de veertig jaar hierna wordt de regulering van werk uitgebreid en de sociale zekerheid verbreed en uitgebouwd met de introductie van volksverzekeringen. Verder moet het ontslag van een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd goed gemotiveerd worden, en neemt in deze periode het

37 CBS 2019a.

38 De Beer 2016.

39 Commissie Regulering van Werk 2020.

inzetten van uitzend- en oproepkrachten toe. Ook wordt de inspraak van werknemers in ondernemingen vastgelegd in de Wet op de ondernemingsraden (WOR), en worden de vakantieregeling en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) ingevoerd.⁴⁰ Tegen het eind van de jaren zeventig is het socialezekerheidsstelsel dusdanig uitgebreid dat het schadelijk wordt geacht voor samenleving en de economie.⁴¹ Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt een aantal versoberende hervormingen doorgevoerd waarmee de nadruk komt te liggen op participatie, re-integratie en eigen verantwoordelijkheid.⁴²

1997-2014: Van flexibiliteit en zekerheid ...

Eind jaren negentig wordt er, zowel vanuit beleid als vanuit de wetenschap, veel gesproken over de balans of uitruil tussen flexibiliteit en zekerheid. Een veranderde, dynamischer arbeidsmarkt vraagt immers om meer flexibiliteit, zonder daarmee bescherming of bestaande zekerheden te verliezen. Voorheen uitte deze zekerheid zich in het Nederlands arbeidsrecht vooral in de bescherming van vaste werknemers tegen en tijdens ontslag,⁴³ maar veranderingen in onze manier van werken en leven⁴⁴ vereisen veranderingen in het arbeidsrecht.⁴⁵

Flexicurity: flexibiliteit en zekerheid optimaal in balans

Uit het debat rondom flexibiliteit en zekerheid is het concept 'flexicurity' ontstaan,⁴⁶ ingebracht door hoogleraar arbeidsmarkt Ton Wilthagen, die het begin van deze eeuw samen met onderzoeker Frank Tros verder heeft verfijnd.⁴⁷ Zij definiëren flexicurity als een toestand waarin een bepaald niveau van flexibiliteit en werkzekerheid wordt bereikt, en als beleidsstrategie waarin een balans tussen flexibiliteit en werkzekerheid wordt nagestreefd. Hiermee streeft flexicurity naar win-win-arrangementen waarbij flexibiliteit en zekerheid elkaar aanvullen.⁴⁸

40 Commissie Regulering van Werk 2020.

41 Vrooman 2010.

42 Vrooman 2014.

43 Zekic 2014.

44 WRR 2007.

45 Deze discussie was niet alleen een Nederlandse, maar werd gelijktijdig op Europees niveau gevoerd. Grotere concurrentie, technologische vooruitgang, vergrijzing en segmentatie op de arbeidsmarkt waren en zijn ontwikkelingen die onder alle lidstaten speelden. Het Scandinavische model (met name het Deense – gebouwd op soepel ontslagrecht, relatief hoge maar kortlopende uitkeringen en sterk activerend arbeidsmarktbeleid) heeft eveneens invloed gehad op het discours.

46 Wilthagen 1998.

47 Wilthagen en Tros 2004.

48 Zekic 2014.

In Europa werd dit gedachtegoed warm verwelkomd en als gouden standaard aangenomen in Europees werkgelegenheids- en sociaal beleid.⁴⁹ Zo werd flexicurity in het Verdrag van Lissabon opgenomen en worden lidstaten middels richtlijn 21 van het Europees werkgelegenheidsbeleid opgeroepen tot het 'promoten van flexibiliteit gecombineerd met werkzekerheid'. De belangrijkste strekking van deze aanbeveling is dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijk tegenstrijdige doelen zijn maar elkaar wederzijds kunnen versterken.⁵⁰ Dit kan via de pijlers van flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen, de inzet van leven lang leren, een actief arbeidsmarktbeleid en moderne socialezekerheidsstelsels.⁵¹ Met flexicurity kunnen zowel sociale als economische doelen worden behaald, en door de manier waarop het flexicuritybeleid is vormgegeven, zijn sociale en economische doelen met elkaar verweven.⁵²

In deze integratie van de twee doelen⁵³ zit een belangrijk punt van kritiek van academici. Er wordt verondersteld dat, zoals in Europa economische doelen voorgaan op sociale, flexibiliteit voorgaat op zekerheid. Flexicurity staat immers voor een flexibele, goed functionerende markt met beperkte regulatie van buitenaf.⁵⁴ Daarmee is het de vraag of zekerheid wel voldoende geborgd kan worden. Ook lijkt flexicurity de zekerheid voor een groot deel te zoeken in het aanpassingsvermogen van mensen: van hen wordt verwacht dat ze kunnen omgaan met de continue veranderingen op de arbeidsmarkt, en dat ze blijvend investeren in hun inzetbaarheid (*employability*). Op deze manier worden arbeidsverhoudingen geïndividualiseerd en wordt de verantwoordelijkheid voor het vinden van een arbeidsrelatie bij het individu geplaatst,⁵⁵ aldus critici uit de wetenschap.

49 JRC 2013; zie ook de pijlers voor flexicurity zoals opgesteld in EC 2007.

50 CEC 2006.

51 EC 2007.

52 Zekic 2014.

53 Zoals opgesteld in de economic policy guidelines.

54 Zekic 2014 haalt hiervoor onder anderen Heerma van Voss en Geers 1995, Barnard 2006, Ramaux 2006 en Ashiagor 2005 aan.

55 Zoals Belgisch hoogleraar arbeidsrecht Rigaux, in Zekic 2014.

Tegen het eind van de twintigste eeuw worden de verschillen tussen vaste en tijdelijke contracten te groot gevonden. Tegen de achtergrond van globalisering en digitalisering wordt gezocht naar manieren om de concurrentiepositie te behouden, en tegelijkertijd bescherming te bieden voor *alle* werkenden, zowel in vaste als in tijdelijke dienst. Rond deze tijd komt ook de ontwikkeling van Europese richtlijnen voor arbeidsmarktbeleid meer op gang.⁵⁶

In 1999 wordt de Wet flexibiliteit en zekerheid ingevoerd. Deze wet biedt werkgevers de mogelijkheid om flexibele arbeidskrachten aan te trekken, en zorgt tegelijkertijd voor meer zekerheden en een betere rechtspositie voor flexwerkers naarmate de arbeidsrelatie met de werkgever langer duurt. In de uitwerking leiden de maatregelen uit deze wet ertoe dat de verschillen in kosten en bescherming tussen verschillende typen werknemers toenemen. Flexibele contracten maken tijdelijk werk aantrekkelijk voor werkgevers, en maatregelen als de ketenbepaling (op basis waarvan met een werknemer achtereenvolgens drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten) zorgen ervoor dat werknemers langdurig met een tijdelijk contract in dienst kunnen worden gehouden. In dezelfde tijd wordt de (financiële) verantwoordelijkheid rondom ziekte en re-integratie grotendeels bij werkgevers neergelegd. Dat betekent dat het in dienst hebben van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gepaard gaat met kosten en risico's, tegenover de flexibiliteit van verschillende vormen van tijdelijke arbeid.⁵⁷

Ook wordt in deze periode de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (AAW) afgeschaft. De kleine, maar licht groeiende⁵⁸ groep zelfstandigen is bij arbeidsongeschiktheid voor korte tijd aangewezen op de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die al snel weer wordt afgeschaft. De premies waren hoog, maar bovenal druiste de WAZ in tegen het idee dat het zelfstandig ondernemerschap gepaard gaat met vrijheid en verantwoordelijkheid, en niet met een verzekeringsplicht. Zelfstandigen worden geacht arbeidsongeschiktheidsrisico's zelf te kunnen opvangen.

56 Zekic 2014; EC 2021; Commissie Regulering van Werk 2020.

57 Zekic 2014; EC 2021; Commissie Regulering van Werk 2020.

58 CBS 2014.

Ondernemerschap wordt verder gestimuleerd door de vrijwaring van loonbelasting en opdrachtgeverpremies, fiscale voordelen (zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling), en de Verklaring arbeidsrelatie (VAR).



2015-2019: ... Naar werk en zekerheid ...

Onder het kabinet-Rutte II wordt in juni 2015 met de Wet werk en zekerheid (wwz) gepoogd het arbeidsrecht aan te passen aan de veranderende arbeidsverhoudingen. Er wordt gestreefd naar een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid, en het verminderen van de ontstane verschillen tussen werknemers met een vast en tijdelijk contract. De aandacht verschuift van baanzekerheid naar werkzekerheid als overkoepelend uitgangspunt van het arbeidsmarktbeleid. Hiertoe worden in de wwz de volgende maatregelen opgesteld:

- Het ontslagrecht wordt aangescherpt en de ontslagvergoeding wordt omgevormd tot een transitievergoeding. Zo moet ontslag goed worden onderbouwd, en fungeert de transitievergoeding als compensatie voor het ontslag en om de overgang naar nieuw werk te vergemakkelijken.
- De rechtspositie van flexwerkers wordt verbeterd en de ketenbepaling wordt verkort van drie naar twee jaar.
- De werkloosheidsregelingen worden aangepast. Dit gebeurt door de maximale duur van de Werkloosheidswet (ww) stapsgewijs terug te brengen en door het begrip ‘passende arbeid’ aan te passen (na zes maanden werkloosheid wordt alle arbeid als passend bestempeld).

Ook wordt in mei 2016 de VAR vervangen door de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA), omdat de VAR te weinig duidelijkheid en rust heeft gebracht.⁵⁹ Zo zou de VAR in veel gevallen tot schijnzelfstandigheid leiden: werknemers die feitelijk acteren als zijnde in loondienst bij de opdrachtgever, werken op papier als zelfstandige, waardoor de opdrachtgever (feitelijk de werkgever) de kosten en risico's in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid niet hoeft te dragen.⁶⁰ Met de DBA zijn opdrachtgever en zelfstandige samen verantwoordelijk voor de arbeidsrelatie die zij met elkaar aangaan. Wegens

veelvuldige kritiek is de wet weliswaar van kracht, maar is handhaving van de wet uitgesteld tot 2021, om deze op te nemen in nieuwe wet- en regelgeving.

Redelijk vlug na de invoering van de wwz klinkt er hevige kritiek. Waar de wet tot doel had dat werkgevers werknemers eerder in vaste dienst zouden nemen, zou de wet een tegengesteld effect bewerkstelligen. Bovendien verzinnen werkgevers constructies om de wet te omzeilen. De evaluatie van de wet wordt niet afgewacht,⁶¹ maar er wordt besloten tot invoering van een nieuwe wet⁶², die recht doet aan het feit dat “de arbeidsmarkt knelt voor werkgevers én werknemers”.⁶³ In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* spreekt het kabinet-Rutte III de verantwoordelijkheid uit om een nieuwe balans aan te brengen op de arbeidsmarkt.⁶⁴

2020: ... Naar een arbeidsmarkt in balans?

Deze balans komt er met de inwerkingtreding van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), per 1 januari 2020. Het voornaamste doel van de WAB is om de verschillen (in kosten en risico's) tussen vast en flexibel werk te verkleinen, en het hiermee aantrekkelijker te maken voor werkgevers om werknemers in vaste dienst te nemen. “Vast minder vast, en flex minder flex”, zo luidt het.⁶⁵ De WAB bestaat uit een “samenhangend pakket maatregelen” waarvan het grootste deel ingaat per 1 januari 2020. De voornaamste maatregelen zijn:

- Het ontslagrecht is aangepast via de introductie van de cumulatiegrond, waardoor een werknemer door een optelsom van omstandigheden (bijvoorbeeld onvoldoende functioneren *in combinatie met* een verstoorde arbeidsverhouding) ontslagen kan worden. Bij een beroep op deze cumulatiegrond kan de kantonrechter wel bepalen dat de werknemer recht heeft op een extra vergoeding boven op de transitievergoeding. Ook de transitievergoeding zelf wordt aangepast.
- Oproepkrachten krijgen meer rechten en worden beter beschermd. Zo dienen oproepkrachten minimaal vier dagen van tevoren te worden opgeroepen, en hebben zij na een contractperiode van een jaar recht op een

61 Uit de evaluatie van de Wet werk en zekerheid (SEO 2020) blijkt dat de wwz veel van de beoogde doelen heeft gehaald, al is dat niet altijd in sterke mate het geval. Zo heeft de wwz gezorgd voor meer doorstroom van flexibele naar vaste contracten, en is de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van zowel werknemers als werkgevers bevorderd. Tegelijkertijd is een van de voornaamste doelen van de wet niet behaald: werkgevers zijn nauwelijks gestimuleerd om werknemers sneller in (vaste) dienst te nemen en er is nauwelijks gezorgd voor activering van werklozen.

62 Zowel de wwz als de WAB zijn een verzamelwet die andere wetten (zoals het Burgerlijk Wetboek) wijzigen. De WAB werd snel na de wwz ingevoerd en veranderde sommige regelingen die de wwz had geïntroduceerd, de meeste maatregelen uit de wwz zijn echter nog steeds van kracht.

63 VVD et al. 2017.

64 VVD et al. 2017.

65 Koolmees 2019.

contractaanbod gebaseerd op de gemiddelde gewerkte arbeidsduur in het voorafgaande jaar.

- Payrollers vallen niet meer onder het uitzendregime, waardoor ze voor een werkgever duurder worden.
- Middels ww-premiedifferentiatie wordt de ww-premie die de werkgever moet afdragen voor een tijdelijk contract 5 procent hoger dan de ww-premie bij een vast contract. Hiermee is de ww-premie niet langer afhankelijk van de sector waarin de werknemer werkzaam is, maar van de aard van de arbeidsovereenkomst.

Al voordat de WAB in werking treedt klinkt er uit verschillende hoeken kritiek op de wet. Zo stelt de Afdeling advisering van de Raad van State eind 2018 dat bij de invoering van het wetsvoorstel te grote verschillen blijven bestaan tussen verschillende categorieën werkenden. Ook wijst de Afdeling op de grote mogelijkheid tot het ontstaan van waterbedeffecten,⁶⁶ en plaatsen experts vraagtekens bij de handhaafbaarheid van de oproeptermijn oproepkrachten.⁶⁷

Invloed van de coronacrisis op onzekerheid over werk en inkomen

De coronacrisis begon in 2020 als een gezondheidscrisis maar groeide vrij snel uit tot een pandemie met economische gevolgen. De maatregelen die zijn getroffen om de verspreiding van het virus tegen te gaan hebben zowel op korte als op lange termijn ook gevolgen voor de baan- en werkzekerheid. In de eerste plaats werden die sectoren het hardst getroffen die van overheidswege de deuren moesten sluiten: de horeca, culturele sector en uitzendbranche.⁶⁸ In de regel zijn dit sectoren waar relatief veel mensen met flexibele contracten werken: met name oproep- en uitzendcontracten.⁶⁹ In deze sectoren liep in april 2020 dan ook het aantal gewerkte uren het meeste terug, en was er een gemiddelde stijging in ww-aanvragen van 153 procent.⁷⁰ Dit terwijl een gedeelte van de werkenden in deze sectoren geen ww-rechten heeft. Vermoedelijk is het werkverlies in deze sectoren dus nog groter,⁷¹ maar werd dit grotendeels gecompenseerd door steunmaatregelen van de overheid.

66 Raad van State 2018.
 67 Eerste Kamer 2019.
 68 CBS 2020d.
 69 CBS 2020d.
 70 UWV 2020.
 71 SCP 2020b.

Nu de contactbeperkende maatregelen langer aanhouden worden sectoren als de horeca, de culturele sector, de evenementensector, de luchtvaart en het ov langdurig direct geraakt.⁷² Daarnaast heeft de crisis ook gevolgen voor sectoren die niet direct door de maatregelen worden geraakt. Door de teruglopende economie, daling in consumentenvertrouwen en effecten op de wereldhandel worden alle conjunctuur-gevoelige sectoren vroeg of laat geraakt door teruglopende vraag.

Dit alles heeft een aantal gevolgen voor de baan- en werkzekerheid van werkenden. Allereerst hebben werknemers met een flexibel arbeidscontract een grotere kans om hun baan te verliezen. Deze kans wordt vergroot doordat zij relatief vaak in sectoren werken die getroffen worden door contactbeperkende maatregelen: de horeca, de culturele sector en de uitzendbranche.⁷³ Op termijn zullen ook werknemers met een vast contract hun baan gaan verliezen. Zij worden nu nog beschermd door de steunmaatregelen en bijbehorende ontslagbeperkingen, maar bij het geleidelijk afbouwen van deze overheidssteun zullen faillissementen onvermijdelijk zijn.⁷⁴

Logischerwijs heeft werkverlies ook gevolgen voor de inkomenszekerheid. Mensen met de grootste kans om hun werk te verliezen door de coronacrisis hebben vaak weinig ander huishoudinkomen of spaargeld om op terug te vallen. De risicogroep telt relatief veel studenten, jongeren, alleenstaanden en mensen met een migratieachtergrond, veelal met een lager inkomen.⁷⁵ In gezinnen betreft het met name de tweede verdiener in een huishouden, of de hoofdkostwinner die wegens een klein inkomen van de partner (minimaal boven bijstandshoogte) niet voor loonkostenvergoeding in aanmerking komt. Meestal werken zij als zzp'er.

Op korte termijn loopt een groot aantal huishoudens het risico om na inkomensverlies in financiële problemen te komen. Ruim 100.000 huishoudens kunnen na verlies van werk binnen een half jaar hun maandlasten niet meer dragen. 73.000 huishoudens hebben die grens na hooguit drie maanden al bereikt.⁷⁶ Zelfstandigen zijn kwetsbaarder voor

72 UWV 2020.

73 CPB 2020b.

74 De steunmaatregelen, met name de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkgelegenheid (NOW), zijn erop gericht zo veel mogelijk bedrijven en banen te behouden. In het derde steunpakket, dat inging per 1 oktober 2020, wordt ruim een miljard euro uitgetrokken voor omscholing van werkenden. Over de inzet, eisen en verplichtingen daarvan wordt nog onderhandeld. Daarnaast wordt gesproken over een 'werkgarantie' die werkgevers verantwoordelijk zou maken voor reallocatie van een werknemer, als gevolg van een aangenomen motie van Kamerlid Asscher.

75 CPB 2020a.

76 CPB 2020c.

inkomensverlies dan werknemers, omdat werknemers worden beschermd door de ww, terwijl zelfstandigen na inkomensondersteuning uit de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) zijn aangewezen op de (bijzondere) bijstand, die gebonden is aan strikte voorwaarden.

Naar verwachting zal het aantal werkende armen op korte termijn groeien, en zal onder flexwerkers en zzp'ers de armoede eveneens toenemen. Zelfstandigen met een middeninkomen en hoge vaste lasten lopen, als hun inkomen wegvalt, hoog risico op problematische schulden, zelfs wanneer zij recht hebben op inkomensondersteuning uit de Tozo.⁷⁷

3.2 Vereisten voor de arbeidsmarkt van nu en straks

In januari 2020 brengt zowel de WRR⁷⁸ als de Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap)⁷⁹ advies uit aan de regering over de kwaliteit van werk en het functioneren van de huidige regels rondom werk. Terwijl de WRR een bredere oproep doet om 'goed werk voor iedereen' te zien als belangrijke maatschappelijke opdracht,⁸⁰ reflecteert de commissie-Borstlap vooral op de regels rondom werk: arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en regels rondom de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. De commissie stelt dat de systemen waarmee deze regels worden geborgd inmiddels onvoldoende samenhangend en effectief zijn, en roept op tot het herontwerpen van de regels rondom werk. Voor beide adviezen geldt dat ze gericht zijn op de toekomst van werk en de invulling daarvan voor de komende kabinetperiodes.

Met deze rapporten lijkt volgens Paul de Beer⁸¹ weliswaar de omslag van een kwantitatief naar kwalitatief arbeidsmarktbeleid te worden ingeluid, toch is er volgens hem meer nodig dan de door de commissie-Borstlap voorgestelde maatregelen om voor alle werkenden de kwaliteit van het werk te verbeteren. Onderstaand reflecteren we op de door de commissie aangedragen vereisten voor een herontwerp van de regels rondom werk. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zullen we vervolgens stilstaan bij de voorgestelde bouwstenen voor herontwerp, en de effecten daarvan op onzekerheid voor verschillende groepen werkenden.⁸²

77 SCP 2020b.

78 WRR 2020.

79 Commissie Regulering van Werk 2020.

80 Een maatschappelijke opdracht "voor bedrijven, instellingen, sociale partners en de overheid" (WRR 2020: 22).

81 De Beer 2020.

82 De door de commissie voorgestelde bouwstenen en daaronder vallende maatregelen worden

Vereisten: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid

De commissie-Borstlap signaleert dat de huidige regels rondom werk de waarden van werk onvoldoende borgen voor werkenden, werkgevers en het collectief. Zij stelt dat de arbeidsmarkt van nu en straks moet voldoen aan vier vereisten: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. *Wendbaarheid* houdt in dat werkenden en werkgevers zich “soepel kunnen bewegen op een beweeglijke arbeidsmarkt”. De focus moet liggen op duurzame arbeidsrelaties, en interne wendbaarheid wordt gestimuleerd door regelgeving. Externe flexibiliteit (het afsluiten van flexibele arbeidsovereenkomsten) vindt onder deze vereiste uitsluitend plaats als dit meerwaarde heeft of past bij de voorkeuren van de werkenden. *Duidelijkheid* is met name gericht op de ordening van regels en contractvormen. Regels moeten eenvoudig en goed te handhaven zijn, en contractvormen moeten worden ingezet waarvoor ze bedoeld zijn.⁸³ *Weerbaarheid* zorgt ervoor dat werkenden zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden op de beweeglijke arbeidsmarkt. Werkenden dienen in dit verband collectief te worden beschermd tegen grote maatschappelijke risico's – het ‘breed fundament’ dat zorgt voor bescherming, toerusting en een gelijkjer speelveld voor alle werkenden. Tot slot is er sprake van *wederkerigheid* tussen werkenden, werkgevers en de overheid. Tegenover rechten staan plichten, aldus de commissie.

3.3 Werkzekerheid: beperkte inzet op inzetbaarheid

Zoals voorgaande beleidsparagrafen duidelijk maakten is er sinds het begin van deze eeuw een verschuiving zichtbaar in het denken over zekerheid over werk en inkomen. Een flexibele arbeidsmarkt vergt wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van het individu. Dus moeten traditionele instrumenten, die vooral zekerheid over de huidige baan bieden, worden vervangen door instrumenten die vooral inzetten op de werkzekerheid. In het arbeidsmarktbeleid wordt doorgaans aangenomen dat werkzekerheid het beste vormgegeven kan worden door collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO).⁸⁴ Werkzekerheid is door de sociale partners als doelstelling overgenomen bij collectieve onderhandelingen,⁸⁵ en in de Wet werk en zekerheid (in werking vanaf 1 januari 2015; zie paragraaf 3.1) is een scholingsplicht ingesteld. Deze scholingsplicht richt zich op kennis- en competentieverwerving die nodig is voor de huidige functie; er geldt geen verplichting voor de werkgever om scholingsmogelijkheden

nadrukkelijk als onderdeel van een ‘totaalpakket’ beschouwd. Dit houdt in dat negatieve effecten van een bepaalde maatregel, worden opgevangen door een andere voorgestelde maatregel. We zullen deze samenhang tussen voorgestelde maatregelen zoveel mogelijk betrekken in de analyse.

83 Met name relevant voor nulurencontracten en schijnconstructies bij zelfstandigen.

84 Zekic 2014.

85 Hiervoor zijn ruim honderd Nederlandse cao's onderzocht, geldig tussen 2010 en 2013.

te bieden gericht op het verwerven van arbeid buiten de bestaande arbeidsovereenkomst.⁸⁶

Omdat het aan verdere wettelijke regels ontbreekt, hebben cao-partijen de vrijheid om beleid over inzetbaarheid zo in te richten als zij zelf wensen. Werknemers zouden bijvoorbeeld volgens de cao training moeten kunnen ontvangen, of kunnen rekenen op begeleiding naar een andere baan. Het blijkt echter dat werkzekerheid moeilijk te vertalen is naar concrete acties of arbeidsvoorwaarden. Ook wordt werkzekerheid in de praktijk vaak verengd tot het aanbieden van scholing. Bovengenoemde scholingsplicht komt echter niet als toetsbare verplichting terug in nieuwe cao's,⁸⁷ en bovendien bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de cao's wat betreft de beschikbare tijd of budgetten voor scholing.⁸⁸ Ook hanteren werknemers die worden geconfronteerd met ontslag zelden een gebrek aan scholing als argument om ontslag te voorkomen.⁸⁹ Werkzekerheid wordt dus wel als beleidsdoelstelling omarmd, maar nog beperkt – en zeer wisselend – omgevormd tot concrete arbeidsvoorwaarden.

Lang ging het debat over 'werkzekerheid boven baanzekerheid'.⁹⁰ Met werkzekerheid wordt immers de overgang van baan naar baan vergemakkelijkt en is de zekerheid van de huidige baan voor werkenden dus van minder groot belang.⁹¹ Uit onderzoek blijkt dat deze vooronderstelling maar ten dele opgaat. Voor werkenden is een vaste, zekere baan nog steeds van grote waarde. Tijdelijk werkenden, vooral uitzendkrachten, verkiezen een vast contract boven hun tijdelijke aanstelling.⁹² Dit geldt ook voor werkenden op het moment dat het makkelijker zou worden om een hypotheek te krijgen zonder vast contract.⁹³ Het vaste contract heeft zowel een praktische als symbolische waarde,⁹⁴ en terwijl werkzekerheid weliswaar als beleidsdoelstelling breed wordt omarmd,

86 Ook mag de werkgever geen onderscheid maken tussen werknemers met een aanstelling voor bepaalde of onbepaalde tijd, tenzij het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

87 Advocatenkantoor CMS Derks Star Busmann Reactie bij internetconsultatie WAB 2018.

88 Zekic 2014. In een interview in najaar 2019 bevestigt Zekic dat er in de afgelopen jaren weinig veranderd is op dit gebied, en werkzekerheid nog steeds wisselend wordt vertaald naar concrete acties of arbeidsvoorwaarden in cao's.

89 CMS 2018 stelt daarover het volgende: "En dat terwijl het regelmatig voorkomt dat enerzijds werknemers boventallig worden verklaard omdat hun taken en werkzaamheden vervallen dan wel omdat werknemers onvoldoende kunnen meekomen in het licht van veranderingen binnen het werk en er anderzijds vacatures uitstaan die de boventallige niet zou kunnen vervullen omdat er een gebrek is aan kennis en vaardigheden."

90 WRR 2020.

91 De Beer 2012; Dekker et al. 2010.

92 Van Echtelt et al. 2016.

93 Van Duist et al. 2017.

94 WRR 2020.

is voor de individuele werkende baan zekerheid óók van grote waarde. Zowel baan- als werkzekerheid blijft van belang op de arbeidsmarkt van nu en later.

Een leven lang ontwikkelen: sleutel tot inzetbaarheid, maar moeilijk te implementeren

‘Scholing’, ‘leven lang leren’ en meer recent ‘leven lang ontwikkelen’ zijn sleutelwoorden in het debat over modernisering van de arbeidsmarkt. Een leven lang ontwikkelen draagt bij aan werkzekerheid en is nodig om bij te blijven met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit geldt des te meer nu we langer blijven werken, en banen onder druk van digitalisering en globalisering regelmatig veranderen. Het verhogen van scholingsdeelname van werkenden is dan ook al jaren speerpunt van opeenvolgende kabinetten, en neemt in het laatste regeerakkoord wederom plaats in. In dit regeerakkoord, *Vertrouwen in de toekomst*, wordt gesproken over ‘een doorbraak op leven lang leren’ als benodigde succesfactor in het faciliteren van de inzetbaarheid van werknemers.⁹⁵ Op deze doorbraak in leven lang leren wordt al jaren gehoopt, getuige de vele onderzoeksopdrachten, artikelen en werkgroepen die door de jaren heen zijn ingezet om dit thema verder te brengen.⁹⁶

Permanent ontwikkelen geen algemene praktijk

Ondanks deze aandacht voor het verhogen van de scholingsdeelname van werkenden neemt het aandeel werkenden dat scholing volgt niet toe (figuur 3.1, blauwe lijn). Ook zijn er significante verschillen te vinden tussen groepen en sectoren. Zo scholen laagopgeleide werkenden zich minder vaak dan hogeropgeleide, en volgen werknemers in grotere bedrijfsvestigingen vaker scholing dan werknemers in kleinere bedrijven of vestigingen. Permanent ontwikkelen op of naast het werk is geen algemene praktijk, en er zijn weinig prikkels die werkgevers en werkenden aanzetten tot een structurele leercultuur.⁹⁷ Ook voelen veel werkenden nauwelijks de noodzaak tot scholing en ontwikkeling, en houden zij zelfs bij een dreigend ontslag vast aan de zekerheid van de huidige baan.⁹⁸

95 VVD et al. 2017.

96 Zie o.a. Golsteyn 2012; SCP 2019b; Panteia 2019.

97 SER Noord-Nederland en FNV Noord 2018; Commissie Regulering van Werk 2020.

98 Panteia 2019.

Figuur 3.1 Scholingsdeelname 2003-2018

Bron: SCP (2019a).

Informeel leren gebeurt weinig

Vanuit de visie 'leven lang ontwikkelen' is scholingsdeelname (formeel leren) relevant, maar geen sluitend antwoord. Leven lang ontwikkelen gaat namelijk om permanente ontwikkeling van de werkende, en vooral als het gaat om bijscholing in de eigen sector hoeft dit niet per se via trainingen of cursussen te worden bewerkstelligd. Sterker nog, gemiddeld heeft slechts 15 procent van iemands totale leertijd op het werk betrekking op leren via cursussen, terwijl 85 procent van het leren het gevolg is van informele leeractiviteiten.⁹⁹

Vergeleken met andere EU-landen ligt de scholingsdeelname in Nederland relatief hoog.¹⁰⁰ Zo volgen Nederlandse werkenden relatief vaak opleidingstrajecten. Er wordt echter minder 'tijdens het werk geleerd',¹⁰¹ en als dat wel wordt gedaan, wordt deze 'informele scholing' vaak niet erkend.¹⁰²

Ontwikkelparadox bij flexwerkers

Gegeven hun beperkte baan zekerheid is werkzekerheid belangrijk voor flexibel werkenden. Scholing speelt hierin een grote rol. Flexibele werknemers die aangeven een cursus te hebben gevolgd, of informeel te hebben geleerd door veel autonomie of gevarieerd werk, blijven vaker bij dezelfde werkgever werkzaam, stromen minder vaak uit naar een situatie zonder werk en hebben minder vaak perioden zonder werk.¹⁰³

Werkgevers investeren echter significant minder in scholingsmogelijkheden voor tijdelijke werknemers, terwijl deze groep juist erg gemotiveerd is om scholing te volgen.¹⁰⁴ Er doet zich een 'ontwikkelparadox'¹⁰⁵ voor: werkenden die de meeste training nodig hebben, krijgen deze juist niet.

3.4 Conclusie: bij toenemende flexibiliteit blijft zekerheid van belang

In dit hoofdstuk hebben we aandacht besteed aan de arbeidsmarktontwikkelingen en beleidskeuzes die van invloed zijn op baan- en werkzekerheid. Er lijkt vanaf begin jaren negentig sprake te zijn van een haast constante zoektocht naar de meest optimale balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Hiertoe zijn verschillende aanpassingen in het arbeidsrecht ingesteld, waarvan de Wet arbeidsmarkt in balans de meest recente is. We hebben laten zien dat in het afgelopen decennium de aandacht is verschoven van baan- naar werkzekerheid, terwijl baan zekerheid voor de individuele werkende nog steeds van belang is. Bij toenemende flexibilisering en de sterke toename van het aantal zzp'ers is er eveneens aandacht nodig voor de onzekerheid onder deze groep werkenden.

Verder hebben we geconstateerd dat werkzekerheid, hoewel breed omarmd als beleidsdoelstelling, nog zeer beperkt is vertaald naar concrete acties en arbeidsvoorwaarden. Ook binnen de WAB ligt de nadruk voornamelijk op het bieden van meer baan zekerheid, en zeer beperkt op het vergroten van werkzekerheid. Werkzekerheid lijkt voornamelijk te worden vertaald als *inzetbaarheid*, en de zorg hiervoor lijkt voor een groot gedeelte bij de individuele werknemer terecht te komen. Hoe dit uitwerkt voor verschillende groepen werkenden onderzoeken we in de volgende drie hoofdstukken.

103

CBS en TNO 2020.

104

ROA 2018.

105

WRR 2020.

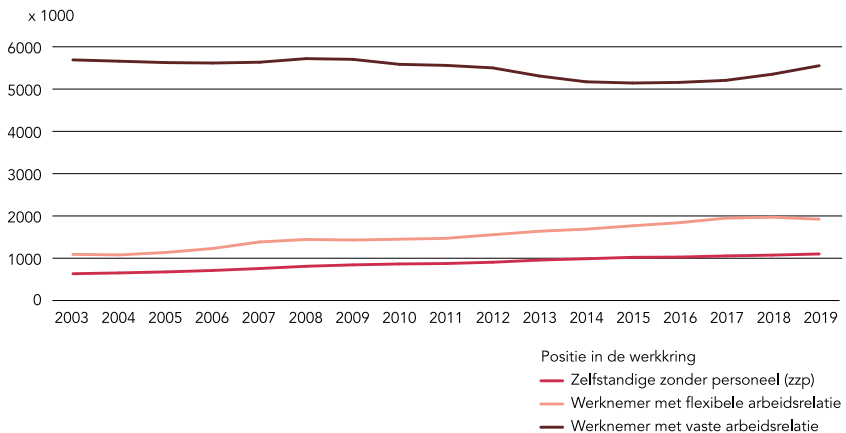
4. Onzekerheid over werk en inkomen voor vaste werknemers

In dit hoofdstuk onderzoeken we de onzekerheid over werk en inkomen voor werknemers met een vast dienstverband. We kijken daarbij naar de mate waarin onzekerheid aanwezig is onder deze groepen onder huidig beleid, maar onderzoeken ook de mogelijke effecten van recente adviezen over arbeidsmarktbeleid.¹⁰⁶

4.1 Dienstverband voor onbepaalde tijd als gouden standaard

Van oudsher is de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd de standaard voor werkenden. Ondanks toenemende flexibilisering werkt nog steeds een ruime meerderheid van de beroepsbevolking met een vast contract. Dit aantal ligt tussen de 5 en 5,5 miljoen werkenden en beweegt mee met de conjunctuur. Het zijn met name hogeropgeleiden, en werkenden met een Nederlandse achtergrond en van middelbare leeftijd die een vast contract hebben of daarnaartoe uitstromen vanuit de flexibele schil.¹⁰⁷ Door bovengemiddelde vraag naar arbeid en relatief laag aanbod neemt het aantal vaste werknemers licht toe. Toch ligt dit aandeel lager dan voor de kredietcrisis van 2007.¹⁰⁸

Figuur 4.1 Ontwikkeling groepen werkenden, 2003-2019.



Bron: CBS Statline bewerking WRR.

106

107

108

Commissie Regulering van Werk 2020; Platform de Toekomst van Arbeid 2020.

CBS en TNO 2015.

CBS 2020b.

4.2 Vast minder vast: gevolgen voor baan- en inkomenszekerheid vaste werknemers

Het contract voor onbepaalde tijd kent een hoge bescherming van de werkende. Zo is de werknemer beschermd tegen ontslag en kan het te werken aantal uren niet zomaar naar beneden worden bijgesteld. De werkende heeft recht op verschillende verlofregelingen, twee jaar loondoorbetaling en re-integratie bij de werkgever in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Hiernaast valt de werknemer onder de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van de werkgever, waarin ook het recht op scholing is opgenomen.

Deze hoge bescherming heeft echter een prijs, die door werkgevers en werknemers via verschillende premies wordt gedragen. Uit onderzoek blijkt dat het werkgeversaandeel met name door kleine bedrijven als last kan worden ervaren.¹⁰⁹ Vooral de loondoorbetalingsplicht bij ziekte (voor een periode van maximaal twee jaar) leidt tot voorzichtigheid bij het omzetten van een tijdelijk contract naar een vast contract.¹¹⁰ Waar grote bedrijven door deze verplichting inzetten op preventie en re-integratie, kiezen kleinere bedrijven, deels wegens een gebrek aan middelen, eerder voor flexibele contracten.

Geluiden om de aanstelling voor onbepaalde tijd voor werkgevers ‘draagbaarder’ te maken klinken al enige tijd, en met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) zijn de eerste stappen gezet om het verschil tussen vast en flexibel te verkleinen. Zo is dankzij de ww-premiedifferentiatie de ww-premie die de werkgever moet afdragen niet langer sectorafhankelijk, maar afhankelijk van de aard van de arbeidsovereenkomst. De ww-premie die de werkgever moet afdragen voor een tijdelijk contract ligt 5 procent hoger dan de ww-premie bij een vast contract. Dit maakt de relatieve last van beide contractvormen kleiner, zonder de rechten van vaste werknemers terug te draaien. Al bij de inwerkingtreding van de WAB werd toegegeven dat deze premiedifferentiatie op zichzelf werkgevers niet voldoende zal stimuleren om vast te verkiezen boven flexibel. Daar is meer voor nodig.

De Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap) adviseert dan ook om de bescherming en rechten van vaste werknemers wat terug te draaien, zodat het grote verschil tussen vaste en tijdelijke werkenden wordt verkleind en het werkgeverschap als minder zware last wordt ervaren. De commissie beveelt aan om het werkgeverschap te ontlasten door de periode van loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie te verkorten van twee naar een jaar, de

109

SEO 2013.

110

Panteia 2014.

ontslagbescherming te versoepelen en de werkgeverslasten te verminderen.¹¹¹ Onderstaand bekijken we wat de invloed van de voorgestelde maatregelen is op de drie pijlers van baan zekerheid: de duur van de arbeidsovereenkomst, het risico op baanverlies en de wettelijke bescherming bij baanverlies.

Ontslagbescherming versoepelen: nadelig gevolg wettelijke bescherming bij baanverlies

De ontslagbescherming is onder de WAB versoepeld met de introductie van de cumulatiegroond¹¹² en verlaging van de transitievergoeding. De werknemer behoudt bescherming tegen ontslag op het moment dat een redelijke grond voor ontslag ontbreekt en hij zijn baan wil behouden. De commissie-Borstlap stelt echter dat het in stand houden van de arbeidsovereenkomst tegen de zin van de werkgever niet goed past bij de wendbare organisatie die de toekomstige economie volgens de commissie nodig heeft. Zij stelt dan ook voor dat de kantonrechter de arbeidsovereenkomst op verzoek van de werkgever altijd ontbindt, mits het verzoek geen verband houdt met een opzegverbod. Indien de kantonrechter oordeelt dat de werkgever geen redelijke grond heeft voor het ontslag, dan is de werkgever de werknemer een vergoeding verschuldigd. De werkgever is dan dus niet verplicht om de arbeidsovereenkomst in stand te houden (zoals geldt onder de WAB).

Deze maatregel zou de de baan zekerheid van werkenden aantasten en vergroot hun risico bij ziekte en ontslag. Bij ziekte langer dan een jaar is de werknemer aangewezen op het 'brede fundament', het alternatieve socialezekerheidsstelsel zoals geadviseerd door de commissie-Borstlap. Momenteel wordt de werkende via regelgeving beschermd tegen ontslag zonder redelijke grond. De commissie stelt voor deze bescherming te schrappen en te vervangen door een vergoeding met een 'punitief karakter'. De uitkomst van deze gang naar de (kanton)rechter is voor de werkende dus erg beperkt, en de vraag rijst in hoeverre werknemers een dreigend ontslag onder deze regelgeving überhaupt nog zullen aanvechten – waarbij het hoogst haalbare een vergoeding is van nog niet nader bepaalde hoogte.

111 Commissie Regulering van Werk 2020.

112 Door de cumulatiegroond kan een werknemer door een optelsom van omstandigheden (bijvoorbeeld onvoldoende functioneren in combinatie met een verstoorde arbeidsverhouding) ontslagen worden. Bij een beroep op deze cumulatiegroond kan de kantonrechter bepalen dat de werknemer recht heeft op een extra vergoeding boven op de transitievergoeding.

Interne wendbaarheid: impact op zekerheid van vast contract, hoger risico op baanverlies

Het vergroten van de manoeuvreerruimte binnen duurzame relaties wordt door de commissie-Borstlap ook wel 'het vergroten van interne wendbaarheid' genoemd. Concreet betekent dit het volgende: de commissie stelt voor om binnen het contract voor onbepaalde tijd *werkgevers* de mogelijkheid te bieden arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven. Deze mogelijkheid tot wijziging omvat arbeidsomvang, salaris (tot een bepaald percentage), functie, werklocatie en werktijden. Onder de huidige regelgeving hebben *werknemers* al de mogelijkheid om arbeidsomvang, arbeidstijden en werklocatie aan te passen. Werknemers zijn hier echter beperkt van op de hoogte. De commissie stelt dan ook voor om deze regelgeving beter onder de aandacht van werkenden te brengen en met hulp van een voorgestelde arbeidsombudsman de autonomie van werkenden te vergroten. De commissie erkent dat de voorgestelde maatregelen deeltijdontslag mogelijk kunnen maken, maar stelt dat organisaties zich met deze maatregelen intern kunnen aanpassen aan fluctuaties in de vraag naar producten of diensten, in plaats van deze extern te beleggen in de vorm van tijdelijke of oproepcontracten. Gevolgen van deeltijdontslagen moeten intern worden omkleed, bijvoorbeeld door een minimale inkomensgrens of een trapsgewijze afbouw van het salaris.

Verder erkent de commissie-Borstlap dat organisaties zoeken naar manieren om op fluctuaties in de bedrijfsprocessen in te spelen, en dat de hiermee gepaard gaande risico's grotendeels worden opgevangen door de flexibele schil. De voorstellen zorgen er echter niet voor dat deze afwenteling van risico's op werknemers wordt gereduceerd, maar dat deze risico's worden gespreid over een grotere groep werkenden. De externe onzekerheid wordt naar binnen gehaald, en de machtsverhouding tussen werknemers en werkgevers lijkt hiermee juist voor een grotere groep werkenden ongelijker te worden – vooral wanneer ook de aanpassingen in ontslagrecht en kortere loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie gelijktijdig worden doorgevoerd. Werkgevers zouden in dit geval zowel de mogelijkheid hebben om arbeidsvoorwaarden eenzijdig aan te passen, als om een arbeidsovereenkomst eenzijdig te laten ontbinden. De commissie verwacht dat werknemers door de voorgestelde investeringen in scholing en ontwikkeling beter toegerust zijn om deze wijzigingen binnen de arbeidsrelatie op te vangen.

Het voorstel om flexibiliteit mogelijk te maken onder de bescherming van het werkgeverschap kan een mogelijkheid zijn om de gewenste balans tussen flexibiliteit en zekerheid beter te bereiken. Sterker nog, het bevorderen van interne flexibiliteit lijkt de meest kansrijke manier om uit de impasse te komen van het grote verschil in bescherming dat tussen vaste en flexibele werkenden

is ontstaan. Het is echter de vraag of de mogelijkheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden te wijzigen hierin gerechtvaardigd is (en ook of dit niet leidt tot een tweedeling onder vaste werknemers, waardoor de beschermende waarde van het vaste contract ook wordt gereduceerd). Het voorstel tot het vergroten van interne wendbaarheid heeft geen steun gekregen van kabinet en Tweede Kamer, wel is het kabinet per aangenomen motie¹¹³ verzocht andere varianten te verkennen waarbij de wendbaarheid van het contract voor onbepaalde tijd wordt vergroot met als doel de afhankelijkheid van externe flexibiliteit te verkleinen. Het zou raadzaam zijn om wijzigingen in arbeidsomvang en werktijden door werkgevers en werknemers in overleg te laten plaatsvinden. Werkgevers kunnen daardoor interne wendbaarheid inzetten bij ‘piek en ziek’ en werknemers worden in staat gesteld arbeid en zorgtaken beter te combineren.¹¹⁴

4.3 Werkzekerheid van vaste werknemers

Bij werkzekerheid gaat het erom dat mensen een andere baan kunnen vinden wanneer ze hun huidige baan kwijtraken, en zich dus wendbaar op de arbeidsmarkt kunnen bewegen.¹¹⁵ Deze wendbaarheid is afhankelijk van de werkgelegenheid, maar ook kenmerken van de werkende zelf spelen mee, vooral in relatie tot het bijhouden van de kennis en vaardigheden. Onderzoek naar deze componenten van werkzekerheid laten een tweeledig beeld zien.

Om kennisveroudering bij werkenden tegen te gaan, zijn er tal van scholingsmogelijkheden en -regelingen ontworpen die, in meer of mindere mate, in de cao zijn vastgelegd.¹¹⁶ Veel van deze voorzieningen worden door werknemers echter onvoldoende gevonden, of sluiten niet aan bij de ontwikkelingsbehoeften van werkenden – ook bij werknemers in vaste dienst.¹¹⁷ We zien een aantal ontwikkelingen. Zo volgen oudere werkenden (55-plussers) minder vaak scholing dan jongere werkenden. Dit verschil wordt wel kleiner: de scholingsdeelname onder 55-plussers neemt significant toe, terwijl het aandeel bijgeschoolden in de jongste leeftijdscategorie de laatste jaren afneemt.¹¹⁸ Verder zijn scholingsmogelijkheden ongelijk verdeeld tussen opleidingsniveaus, sectoren en geslacht. Zelfs als rekening wordt gehouden met de (ongelijke) verdeling van

113 De motie Van Weyenberg c.s. om “andere varianten te verkennen waarbij de wendbaarheid van het contract voor onbepaalde tijd wordt vergroot met als doel de afhankelijkheid van externe flexibiliteit te verkleinen (...).”

114 WRR 2020.

115 Wilthagen en Tros 2004.

116 Zecic 2014.

117 Commissie Regulering van Werk 2020.

118 In 2018 had een op de drie oudere werkenden een opleiding of cursus gevolgd. Dat zijn er significant meer dan in 2004 en 2006, en nog maar iets minder dan jongere werkenden. ROA 2018.

vrouwen en mannen over sectoren, hun leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsduur, wijst onderzoek uit dat vrouwen significant minder vaak een cursus of opleiding volgen dan mannen.¹¹⁹

Ook de baan-baanmobiliteit laat een wisselend beeld zien. Onder wendbaarheid op de arbeidsmarkt verstaan we de mate waarin werkenden zich van werk naar werk weten te bewegen. Uiteraard wisselen werknemers met een flexibele arbeidsrelatie vaker van werkgever dan werknemers met een vast contract. Werkenden met een vast contract krijgen in 50 procent van de gevallen bij een overstap direct een vast contract aangeboden, tegen een op de vier bij flexibel werkenden. Naast contractvorm hebben leeftijd en opleiding ook invloed op de wendbaarheid. Zo verschilt werkherovating na werkloosheid sterk tussen leeftijdsgroepen. Uit onderzoek blijkt dat over de periode 2011-2014 80 procent van de jongeren een jaar na ontslag weer aan het werk is, tegenover 41 procent van de 45-plussers.¹²⁰ Ook opleidingsniveau speelt een rol, al is die rol kleiner dan leeftijd. Voor alle leeftijden geldt dat hoogopgeleiden na ontslag sneller werk vinden dan laagopgeleiden.

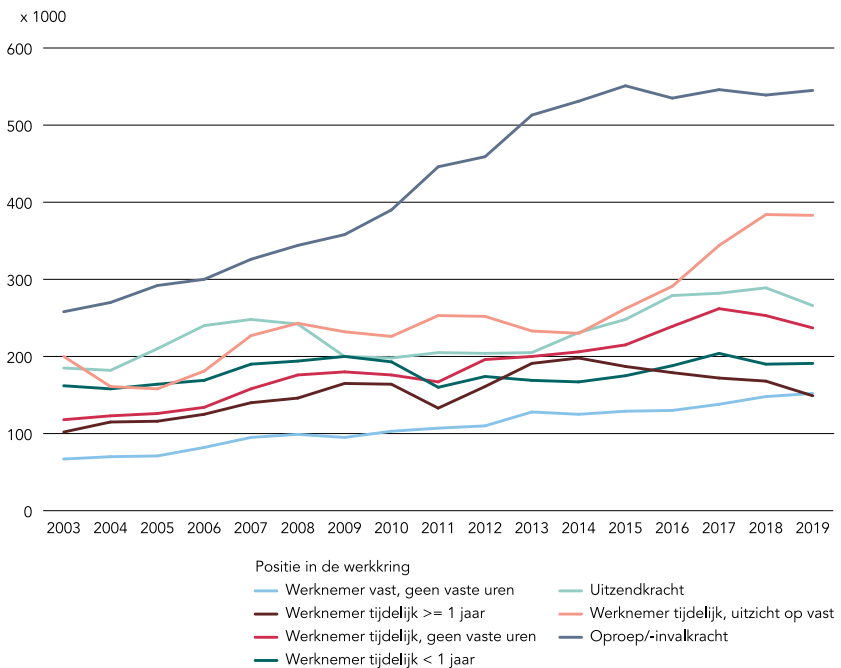
4.4 **Conclusie: vast goed beschermd, maar beperkt wendbaar**

- Werknemers in vaste dienst worden binnen de huidige wetgeving goed beschermd tegen risico's als baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hierdoor is er bij deze groep een hoge mate van baan-, inkomens- en bestaanszekerheid.
- Er zijn voldoende regelingen en scholingsmogelijkheden die bijdragen aan de werkzekerheid en inzetbaarheid van deze groep werkenden. Deze regelingen worden echter niet optimaal verdeeld onder werkenden. Ook laat baan-baanmobiliteitsanalyse zien dat specifieke groepen werkenden minder wendbaar zijn. Met name leeftijd en, in mindere mate, opleidingsniveau dragen hieraan bij.
- Door de hoge bescherming die deze groep werkenden ervaart wordt dit type werkgeverschap, met name door kleine ondernemingen, als zware last ervaren. Zij verkiezen dan ook steeds vaker andere arbeidsrelaties: flexibele contracten of opdrachtgeverschap met zzp'ers. De volgende twee hoofdstukken brengen de onzekerheid over werk en inkomen onder deze twee groepen werkenden in kaart.

5. Onzekerheid over werk en inkomen voor flexwerknemers

De werkzame beroepsbevolking is sinds het begin van deze eeuw met 15 procent gegroeid. Deze groei is vrijwel volledig toe te schrijven aan de toename van het aantal flexwerkers: deze zeer diverse groep werkenden is de afgelopen vijftien jaar in omvang verdubbeld. Onder deze groep vallen werkenden met een dienstverband voor bepaalde tijd,¹²¹ oproep- en invalkrachten, en uitzendkrachten.

Figuur 5.1 Ontwikkeling groepen flexibel werkenden, 2003-2019



Bron: CBS Statline bewerking WRR.

121

Het dienstverband voor bepaalde tijd kent de volgende varianten: tijdelijke werknemers met een vast aantal uren, tijdelijke werknemers met uitzicht op vast, tijdelijke werknemers met een contract van een jaar of langer, en tijdelijke werknemers met een contract korter dan een jaar.

Oproep- en invalkrachten vormen de grootste groep flexibele werknemers. In 2019 waren zij met 545.000, ruim een kwart van alle flexwerkers. Deze groep is sinds 2003 meer dan verdubbeld. Met de gemiddelde leeftijd van 27 jaar zijn dit ook de jongste flexwerkers – veel van deze werkenden zijn jongeren die naast een opleiding of studie bijverdienen. Vooral in de horeca werken naar verhouding veel oproepkrachten. De tweede groep is die van de *tijdelijke werknemers met uitzicht op vast*. Dit zijn er ruim 383.000, wat inhoudt dat ruim 20 procent van alle flexwerkers een tijdelijk contract heeft met uitzicht op vast. Deze contractvorm geeft geen garantie op doorstroom, maar kent wel een aanzienlijk hogere doorstroomkans dan de andere flexcontracten. De derde groep zijn de *uitzendkrachten*. In 2019 werkten er 266.000 uitzendkrachten, 15 procent van het totaal aantal flexwerkers. Uitzendkrachten hebben relatief vaak een loopbaan met meerdere baanwisselingen en perioden zonder werk.

5.1 **Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd: geen springplank naar vast**

Tijdelijke werknemers met een vast aantal uren hebben weliswaar zekerheid over de te werken uren, maar worden vaak ingezet voor tijdelijke klussen, of voor de duur van een project. Deze groep werkenden krijgt beperkt scholing aangeboden in verband met de hoge uitstroom in een relatief korte periode (maximale looptijd van dit type contract is drie jaar). Dit geldt eveneens voor *tijdelijke werknemers met een contract van een jaar of langer, of met een contract korter dan een jaar*. Het aandeel tijdelijke werknemers met een contract korter dan een jaar lijkt in de laatste jaren echter af te nemen, in verband met de hoge kosten en risico's voor de werkgever ten opzichte van inleen- en uitzendconstructies waar het formeel werkgeverschap bij het externe bureau is belegd.

Tijdelijke werknemers zonder vaste uren vallen vaak samen met uitzend- en oproepconstructies, maar hebben de bescherming van het formeel werknemerschap, in ieder geval voor de duur van de arbeidsovereenkomst. Dit zijn overwegend jongeren en studenten, maar ook – in toenemende mate – lageropgeleiden in sectoren waar de omvang van het werk sterk kan fluctueren.

Voor *tijdelijke werknemers met uitzicht op vast* geldt de aanstelling als voorloper op een vaste aanstelling. Beoordelingscriteria zijn echter soms onduidelijk, waardoor een 'verwachtingsvolle spanning' of interne concurrentie tussen collega's kan ontstaan. In sommige sectoren wordt deze aanstelling van contract op contract ingezet, met een korte pauze aan het eind van de ketenbepaling. Dit speelt met name in de detailhandel en supermarkten. Het zorgt voor een zwakke positie van de werkende, die de vaste aanstelling weliswaar als stip aan de horizon ziet, maar hier niet dichterbij lijkt te bewegen.

Uit sequentieanalyse¹²² blijkt dat werknemers die een tijdelijk dienstverband hebben maar wel uitzicht hebben om bij goed functioneren in vaste dienst te komen, de meeste baan zekerheid hebben van alle flexwerkers. Bijna de helft blijft inderdaad bij dezelfde werkgever werkzaam.¹²³ Van de werknemers die een tijdelijk contract hebben zonder uitzicht op een vast dienstverband blijft de helft bij dezelfde werkgever, of wisselt één keer van baan.

5.2 Oproep- en invalkrachten: bescherming, maar lage inkomens- en bestaanszekerheid

Net als werknemers voor bepaalde en onbepaalde tijd vallen oproep- en invalkrachten onder de bij de werkgever geldende collectieve arbeidsovereenkomst (CAO). Dit maakt dat zij aanspraak kunnen maken op de bescherming die een werkgever-werknemerrelatie biedt, zij het in uitgedeelde vorm. Deze groep werkenden ervaart echter lage inkomens- en bestaanszekerheid daar waar het reëel aantal gewerkte uren fors afwijkt van het aantal uren zoals op het contract overeengekomen. Als een oproepkracht bijvoorbeeld gemiddeld 24 uur per week werkt, maar een min-maxcontract heeft van 12 uur, worden bij ziekte slechts de 12 overeengekomen uren uitbetaald.

Onder de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) krijgen oproepkrachten meer rechten en worden zij beter beschermd. Zo dienen oproepkrachten minimaal vier dagen van tevoren te worden opgeroepen, en hebben zij na een contractperiode van een jaar recht op een contractaanbod gebaseerd op de gemiddelde gewerkte arbeidsduur in het voorafgaande jaar. Vanuit de sector zijn er echter zorgen over de handhaafbaarheid van dit beleid.¹²⁴

5.3 Uitzendkrachten: uitzendbeding verkleint zekerheid

Waar werknemers met een tijdelijke aanstelling en oproep- en invalkrachten vallen onder de cao van de werkgever, werkt de uitzendkracht vanuit een inleenconstructie en valt hij onder het uitzendbeding in een driefasensysteem.¹²⁵ Dat houdt in dat de uitzendkracht niet aan de werkgeverszijde wordt beschermd

122 Flexibele werknemers zijn gedurende een periode van 29 maanden gevolgd, met als doel te onderzoeken in hoeverre zij bij dezelfde werkgever werkzaam blijven (baanzekerheid) of er bij baanverlies toch in slagen om aan het werk te blijven (werkzekerheid).

123 Künn-Nelen et al. 2020.

124 Hierin worden de afwegingen van oproepkrachten meegenomen. Van rechtswege heeft de oproepkracht het recht om een dienst die korter dan vier dagen van tevoren wordt aangekondigd, af te wijzen. Afhankelijk van de werkgever-werknemerrelatie is het echter onwaarschijnlijk dat oproepkrachten zich zeker genoeg voelen om daadwerkelijk van dit recht gebruik te maken. Onduidelijk is welke implicaties het afwijzen van een dienst heeft voor het aanbod van een volgende dienst.

125 Als er geen uitzendbeding in de arbeidsovereenkomst is opgenomen dan betaalt het uitzendbureau het loon door. In dat geval is er sprake van een detacheringsovereenkomst.

bij baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid. De uitzendbepaling in de uitzendovereenkomst zorgt ervoor dat de overeenkomst tussen uitzendkracht en uitzendbureau eindigt als de opdrachtgever de ‘terbeschikkingstelling’¹²⁶ beëindigt. Einde opdracht betekent einde uitzendovereenkomst, ook als er sprake is van ziekte. Uit sequentieanalyse blijkt dat oproepkrachten en uitzendkrachten veel vaker dan andere flexwerkers een loopbaan hebben die door zowel een lagere baan- als een lagere werkzekerheid wordt getypeerd. Ze wisselen vaker van baan en maken vaker een periode van werkloosheid door.¹²⁷ Uitzendcontracten komen vooral voor onder jongeren en in conjunctuur-gevoelige sectoren als de horeca, retail en verkoop, vervoer en postdiensten.¹²⁸

5.4 Conclusie: flexibiliteit brengt onzekerheid

- Er is niet alleen een verschil in zekerheid tussen vaste en tijdelijke werknemers, ook binnen de groep flexwerkers zijn er aanzienlijke verschillen te vinden in baan-, werk en inkomenszekerheid.
- Binnen deze groep hebben werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd grote zekerheid. Dit type arbeidsovereenkomst geldt weliswaar minder dan vroeger als springplank naar een vaste aanstelling, maar er is wel voldoende transparantie over de looptijd van de aanstelling en de te werken uren (en daarmee zekerheid over de stabiliteit van het inkomen). Ook is tussentijds ontslag beperkt mogelijk, en heeft dit type werknemer bij ziekte recht op loondoorbetaling en bij werkloosheid recht op ww. Het recht op scholing is verankerd in de CAO, waardoor de werkende niet eenzijdig verantwoordelijk is voor de inzetbaarheid en werkzekerheid.
- Ook oproep- en invalkrachten genieten zekerheden die verbonden zijn aan een arbeidsovereenkomst, zij het in uitgedeelde vorm. Zo heeft deze groep werkenden zekerheid over het in het contract overeengekomen aantal uren. Maar als een oproepkracht gemiddeld meer uren per week werkt dan in het contract overeengekomen, dan worden die extra uren bij ziekte niet uitbetaald. In de praktijk leidt dit tot forse inkomensdaling, die slechts gedeeltelijk kan worden opgevangen door de ww. Ook de scholingsrechten van deze groep worden in de praktijk zeer beperkt ingezet.
- De groep werknemers met de minste zekerheid is die van de uitzendkrachten. Zij vallen niet onder de bij de inlener geldende CAO maar onder het uitzendbeding, waardoor ze niet aan de werkgeverszijde worden beschermd bij baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Einde opdracht is einde arbeidsovereenkomst, geldt hier.

126

127

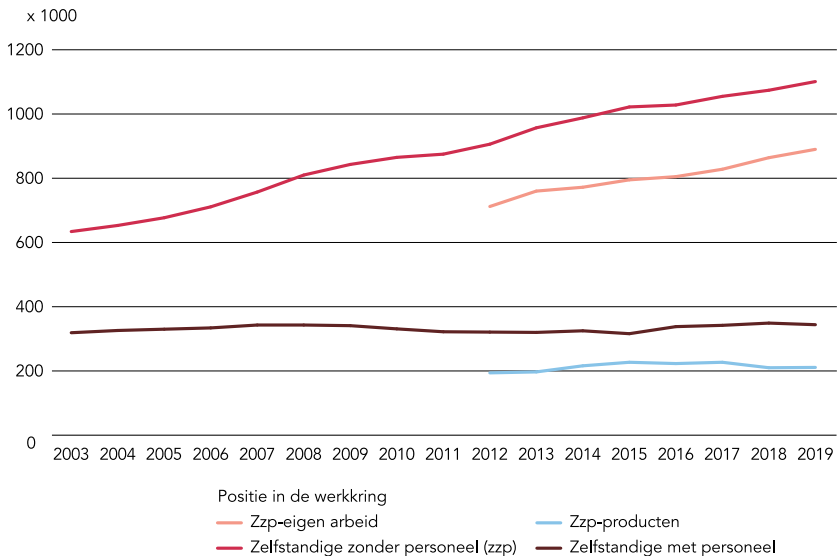
128

De terbeschikkingstelling is de periode van tewerkstelling van de uitzendkracht bij de opdrachtgever. Smits 2020. CBS 2019d.

6. Onzekerheid over werk en inkomen voor zzp'ers

Nederland is een van de koplopers in Europa als het gaat om het percentage van de beroepsbevolking dat werkzaam is als zelfstandige zonder personeel (zzp'er). In 2019 waren er meer dan 1,1 miljoen zzp'ers actief in Nederland, een verdubbeling ten opzichte van 2003 (figuur 6.1, oranje lijn). In diezelfde periode is het aandeel zelfstandigen met personeel vrijwel gelijk gebleven. Het overgrote gedeelte van de zzp'ers valt in de categorie 'zzp-eigen arbeid': zij bieden arbeid of diensten aan die veelal ook door een werknemer in loondienst gedaan zouden kunnen worden.¹²⁹ De groei van het aantal zzp'ers is vrijwel volledig te herleiden naar deze groep.

Figuur 6.1 Ontwikkeling zelfstandigen zonder personeel, 2003-2019



Bron CBS Statline bewerking WRR.

In veel sectoren is het aantal zzp'ers nog steeds groeiende, en met name in kleinere sectoren werken relatief veel zzp'ers. Hun aandeel is vooral groot (meer dan 60 procent) in de wat kleinere sectoren zoals kunst, industrieel ontwerp, haar- en schoonheidsverzorging en de afwerking van gebouwen. In de qua arbeidsplaatsen grootste vijf sectoren¹³⁰ ligt het aandeel zzp'ers daarentegen onder de 10 procent.¹³¹ Terwijl zzp'ers vaak worden benaderd als homogene groep blijkt dat deze groep steeds diverser wordt, zowel in demografische kenmerken als in redenen om voor het ondernemerschap te kiezen. Ook is er regelmatig sprake van 'hybride ondernemerschap': ongeveer de helft van alle zzp'ers heeft ook inkomsten uit pensioen, een uitkering of een baan bij een werkgever. Door zzp'ers als homogene groep te beschouwen bestaat het risico om verschillende gradaties van onzekerheid binnen deze groep uit het oog te verliezen. In dit hoofdstuk onderscheiden we dan ook verschillende groepen zzp'ers en hun onzekerheden op het gebied van werk en inkomen.

Om ons begrippenkader passend te maken voor zzp'ers, hanteren we in dit hoofdstuk de volgende definities:

- opdrachtzekerheid: zekerheid van de huidige opdrachten (vergelijkbaar met baanzekerheid van werknemers);
- werkzekerheid: de mogelijkheid om telkens nieuwe opdrachten te vinden;
- inkomenszekerheid: de zekerheid over het behoud en de stabiliteit van het inkomen, voortvloeiend uit de zekerheid van de te werken uren;
- bestaanszekerheid: de mate waarin de zzp'er is beschermd tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

6.1 Algemeen beeld zzp'ers

Zzp'ers zijn gemiddeld genomen tevredener met hun werk dan werknemers.¹³² In Nederland willen de meeste zzp'ers dan ook zelfstandige blijven. Ze zijn met name tevreden over de niet-financiële aspecten van het werk, zoals werktijden en ervaren autonomie.¹³³ Mensen hebben verschillende redenen om zelfstandige te worden. Op basis van startmotieven kunnen zeven verschillende groepen zzp'ers worden onderscheiden: autonomen, beroepsmatige zzp'ers, uitdagingszoekers, vluchtters, familiebedrijf-zzp'ers, rasondernemers en gedwongen

130 Groot- en detailhandel, overheid en onderwijs, verhuur van roerende goederen, gezondheidszorg en delfstoffen, industrie, nuts.

131 SEO 2018.

132 Josten en Vlasblom 2017. Het is vooral de overgang naar het zzp-schap die tot een stijging van de autonomie, tevredenheid met de inhoud van het werk en tevredenheid met het werk in het algemeen leidt. Wat daarbij opvalt, is dat de waardering van het werk ook groeit bij startende zzp'ers van wie de baan in loondienst ophield of onder druk stond.

133 Josten en Vlasblom 2017.

zzp'ers. Tussen deze groepen zijn er significante verschillen in de *ervaren* inkomens-, werk en opdrachtzekerheid.¹³⁴

Gemiddeld genomen hebben zzp'ers een lager inkomen dan werknemers en een hoger risico om onder de armoedegrens te belanden dan zelfstandigen met personeel.¹³⁵ Het gebrek aan financiële middelen om een verzekering af te sluiten of te sparen roept vragen op over de toekomstperspectieven van zzp'ers.¹³⁶ Voorstellen om deze inkomenszekerheid te verbeteren roepen echter weerstand op bij belangenverenigingen van zzp'ers, zoals het meest recente voorstel om zelfstandigen te verplichten zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Verplicht verzekeren zou indruisen tegen de vrijheid en verantwoordelijkheid die gepaard gaat met het zzp-schap, een soortgelijke discussie als die rond de inwerkingtreding van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die slechts zes jaar – maar onder hevige kritiek – in werking was (zie paragraaf 3.2).

6.2 Relatie tot opdrachtgever bepalend voor opdrachtzekerheid

Zzp'ers worden op verschillende manieren in groepen ingedeeld. Vaak is de relatie tot de opdrachtgever bepalend voor de duur en aard van de opdracht, en daarmee voor de opdrachtzekerheid.¹³⁷ Grofweg kunnen we onderscheid maken tussen twee groepen zzp'ers in relatie tot hun opdrachtgever: particulier of zakelijk opdrachtgeverschap.

Het beeld van zzp'ers die voor zakelijke opdrachtgevers werken is vooral dat van hogeropgeleiden en overwegend fulltime werkzame zelfstandigen die voor een beperkt aantal opdrachtgevers voor langere tijd redelijk omvangrijke opdrachten uitvoeren op locatie bij de opdrachtgever(s), en die relatief vaak vergoed worden voor het gewerkte aantal uren tegen een vast uurtarief.¹³⁸

134 Ervaren onzekerheid blijft in dit paper buiten beschouwing. Voor analyse zie Freese en Van den Groenendaal 2020.

135 CBS 2020.

136 Kremer et al. 2017.

137 Er zijn beperkte data beschikbaar over deze relaties, en in welke sectoren welk type relatie dominant is. Ook is in Nederland geen openbaar bestand beschikbaar met hierin gegevens van de specifieke groep zelfstandigen zonder personeel. Het aangehaalde onderzoek maakt dan ook gebruik van de meest geschikte steekproefkaders of surveys. Het zou aan te bevelen zijn om verzamelde informatie over zelfstandigen (met en zonder personeel) meer structureel beschikbaar te maken, bijvoorbeeld door dit op te nemen in bestaande arbeidsmarktenquêtes. Dit zou vooral ook zicht geven op ontwikkelingen in de tijd, waardoor structurele trends en incidentele schokken van elkaar kunnen worden onderscheiden.

138 SEO 2018.

Het beeld van zzp'ers die voor particuliere opdrachtgevers werken is dat van zzp'ers die parttime als zelfstandige werken naast andere werkzaamheden, waaronder werk in loondienst, met veel verschillende en steeds nieuwe opdrachtgevers die relatief vaak per stuk of een vast bedrag betalen. Vaak zijn dit zzp'ers die relatief eenvoudige en kortdurende werkzaamheden uitvoeren op een vaste externe locatie, zoals een winkel, werkplaats of praktijkruimte. Dit suggereert dat een groot deel van de zzp'ers die voor particulieren werken zich aan de onderkant van de markt bevinden, waar nauwelijks sprake is van langdurige opdrachten voor dezelfde opdrachtgever.

6.3 Eigen controle over opdrachten, inkomen en bestaanszekerheid

Uit veel onderzoek blijkt dat de inkomenspositie van zelfstandigen niet altijd rooskleurig is: er is een grotere kans op armoede, en een behoorlijk deel van hen heeft geen pensioenvoorziening of arbeidsongeschiktheidsverzekering geregeld.¹³⁹ Als mensen een goed inkomen uit hun werk genereren, dan zijn deze risico's wellicht beheersbaar, maar voor zelfstandigen met een onder druk staande inkomenspositie en zonder partner met een goed en zeker inkomen, kan de overstap naar het zzp-schap op de lange(re) termijn tot financiële problemen leiden. Ook bij het bepalen van de tarieven zien we een verschil tussen zzp'ers die werken voor zakelijke versus zzp'ers met particuliere opdrachtgevers.

Zo wordt de hoogte van de vergoeding voor een opdracht bij het merendeel van de zzp'ers die voor zakelijke opdrachtgevers werken bepaald door de zzp'er zelf (52 procent) of in overleg met de opdrachtgever (33 procent). Bij 13 procent van de zzp'ers wordt de hoogte van de vergoeding bepaald door de opdrachtgever.¹⁴⁰ Bij een hoger tarief hebben zzp'ers de mogelijkheid om het eigen risico bij ziekte of arbeidsongeschiktheid te verdisconteren in het uurtarief, zzp'ers aan de onderzijde van de markt hebben daar minder ruimte toe.

De duur van de opdracht is eveneens van invloed op de opdrachtzekerheid. Bij langere opdrachten is er meer stabiliteit, terwijl bij kortdurende opdrachten het binnenhalen van nieuwe opdrachten frequenter dient te gebeuren. Meer dan de helft van alle opdrachten van zzp'ers wordt binnen een week afgerond. Een kwart van alle opdrachten heeft een doorlooptijd van ten minste drie maanden. Ook hier is verschil te zien tussen zzp'ers met particuliere versus die met zakelijke opdrachtgevers: zzp'ers met particuliere opdrachtgevers hebben veel vaker zeer kortdurende opdrachten van maximaal 3 uur dan zzp'ers die voor zakelijke opdrachtgevers werken (34,1 versus 8,6 procent).

6.4 Conclusie: zzp'ers zelf verantwoordelijk voor eigen zekerheid

- Zzp'ers kennen een hoge werktevredenheid en zijn met name te spreken over de niet-financiële kanten van het zzp-schap: tevredenheid over werktijden en autonomie maken dat de meeste zzp'ers als zelfstandige zouden willen blijven werken.
- Tegelijkertijd zien we grote verschillen tussen zzp'ers, zowel op basis van startmotief als in de relatie tot de opdrachtgever. Zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers hebben over het algemeen meer zeggenschap over de hoogte van de vergoeding, werken tegen een vast uurtarief en hebben langer lopende opdrachten.
- Ook zijn zzp'ers zelf volledig verantwoordelijk voor hun bestaanszekerheid. Sommige zzp'ers verdisconteren dit in de opdrachtvergoeding of het uurtarief, andere zzp'ers, met name aan de onderzijde van de markt, hebben daar minder ruimte toe.

Tabel 7.1 Overzicht pijlers zekerheid werk en inkomen en manier waarop de WAB hierop inspeelt

	Overeenkomst onbepaalde tijd	Overeenkomst bepaalde tijd		Oproep-/invalkrachten	Uitzendkrachten	Zzp'ers
<i>Baanzekerheid (bij zzp'er: opdrachtzekerheid)</i>						
Duur arbeidsovereenkomst	Onbepaald	Bepaald, looptijd vooraf bekend		Bepaald	Eerste 1,5 jaar uitzendbeding: geen ontslagbescherming. Verder afhankelijk van fase A, B of C.	Afhankelijk van opdrachtgever-opdrachtnemerafspraken
Risico baanverlies	Laag, onder WAB licht vergroot (2020)	Tussentijds ontslag beperkt		Bij voorovereenkomst: hoog; bij nuluren of min-max: afhankelijk van duur arbeidsovereenkomst	Hoog	Afhankelijk van opdrachtgever-opdrachtnemerafspraken
Wettelijke bescherming bij baanverlies	Hoog maar afgenomen (o.a. transitievergoeding, ontslag op redelijke grond)	Standaardbescherming		Standaardbescherming	Standaardbescherming	Geen
<i>Werkzekerheid</i>						
Wendbaarheid (baan-baanmobiliteit)	Naast werkgelegenheid ook opleidingsniveau en leeftijd grote rol in baan-baanmobiliteit	Ketenbepaling verruimd van 2 naar 3 jaar, verder afhankelijk van opleidingsniveau, leeftijd en werkgelegenheid in sector		Over het algemeen vlug weer nieuw werk, wel weinig overstap naar vast	Uitzendbureau medeverantwoordelijk voor nieuwe inleenopdracht	Wisselend, o.a. afhankelijk van opgebouwd netwerk, binnenhalen nieuwe opdracht
Inzetbaarheid	Recht op scholing, afspraken in cao's	Recht op scholing, afspraken in cao's		Recht op scholing, afspraken in cao's	Valt buiten scholingsmogelijkheden inlener	Geen recht op scholing, scholingsdeelname wel toegenomen recente jaren
<i>Inkomenszekerheid</i>						
Zekerheid over de te werken uren	Hoog, kan niet zomaar naar beneden worden bijgesteld	Hoog, kan niet zomaar naar beneden worden bijgesteld		Bij nuluren: geen zekerheid; bij min-max: zekerheid over minimumuren; na 12 maanden aanbod vaste omvang (WAB 2020)	Afhankelijk van contract. Loondoorbetalingsplicht eerste 1,5 jaar uitgesloten	Afhankelijk van opdrachtgever-opdrachtnemerafspraken, deel zzp'ers bepaalt het aantal uren wel zelf
<i>Bestaanszekerheid</i>						
Regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	2 jaar loondoorbetaling, re-integratie bij werkgever; daarna evt. recht op WIA-uitkering	Recht op loondoorbetaling gedurende contract; daarna mogelijk Ziektewet en re-integratie bij UWV; na 2 jaar evt. WIA-uitkering		Recht op loondoorbetaling gedurende contract; daarna mogelijk Ziektewet en re-integratie bij het UWV; na 2 jaar evt. WIA-uitkering	Bij ziekte: invoeren uitzendbeding (= beëindiging contract); dan toegang tot Ziektewet; na 2 jaar evt. toegang tot WIA	Geen wettelijke regelingen; afhankelijk van spaargeld, informele netwerken, broodfondsachtige constructies
Regelingen bij werkloosheid	Recht op WW	Recht op WW		Recht op WW	Recht op WW	Geen recht op een wettelijke uitkering, recht op algemene bijstand of Bbz afhankelijk van inkomen partner

7. Conclusie en oplossingsrichtingen

“Flexibiliteit en zekerheid hoeven niet bij voorbaat te worden gezien als elkaars anti-polen, maar liggen in elkaars verlengde,” schreef de Stichting van de Arbeid in 1996 in een advies aan toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ad Melkert.¹⁴¹ Een advies dat naadloos aansloot bij het Europees werkgelegenheidsbeleid gestoeld op het bereiken van een balans waarin flexibiliteit en zekerheid elkaar aanvullen. Waar flexibiliteit is, is zekerheid nodig. Met de win-win-arrangementen¹⁴² die flexicurity voorstaat profiteren werkgevers van optimale flexibiliteit, en werknemers van voldoende zekerheid. In dit paper hebben we onderzocht hoe flexibiliteit en onzekerheid uitwerken voor verschillende groepen werkenden, in het bijzonder de verschillende groepen flexwerkers. Kan flexibiliteit gepaard gaan met zekerheid?

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1. In hoeverre worden werkenden geconfronteerd met onzekerheden op het gebied van werk, inkomen en bestaanszekerheid?

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat werkenden in verschillende mate met onzekerheid worden geconfronteerd. De opvatting ‘werknemers in vaste dienst hebben veel zekerheid, flexwerkers weinig’ is in beginsel waar, maar doet geen recht aan de grote verschillen die bestaan tussen verschillende groepen flexwerkers.¹⁴³ Zekerheid hangt sterk samen met het type arbeidsovereenkomst, en ook de middelen en ondersteuning die werkenden ontvangen om de onzekerheid te controleren zijn het meest aanwezig bij de overeenkomst voor onbepaalde tijd, de tijdelijke overeenkomst met uitzicht op vast en de overeenkomst voor bepaalde tijd.

Werknemers met een vast contract kennen een zeer hoge mate van zekerheid en bescherming. Zij worden ondersteund door de werkgever in hun inzetbaarheid

141 Stichting van de Arbeid 1996.

142 CEC 2006 in Dekker et al. 2010. Deze ‘win-winarrangementen’ zijn gestoeld op vier pijlers: flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen, de inzet van leven lang leren, een actief arbeidsmarktbeleid en moderne socialezekerheidsstelsels.

143 Overigens kan hierdoor de misvatting ontstaan dat we de groep vaste werknemers wel als homogeen beschouwen. Dit is uiteraard niet het geval (zie ook paragraaf 4.1). Het is echter wel zo dat zij, in bescherming en zekerheid, gelijk worden behandeld.

via scholings- en opleidingstrajecten die worden vergoed door de werkgever én onder werktijd worden aangeboden.

Ook werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kennen een hoge mate van zekerheid. Dit type arbeidsovereenkomst geldt weliswaar minder dan vroeger als springplank naar een vaste aanstelling, maar er is wel voldoende transparantie over de looptijd van de aanstelling en de te werken uren (en daarmee zekerheid over de stabiliteit van het inkomen). Ook is tussentijds ontslag beperkt mogelijk, en heeft dit type werknemer bij ziekte recht op loondoorbetaling en bij werkloosheid recht op ww. Het recht op scholing is verankerd in de CAO, waardoor de werkende niet eenzijdig verantwoordelijk is voor de inzetbaarheid en werkzekerheid.

Ook oproep- en invalkrachten genieten zekerheden die verbonden zijn aan een arbeidsovereenkomst, zij het in uitgekleden vorm. Zo heeft deze groep werkenden zekerheid over het in het contract overeengekomen aantal uren. Maar als een oproepkracht gemiddeld meer uren per week werkt dan in het contract overeengekomen, dan worden die extra uren bij ziekte niet uitbetaald. In de praktijk leidt dit tot forse inkomensdaling, die slechts gedeeltelijk kan worden opgevangen door de ww. Ook de scholingsrechten van deze groep worden in de praktijk zeer beperkt ingezet.

Uitzendkrachten kennen weinig zekerheid, omdat zij niet onder de bij de inlener geldende CAO vallen, maar onder het uitzendbeding. Dit houdt in dat zij niet aan de werkgeverszijde worden beschermd bij baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), tot slot, zijn grotendeels zelf verantwoordelijk voor het organiseren van zekerheid rondom opdrachten en inkomen. We zien dan ook grote verschillen binnen deze groep, waarbij vooral de relatie tot de opdrachtgever van belang lijkt te zijn.

2. In hoeverre zijn deze onzekerheden in het recente verleden toegenomen?

Ondanks de toenemende flexibilisering werkt nog steeds een ruime meerderheid van de beroepsbevolking met een vast contract. Dit aantal ligt tussen de 5 en 5,5 miljoen werkenden en beweegt mee met de conjunctuur. Door bovengemiddelde vraag naar arbeid en relatief laag aanbod nam eind 2019 en begin 2020 het aantal vaste werknemers licht toe. Toch ligt het aantal werkenden in vaste dienst lager dan voor de kredietcrisis van 2007, en zal wegens de economische gevolgen van de coronacrisis een verdere stijging van dit aantal hoogstwaarschijnlijk uitblijven. Tegenover deze relatief stabiele groep vaste werknemers staat de forse groei van het aantal flexwerkers: deze zeer diverse

groep werkenden is de afgelopen vijftien jaar in omvang verdubbeld en heeft gezorgd voor een uitbreiding van de werkzame beroepsbevolking met 15 procent. Met toenemende flexibiliteit ontstaat – bij ongewijzigd beleid – toenemende onzekerheid, en dan met name voor werkenden die niet kunnen uitgaan van de vastigheid en zekerheid die een vast contract biedt.

Vanuit arbeidsrecht bezien is er met name onder de Wet werk en zekerheid (wwz; in werking van 1 januari 2015, per 1 januari 2020 op onderdelen vervangen door de WAB) een toename van onzekerheid te zien. Terwijl de wet zou voorzien in meer zekerheid voor flexibele krachten, bleek in de uitwerking het tegenovergestelde waar. Met de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB; in werking per 1 januari 2020) wordt getracht de balans tussen vast en flexibel te herstellen, en wordt met name de onzekerheid van oproepkrachten gereduceerd.

3. Bij welke groepen werkenden is er sprake van een grotere onzekerheid over werk en inkomen, en waaruit is deze onzekerheid opgebouwd?

De groep werknemers met de minste zekerheid is die van de uitzendkrachten, die immers niet aan de werkgeverszijde worden beschermd bij baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dit type werk is per definitie bedoeld als kortdurend, niet gebonden aan de werkgever en in te zetten in conjunctuur-gevoelige of seizoensafhankelijke sectoren waar een wendbare bedrijfsvoering een vereiste is.

Hiernaast kennen zzp'ers weinig zekerheid vanuit wettelijke regelingen. Zzp'ers zijn grotendeels zelf verantwoordelijk voor het invullen van de opdracht-, inkomens- en bestaanszekerheid, en we zien dat met name zzp'ers met een goede opdrachtgever-opdrachtnemerverhouding beter in staat zijn zekerheden te organiseren.

7.2 Onzekerheid en controle over werk en inkomen: waar zit de onbalans?

Met dit paper dragen wij bij aan het WRR-project 'Onzekerheid en onbehagen', waarin (gevoelens van) onzekerheid en controle centraal staan. De hypothese is dat toenemende onzekerheid niet slecht of schadelijk hoeft te zijn op het moment dat het individu enige controle kan uitoefenen over die onzekerheid. Voorstellen voor hervorming van de arbeidsmarkt zouden dus niet uitsluitend gericht hoeven zijn op het reduceren van onzekerheid – wat onder toenemende flexibilisering een enorme opgave is – maar vooral ook op het bieden van voldoende controle over die onzekerheid. Het is, vanuit dit perspectief bezien, de onbalans tussen toenemende onzekerheid enerzijds en beperkte middelen tot controle anderzijds die problemen oplevert. Als we vanuit dit kader de huidige uitdagingen op de arbeidsmarkt bekijken, valt een aantal zaken op.

1. Zekerheden hangen nog te veel vast aan het type contract, en dan met name aan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Momenteel vertaalt ‘flexicurity’ zich onevenredig onder verschillende groepen werkenden: flexibiliteit met beperkte zekerheid voor uitzend-, oproep- en invalkrachten, tijdelijke werknemers en zzp’ers, en grote zekerheid voor werkenden met een contract voor onbepaalde tijd. Ook met recente ingrepen voortvloeiend uit de WAB blijft een hard onderscheid bestaan tussen flexwerkers enerzijds en vaste werknemers anderzijds.

Het voorstel van Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap) om de grote zekerheden van vaste werknemers terug te draaien door werkgevers de mogelijkheid te bieden arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen¹⁴⁴ heeft geen steun gekregen van kabinet en Tweede Kamer.¹⁴⁵ Door deeltijdontslag mogelijk te maken wordt de externe onzekerheid bij organisaties naar binnen gehaald en de zekerheid van het vaste contract verminderd. Volgens een Kamermeerderheid is dit niet de bedoeling. De Kamer erkent dat er moet worden gezocht naar manieren om de afhankelijkheid van externe flexibiliteit te verkleinen, maar acht het reduceren van de zekerheid van vaste werknemers geen juiste oplossing daartoe.¹⁴⁶ Werkgevers en werknemers vinden elkaar echter wel in de behoefte naar meer flexibiliteit: aan werkgeverszijde om de bedrijfsvoering optimaal te kunnen inrichten en zo winstgevend te blijven, en aan werknemerszijde zodat zij middelen hebben die hen in staat stellen werk en zorg beter te combineren.

2. In de nabije toekomst zullen werkgevers flexibele contracten blijven inzetten.

De verwachting is dat werkgevers flexibilisering zullen blijven inzetten voor het opvangen van fluctuaties in bedrijfsprocessen. Sterker nog, zij voelen zich daartoe genoodzaakt om mee te kunnen draaien op sterk globaliserende markten met hoge concurrentie.¹⁴⁷ De hoop dat het aantal flexibele contracten vanzelf reduceert lijkt dus een ijdele, tenzij daar via beleid actief op wordt gestuurd.

144 Indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit omvat zowel arbeidsomvang, salaris (tot een bepaald percentage), functie, werklocatie en werktijden.

145 Kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van Werk (2020) en het WRR-rapport Het betere werk (2020).

146 In het Kamerdebat over de kabinetsreactie op beide rapporten is de motie Van Weyenberg c.s. aangenomen om “andere varianten te verkennen waarbij de wendbaarheid van het contract voor onbepaalde tijd wordt vergroot met als doel de afhankelijkheid van externe flexibiliteit te verkleinen (...).”

147 SCP 2016.

3. Vast werkgeverschap voelt zwaar. Hierdoor wordt licht werkgeverschap verkozen en worden negatieve effecten geëxternaliseerd.

Werkgevers hebben baat bij het ‘lichte’ werkgeverschap van oproep- en invalkrachten, uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk contract. Ze zetten dit type werknemers steeds vaker in, waardoor flexibilisering ten goede komt aan de interne organisatie, maar de kosten extern blijven liggen, namelijk bij de individuele werknemer. Werkgeverslasten, vooral in het geval van loon- doorbetaling bij ziekte, kunnen zwaar drukken op de financiële ruimte van, met name kleine, bedrijven. Dit maakt dat zij geneigd zijn dit risico te mijden (door flexibele krachten te verkiezen boven vaste werknemers) of af te wentelen. Bij de inzet van zzp’ers geldt zelfs dat de opdrachtgever de last van het werkgeverschap – het aandeel in de bescherming van risico’s als ziekte en arbeidsongeschiktheid – niet hoeft te dragen. Deze risico’s komen uiteindelijk, bij onverzekerdheid van de zelfstandige, terecht bij het collectief, als de zelfstandige aanspraak doet op de algemene bijstand of de bijstand voor zelfstandigen (Bbz).

4. Licht werkgeverschap werkt nadelig uit op de balans tussen onzekerheid en controle van werkenden.

De maatregelen die in de WAB zijn genomen om de verschillen (in kosten en risico’s) tussen vast en flexibel werk kleiner te maken, hebben een verschillende uitwerking op de balans tussen onzekerheid en controle voor verschillende groepen werkenden. Zo kan het verruimen van de ketenbepaling van twee naar drie jaar (zoals onder de Wet flexibiliteit en zekerheid van 1999) worden gezien als een simpele verlenging van de baanzekerheid, omdat een werknemer achtereenvolgens niet twee maar drie jaar in tijdelijke dienst werkzaam kan zijn bij dezelfde werkgever. Vanuit een ander perspectief bezien zorgt het verruimen van de ketenbepaling juist voor het uitstellen van de overgang van flexibel naar vast, en houdt het zo de ‘permanente tijdelijkheid’ in stand. Dit geldt eveneens voor het verlengen van de proeftijd. Door het oprekken van de proeftijd (van twee naar vijf maanden bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, en van twee naar drie maanden van een contract van minimaal twee jaar) weet een werknemer later waar hij aan toe is, en is het niet zozeer onzekerheid die toeneemt, maar vooral een duidelijk perspectief dat ontbreekt.

7.3 Denk- en oplossingsrichtingen

Een flexibele arbeidsmarkt biedt voordelen en kansen voor zowel werkgevers als werknemers. Flexibiliteit is niet in alle gevallen problematisch, en wordt door bepaalde groepen flexwerkers ook niet als zodanig ervaren.¹⁴⁸ We zien echter dat toenemende flexibilisering invloed heeft op de overgang van flexibel naar vast, die later dan voorheen plaatsvindt – als dat al gebeurt. Waar in het begin van de eeuw de tijdelijke aanstelling nog als opstap naar vast gold, is de doorstroom van tijdelijk naar vast werk inmiddels gering, vooral onder oproep- en invalwerkers. In de periode 2010-2019 kreeg slechts een zeer beperkt percentage mensen met een tijdelijk contract na een jaar een vaste baan, terwijl de economie in deze periode juist verbeterde.¹⁴⁹

Momenteel biedt flexicurity niet de zekerheid die nodig is om de juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid te borgen. Terwijl flexibiliteit en zekerheid het beleidsstreven is, is het de geleefde realiteit van flexwerkers dat flexibiliteit onzekerheid brengt. Onzekerheid is inherent aan flexibiliteit, en de pijlers die benodigd zijn om flexicurity te doen slagen, werken nog onvoldoende uit in het voordeel van flexibele werkenden.¹⁵⁰ Er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar om flexibiliteit en zekerheid meer in balans te brengen.

1. Van flex minder flex, naar flex met meer perspectief

Een eerste oplossingsrichting is te vinden in een verandering in denken: van flexibiliteit en onzekerheid, naar flexibiliteit en perspectief. Het bieden van perspectief kan de onzekerheid (op dit moment) dempen, door uitzicht op zekerheid (in de toekomst) te bieden. Met name in sectoren die niet bijzonder conjunctuurgevoelig of seizoensafhankelijk zijn zou er een zekere opbouw in de loopbaan van de werkende moeten ontstaan. Vanuit de balans tussen onzekerheid en controle bezien zouden we kunnen redeneren dat tijdelijke onzekerheid niet schadelijk is, maar permanente tijdelijkheid – en daarmee een zekere uitzichtloosheid – wel. Om permanente tijdelijkheid tegen te gaan moet er binnen sectoren onderscheid worden gemaakt tussen tijdelijke, instap-, doorgroei- en vaste functies, waarbij tijdelijke aanstellingen uitsluitend worden ingezet voor taken die vanuit de bedrijfsvoering een daadwerkelijk tijdelijk karakter hebben, dan wel worden ingevuld door werkenden die zelf op zoek zijn naar werk met een tijdelijk en sterk flexibel karakter (zoals scholieren en studenten).

148 Conen 2020.

149 CBS 2019.

150 Namelijk flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen, de inzet van leven lang leren, een actief arbeidsmarktbeleid en een modern socialezekerheidsstelsel.

2. *Compenseer negatieve externe effecten van flexibiliteit op andere terreinen van het leven*

Naast de mentale rust die een vast contract biedt heeft deze contractvorm ook een praktische waarde: het is veelal een voorwaarde om stappen te kunnen maken op de woningmarkt of in het starten van het gezinsleven. Bij toenemende flexibilisering en ‘permanente tijdelijkheid’ zien we dat jongeren later vast werk hebben, en samenwonen of het krijgen van kinderen uitstellen. Het bereiken van een vaste aanstelling wordt later in de loopbaan bereikt, en de negatieve effecten daarvan worden op verschillende terreinen van het leven ervaren. Meest pregnant zijn de problemen die starters en flexwerkers ervaren op de woningmarkt. De tweede oplossingsrichting is op deze externe effecten van onzekerheid gericht. Het is zaak deze effecten te reduceren en het makkelijker te maken voor mensen zonder vast contract om in aanmerking te komen voor een betaalbare en zekere woning.

3. *Faciliteer een structurele leercultuur: vergroot scholingsverantwoordelijkheid binnen de sector*

Een belangrijke sleutel in het vergroten van zekerheid over werk en inkomen ligt in het vergroten van werkzekerheid door kennis en vaardigheden op peil te houden. Het bieden van scholing is een noodzakelijke pijler om flexicurity te doen slagen, en biedt werknemers de benodigdheden om zich wendbaar op de arbeidsmarkt te bewegen. Onze analyse op dit terrein laat zien dat veel werkenden – flexwerkers en zzp’ers in het bijzonder – zelf verantwoordelijk worden gehouden voor investeringen in hun inzetbaarheid. Het bieden van scholing wordt zeer wisselend ingevuld en uitgevoerd, waarbij tijdelijke werknemers significant minder scholing wordt aangeboden door de werkgever. Er is op dit vlak meer nodig om werkenden te ondersteunen in de inzetbaarheid, en deze plicht zou niet geïndividualiseerd moeten worden.¹⁵¹

Waar ligt de plicht voor bijscholing binnen het huidige werk (dus niet de huidige baan) dan wel? Met deze oplossingsrichting pleiten wij voor het vergroten van de scholingsplicht binnen de sector. De huidige scholingsplicht voor werkgevers stelt de *werkgever* verantwoordelijk voor de (bij)scholing die de werkende nodig heeft om de huidige functie goed uit te voeren, en eindigt dus bij het bieden van zekerheid over de huidige baan (baanzekerheid).

151

In paragraaf 3.1 haalden we al commentaar van critici aan (o.a. Rigaux, in Zekic 2014) die waarschuwen voor het individualiseren van arbeidsverhoudingen, door werkenden vrijwel uitsluitend zelf verantwoordelijk te houden voor het vinden van een arbeidsrelatie en het op peil houden van de inzetbaarheid.

Dit kunnen we beschouwen als een enge scholingsplicht. Omscholing om een intersectorale stap van baan tot baan te maken overstijgt de reikwijdte van een enkele sector,¹⁵² en wordt in de praktijk vaak door stichtingen en banenpacts vormgegeven.¹⁵³ Het type scholing dat benodigd is om het huidige werk te kunnen uitoefenen maar niet noodzakelijkerwijs bij de huidige werkgever (werkzekerheid), is momenteel nergens belegd en komt veelal bij de individuele werkende terecht. Met een scholingsplicht op sectorniveau voor scholing die werkenden nodig hebben om binnen de huidige sector het werk goed uit te kunnen voeren, wordt deze werkgeverslast sectoraal gedragen. Dit zou vooral flexibel werkenden meer kansen bieden hun kennis en vaardigheden op peil te houden en zo hun werkzekerheid te vergroten.

-
- 152 Hiertoe is ook 230 miljoen euro in de NOW 3.0 gereserveerd, als onderdeel van het derde coronaherstelfonds. Dit bedrag is uitsluitend bedoeld om kosten van om- en bijscholing mee op te vangen.
- 153 Zie bijvoorbeeld het werk van stichting De Buitenboordmotor, die werkenden begeleidt vanuit kansarme naar zogeheten 'tekortsectoren', via coaching, een betaalbaar financieel arrangement, scholing op maat en begeleiding na de overstap.

Literatuur

- Beer, P. de (2012) 'Werkt werkzekerheid?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 29, 1: 98-99.
- Beer, P. de (2016) 'De baan voor het leven is nog springlevend', *ESB* 101, 4740: 572-574.
- Beer, P. de (2017) 'De inkomensdynamiek van de middengroepen in de periode 1989-2013', blz. 175-197 in G. Engbersen, E. Snel en M. Kramer (red.) (2017) *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*, WRR-Verkenning nr. 37, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Beer, P. de (2019) 'De parallelle arbeidsmarkt: betaald werk voor iedereen', blz. 79-91 in F. Dekker, M. Ham en J. van der Meer (red.) *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden. Over werk, onderwijs en politiek*, Jaarboek Tijdschrift voor Sociale vraagstukken, Utrecht: Movisie.
- Beer, P. de (2020) 'Borstlap' is pas het begin', *S&D* 77, 1: 15-20.
- Bekker, S. en A.C.J.M. Wilthagen (2009) 'Flexicurity: Een gedeelde visie van de Europese sociale partners?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 24, 4: 434-448.
- Boot, G. (2012) *Zzp-ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid*, Oratie, Leiden: Universiteit Leiden.
- CBS (2014) *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2019a) *De arbeidsmarkt in cijfers, 2018*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2019b) *De Nederlandse economie in 2019*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2019c) *Dossier zzp*, beschikbaar op: <https://www.CBS.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>.
- CBS (2019d) *Dossier flexwerk*, beschikbaar op: <https://www.CBS.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk>.
- CBS (2020b) nieuwsbericht: 'Krapte op de arbeidsmarkt neemt weer toe in vierde kwartaal', beschikbaar op: <https://www.CBS.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/krapte-op-de-arbeidsmarkt-neemt-weer-toe-in-vierde-kwartaal>.
- CBS (2020c) Kwartaalbericht arbeidsmarkt, beschikbaar op: <https://www.CBS.nl/nl-nl/reeksen/kwartaalbericht-arbeidsmarkt>.
- CBS (2020d) Nieuwsbericht Corona april 2020, beschikbaar op: <https://www.CBS.nl/nl-nl/nieuws/2020/20/aantal-vacatures-daalt-met-60-duizend-in-eerste-kwartaal>.
- CBS en TNO (2015) *De arbeidsmarkt in cijfers, focus op flexibilisering*, Den Haag: CBS/TNO.

- CBS en TNO (2020) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt 2019*. De focus op zekerheid, Den Haag: CBS/TNO.
- cms (2018) *Reactie bij internetconsultatie WAB*, beschikbaar op: https://www.internetconsultatie.nl/arbeidsmarkt_in_balans/reactie/5920809c-fab5-484b-b190-f13ca122265e.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>.
- Conen, W. (2020) *Waarde van werk in Nederland*, WRR-Working Paper nr. 38, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- CPB (2020a) *Coronapublicatie opties voor vraagstimulering*, beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/opties-voor-vraagstimulering>.
- CPB (2020b) *Coronapublicatie langdurige effecten corona crisis*, beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/langdurige-effecten-van-de-coronacrisis-voor-de-arbeidsmarkt>.
- CPB-afm (2020c) *Coronapublicatie stresstest huishoudens*, beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/stresstest-huishoudens>.
- Dekker, R., R. Muffels en A. Wilthagen (2010) ‘Werkzekerheid in plaats van baanzekerheid? Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in dynamisch perspectief’, blz. 63-77 in R. Batenburg, P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.) *Arbeid in crisis?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Dekker, F., M. Ham en J. van der Meer (red.) (2019) *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden. Over werk, onderwijs en politiek*, Jaarboek Tijdschrift voor Sociale vraagstukken, Utrecht: Movisie.
- DenkWerk (2019) *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, beschikbaar op: <https://denkwerk.online/rapporten/onrust-in-voorspoed-juli-2019/>.
- Duist, L. van, H. Heinen, P.P. Verheggen en E. Koot (2017) *De waarde van werk*, ABU Project B1020, Lijnden/Amsterdam: ABU/Motivaction International B.V.
- EC (2007) *Towards commons principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication, COM (2007) 359, Brussel.
- Eerste Kamer (2019) Verslag deskundigenbijeenkomst Wet arbeidsmarkt in balans, beschikbaar op: www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20190312_szw.
- Echtelt, P. van, S. Croezen, J.D. Vlasblom en M. de Voogd-Hamelink (2016) *Aanbod van arbeid 2016. Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G., E. Snel en M. Kramer (red.) (2017) *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*, WRR-Verkenning nr. 37, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Financiën (2016) *Kamerbrief tweede voortgangsrapportage wet DBA*. Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstukken II, 2016-2017, 34036, nr. 40.
- Freese, C. en S.M. van den Groenendaal (2020) 'Het ervaren en reduceren van onzekerheid door zzp'ers', blz. 147-170 in CBS en TNO, *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt 2019. De focus op zekerheid*, Den Haag: CBS/TNO.
- Golsteyn, B. (2012) *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover? Een onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad*, Maastricht: Netwerk Sociale Innovatie Universiteit Maastricht.
- Josten, E. en J. Vlasblom (2017) 'Maakt zzp'er worden tevreden?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 33: 3, 269-283.
- JRC (2013) *Flexicurity in Europe*. Administrative Agreement. JRC nr 31962-2010-11.
- Kremer, M., R. Went en A. Knottnerus (2017) *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR-Verkenning nr. 36, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Künn, A., D. Poulissen, P. van Eldert, D. Fourage en A. de Grip (2018) *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*, ROA Reports nr. 005, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Künn-Nelen, A., W. Smits en J. de Vries (2020) 'Baan- en werkzekerheid van flexibele werknemers', blz. 104-125 in CBS en TNO, *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt 2019. De focus op zekerheid*, Den Haag: CBS/TNO.
- Mulligen, P.H van (2020) *Met ons gaat het nog altijd goed*, Amsterdam: Prometheus.
- Panteia (2014) *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*, Zoetermeer: Panteia.
- Panteia (2019) *Belemmeringen leven lang ontwikkelen*, Zoetermeer: Panteia.
- Platform de Toekomst van Arbeid (2020) *Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt*, Amsterdam: Platform de Toekomst van Arbeid.
- Raad van State (2018) *Wet arbeidsmarkt in balans*. Advies Raad van State. Kenmerk W12.18.0178/III. Kamerstukken II, 2018-2019, 35074, nr. 4.
- ROA (2018) *Levenslang leren en competentieontwikkeling*, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- SCP (2016) *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- SCP (2018a) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2018b) *De sociale staat van Nederland 2018*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2019a) *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2019b) *Grenzen aan een leven lang leren*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2020a) *Beleidssignalement. Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2020b) *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (2013) *Verlaag kosten loonoorbetaling voor kleine bedrijven*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2017) *Inkomensmobiliteit in Nederland*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2018) *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2020) *Evaluatie Wet werk en zekerheid (wwz)*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SER Noord-Nederland en FNV Noord (2018) 'Neemt het Noorden het voortouw bij levenslang leren?', *Sociaal Bestek* 80, 2-3: 35-37.
- Smulders, P. en J. Sanders (2014) *Waar het flexwerk is ontstaan tijdens de crisis*, Delft: TU Delft.
- Sociale Vraagstukken (2019) *Dossier De Nieuwe Onzekerheid*, beschikbaar op: <https://www.socialevraagstukken.nl/dossiers/de-nieuwe-onzekerheid/>.
- Standing (2011) *The precariat, the new dangerous class*, Londen: Bloomsbury Academic.
- Stichting van de Arbeid (1996) *Nota 'flexibiliteit en zekerheid'*, publicatie nr. 2: 96.
- SZW (2018) *Kamerbrief voortgang uitwerking maatregelen 'werken als zelfstandige'*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstukken II, 2018-2019, 31311, nr. 212.
- uwv (2020) *Nieuwsflits arbeidsmarkt april 2020*, beschikbaar op: <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/nieuwsflits-arbeidsmarkt-april-2020.pdf>.
- Vrooman, C. (2010) 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 26, 4: 385-377.

- Vrooman, C. (2016) *Meedoen in onzekerheid: verwachtingen over participatie en protectie*, beschikbaar op: <https://www.uu.nl/sites/default/files/fsw-vrooman-oratie.pdf>.
- Vuuren, T. van en P. Smulders (2018) 'Baanonzekerheid en duurzame inzetbaarheid van werknemers en zelfstandigen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34, 2: 170.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017) *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- WRR (2007) *Investeren in werkzekerheid*, WRR-Rapport nr. 77, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-Rapport nr. 102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wilthagen, A.J.C.M. (1998) 'Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?', *Social Science Research Center Berlin Discussion Paper No. FS I: 98-202*.
- Wilthagen, A.J.C.M. en F. Tros (2004) 'The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets', *Transfer: European Review of labour and research* 10, 2: 166-186.
- Zekic, N. (2014) *Werkzekerheid in het arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer Academic Press.

Zekerheid van de baan?

Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen
voor verschillende groepen werkenden

WRR

