

# 1 INLEIDING: ONZEKERHEID, FLEXIBILITEIT EN DE ORGANISATIE VAN ARBEID

*Monique Kremer, Robert Went, André Knottnerus*

Steeds meer zekerheid. Dat was de inzet van de naoorlogse verzorgingsstaat. Vaste arbeidscontracten boden werknemers én werkgevers vastigheid en stabiliteit. Werkgevers, werknemers en overheid creëerden samen een stelsel van sociale zekerheid dat compenseerde voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Sinds de jaren negentig is die zekerheid langzaamaan minder geworden. Door voortdurende veranderingen biedt de verzorgingsstaat steeds minder zekerheid. Daarnaast is Nederland inmiddels kampioen flexibele arbeid in Europa. Het aandeel van mensen met een vast contract is in Nederland de afgelopen jaren consequent afgenomen. Daarvoor in de plaats kwamen tijdelijke contracten en uitzendwerk. Ook is er een toename van het aantal zzp'ers. Steeds meer mensen zijn graag 'eigen baas'. Maar de prijs die zij betalen voor meer vrijheid is meer onzekerheid.

De 'los-vast-organisatie van de arbeid' – gekenmerkt door lossere verbintenissen tussen werkenden en werkgevers en nieuwe vormen van werk - en de onzekerheid welke die met zich meebrengt, vormen het centrale thema van deze WRR-verkenning. De vragen die centraal staan zijn ten eerste: hoe kunnen we de ontwikkeling van flexibilisering op de arbeidsmarkt duiden, begrijpen en mogelijk zelfs voorspellen? Ten tweede: welke positieve en negatieve kanten zijn er voor economie en samenleving? En tot slot: welke aanpassingen zijn eventueel nodig in het beleid, en wat zijn daarvoor de handelingsmogelijkheden van de lokale en nationale overheid, van arbeidsorganisaties, en van de sociale partners?

## ***De stand van zaken rond flexibiliteit en onzekerheid***

In het eerste deel van de verkenning wordt ingegaan op de stand van zaken. Wie hebben een los-vast-dienstverband? En wat betekent dat? Fabian Dekker zet de cijfers op een rijtje en laat zien dat er een gestage groei is van mensen met tijdelijke contracten en van zzp'ers. Vooral jongvolwassenen hebben steeds vaker én steeds langer een tijdelijk contract ("28 is het nieuwe 24"). Dekker ziet als belangrijkste risico van de los-vast-arbeidsmarkt een tekort aan scholing. Dat pakt niet alleen negatief uit voor het individu – want het vergroot de kans op werkloosheid – maar ook voor de Nederlandse kenniseconomie. Daan de Leeuw laat in 'Samen (on)zeker?' zien dat flexibel werkenden bovendien steeds vaker samenleven met een flexibel werkende partner, wat de onzekerheden vergroot. Desondanks woont nog steeds een groot deel van de flexibel werkenden samen met iemand met een vast contract. Dat er ook nieuwe categorieën werkenden ontstaan, beschrijft Luc Dorenbosch in zijn verslag over de 'fulltime parttimer', een werkende met 'stapel-

banen'. Hoewel dit vaak wordt afgedaan als 'Amerikaanse toestanden', laat hij zien dat veel mensen ook zelf graag verschillende banen combineren om zich te ontplooiën, of als een investering om over te stappen naar ander werk.

Onzekerheid is kenmerkend voor flexibel werkenden maar wordt niet door iedereen op dezelfde manier beleefd. Bovendien is onzekerheid een paraplubegrip: mensen scharen er heel wat zaken en gevoelens onder. Dat blijkt uit een kwalitatieve studie van Monique Kremer onder 36 lager- en hogeropgeleide zzp'ers en flexwerkers in verschillende levensfasen. Soms is onzekerheid positief. Vooral jonge, hogeropgeleide zzp'ers zien onzekerheid als verwachtingsvolle spanning. Maar veel vaker is de associatie negatief. Vooral jongere lageropgeleiden, maar niet alleen zij, hekelen de levensloponzekerheid die ze ervaren als ze geen vast contract hebben. Hoe moet dat met een huis later en vooral met het krijgen van kinderen? Ook ervaren zij een tijdelijk contract als een gebrek aan erkenning.

De onwenselijkheid van onzekerheid komt ook naar voren in een groot survey-onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, waarvan Marian van der Klein verslag doet. Ze schrijft dat het gros van de mensen behoefte heeft aan zekerheid, vastigheid of zoals ze het zelf soms noemen: een *basis in het bestaan*. Die wens komt in alle leeftijdsgroepen evenveel voor. Het idee dat *millenials* juist blij zouden zijn met onzekerheid is onzin, schrijft ze, al neemt de jongere generatie haar wel meer voor lief.

### ***De organisatie van arbeid: het beste naar boven?***

In de los-vast-arbeidsmarkt vervullen arbeidsorganisaties een spilfunctie. Waarom richten zij zich op flexibele arbeid? Maar ook: welke nieuwe vormen van arbeidsorganisaties ontstaan er? Daarvoor zoomen we in het tweede deel van deze verkenning in op arbeidsorganisaties. Frank Pot, voormalig directeur van TNO, laat zien dat arbeidsorganisaties die zich grotendeels richten op flexibel werk zichzelf in de staart bijten. Hij wijst op ongelijke beloning van flexwerkers en zzp'ers vergeleken met vaste medewerkers ('flexisme' noemt Djurre Das dat in zijn bijdrage), druk op het loonniveau, schijnconstructies en uitholling van de cao als instrument. Maar hij noemt ook een aantal 'good practices', zoals bij de Belgische Overheidsdienst Sociale Zekerheid en bij Buurtzorg Nederland, waar vormen van flexibilisering aansluiten bij sociale innovatie. Om flexwerkers en zzp'ers meer zekerheid te geven én om het voor organisaties en met name kleine bedrijven beter mogelijk te maken om tijdelijk mensen met goede kwalificaties aan te trekken, zullen organisaties meer moeten samenwerken. De samenwerking kan zich richten op onder meer de ontwikkeling van vakmanschap, arbeidstijdenmanagement, en het opzetten van een arbeidspool, met name in de regio's en over sectoren heen. Deze aanbeveling is in lijn met de bijdrage van Stan De Spiegelaere, wiens onderzoek aantoonde dat flexibel werk niet bijdraagt aan innovatief werkgedrag. Wie wil dat mensen goed werk leveren, moet ze ook goed werk geven, schrijft hij.

Maar wat vinden werkgevers zelf? Daar is nog weinig over bekend. Werkgevers zien het niet als hun taak om onzekerheid te compenseren, blijkt uit recent onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Monique Stavenuiter schrijft daarover), al zijn ze niet tegen vaste contracten om mensen vast te houden en te binden. De meeste fiducie lijken werkgevers te hebben in meer interne flexibiliteit, het aanvullen van banen met andere banen, taakroulatie en sectoroverstijgende werkpools. Daar had Frank Pot het ook al over. En het komt ook naar voren in de bijdrage van Djurre Das, die concludeert: “Het vaste contract blijkt helemaal niet uit de mode te zijn (...) maar werkgevers lopen wel aan tegen de huidige invulling van het vaste contract: die zou wel wat flexibeler mogen.”

De politieke en maatschappelijke aandacht is vaak gericht op zzp'ers als ondernemers, maar 'ondernemende werkenden' binnen organisaties zijn net zo belangrijk, schrijven Werner Liebrechts en Erik Stam in hun bijdrage. Zij wijzen op de vragende grenzen tussen ondernemerschap en werknemerschap. Er zijn zzp'ers die dagelijks hetzelfde werk verrichten dat zij gedaan zouden hebben als werknemers. En er zijn werknemers die ondernemend actief zijn binnen hun organisatie. Hoe ondernemende werkenden te stimuleren? Volgens de auteurs zou het onderwijs meer aandacht moeten besteden aan innovatie en creativiteit, in de sociale zekerheid zou het onderscheid tussen rechten van zelfstandigen en die van werknemers opgeheven moeten worden, en werkgevers zouden zich meer bewust moeten worden van de rol van ondernemende werknemers, en ook hun HR-beleid, organisatie- en innovatiestrategie hierop moeten aanpassen.

### ***Nieuwe ontwikkelingen in de organisatie van arbeid***

De organisatie van arbeid staat nooit stil. Er zijn veel ontwikkelingen die langzaam uitkristalliseren. Een voorbeeld is de deeleconomie. Die zet heus niet alle verhoudingen op losse schroeven, schrijft Casper Thomas, die voor ons de relevante studies en perspectieven hierover optekent. Maar de deeleconomie maakt het wel mogelijk om oude rollen opnieuw in te vullen. Iedereen die ooit gewoon klant was, kan ineens ook verkoper worden. Moeten we daar blij mee zijn, of juist niet? Enerzijds wel, want de deeleconomie zou een positieve impact hebben op economische groei en welzijn, omdat dit type ondernemingen nieuwe vormen van consumptie aanwakkert, de productiviteit vergroot en individuele innovatie en ondernemerschap stimuleert. Anderzijds wordt ook gesteld dat onderdelen van het leven die ooit 'gratis' waren en op basis van sociabiliteit plaatsvonden (het krijgen van een lift, een logeerbed, een gedeelde maaltijd) nu binnen een verdienmodel worden getrokken. Bovendien komen de baten van de platformeconomie vooral terecht bij de groep die het toch al goed heeft, en leidt de deeleconomie tot een toename van het aantal kwetsbare werkenden. Bestaande arbeidswetgeving, zoals een minimumloon, voldoet hierbij meestal niet, omdat die is toegesneden op werken in vast dienstverband.

De arbeidsmarkt neemt niet alleen maar lossere vormen aan. Soms ontstaan ook nieuwe vastere arbeidsstructuren, zoals Jelle van der Meer laat zien in een onderzoeksreportage die hij voor de WRR maakte. Hij ging op zoek naar nieuwe samenwerkingsvormen van zzp'ers (zie ook de bijdrage 'Working Apart Together' van Monique Kremer). Zelfstandigen zoeken elkaar op voor het sociale contact, voor de omzet, en soms om zich samen te verzekeren door middel van een Broodfonds. De variatie is enorm, van uiterst flex en vluchtig tot zeer hecht. Van der Meer heeft het over wat je 'arbeidsorganisaties 3.0' zou kunnen noemen, die de door zzp'ers zo gewenste zelfstandigheid mogelijk maken. Zzp'ers willen eigen baas zijn, niet per se ondernemer, en ze willen vrijheid, maar niet de risico's en onzekerheden die daarmee gepaard gaan. De samenwerkingsverbanden helpen die risico's af te dekken.

### **Sociale zekerheid**

Zoeken naar zekerheid is dus onlosmakelijk verbonden met flexibiliteit. In hoeverre is het formele stelsel van sociale zekerheid dat in de naoorlogse periode is ontwikkeld dan nog wel adequaat? Oftewel: in hoeverre is onze sociale zekerheid voldoende toegerust voor de nieuwe los-vast-arbeidsmarkt? En welke perspectieven bestaan er om sociale zekerheid te laten aansluiten bij flexibiliteit? Saskia Klosse, hoogleraar sociaal recht, ziet hoe het recht – wat arbeid en sociale zekerheid betreft – worstelt met de flexwerker. De juridische spelregels zijn te strak. Daardoor komen sommige zzp'ers in het werknemersregime terecht terwijl ze dat helemaal niet willen; andere zzp'ers vallen buiten de beschermingsboot terwijl ze juist wel bescherming nodig hebben. Of het systeem toekomstbestendig is valt te betwijfelen, schrijft Klosse. Daarom pleit ze voor een meer gedifferentieerde benadering, waarbij de geboden bescherming wordt afgestemd op de behoeften van de werkenden en wordt losgekoppeld van het type arbeidscontract.

Dat zzp'ers bijvoorbeeld geen pensioenopbouw kennen is een van de beschermingstekorten. Kees Goudswaard en Koen Caminada berekenden dat de pensioenopbouw van een zzp'er inderdaad minder goed is dan van een doorsneewerknemer. De zzp'ers vormen echter een heel gedifferentieerde groep: sommigen van hen hebben wel voldoende gespaard of zelf iets geregeld, anderen niet. Daarom bespreken de auteurs verschillende beleidsopties. Een veelgenoemde beleidsoptie is om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin gewerkt wordt. Zo kan worden voorkomen dat grote groepen een ontoereikend pensioen opbouwen en zal er een groot draagvlak voor het delen van risico's zijn. Een andere optie is om werkenden automatisch te verzekeren met een opt-out voor zzp'ers. Dat het huidige pensioenstelsel niet past bij de nieuwe categorie van zzp'ers is volgens de auteurs duidelijk, maar welke aanpassingen nodig zijn is onderwerp van gesprek.

In de socialezekerheidsdiscussies wordt veel gesproken over de zogenoemde ‘oude sociale risico’s’, te weten werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Maar de nieuwe sociale risico’s zoals zorg voor kinderen of ouderen zijn net zo belangrijk. Flexibel werk lijkt bij uitstek bij te dragen aan het combineren van zorg en arbeid, maar dat ligt toch ingewikkelder, laat Janneke Plantenga zien. Tijdelijk werkenden hebben in theorie net zoveel – of net zo weinig – rechten op verlof of kinderopvang als mensen met een vast contract. Maar de praktijk is waarschijnlijk weerbarstiger. Worden contracten wel verlengd in het geval van bijvoorbeeld zwangerschap en/of het opnemen van verlof? Bij zzp’ers zijn er wel evidente tekorten. Zo zijn er geen mogelijkheden tot ouderschapsverlof of zorgverlof. Een zzp’er met een zieke partner, of een alleenstaande met een ziek kind, wordt met de harde kanten van de huidige tekortschietende zorginfrastructuur geconfronteerd. Zorg is dus een sociaal risico waarop een passend antwoord moet worden gevonden, ook of juist bij een lossere arbeidsmarkt.

### ***Achterom en vooruit kijken***

Ter afsluiting is zowel een historische als een toekomstgerichte analyse in deze verkenning opgenomen. Marcel Hoogenboom en Robert Knegt laten zien hoe de flexibele arbeidsmarkt zich door de eeuwen heen heeft ontwikkeld. Tot de negentiende eeuw bestonden er meester-gezelrelaties of vrije arbeidsrelaties waarbij mensen in dienst kwamen voor klussen (het helpen bij de oogst of het graven van een vaart). Met de komst van de industrialisatie ontstonden er grote fabrieken met alleen maar ‘zzp’ers’. Dit veranderde pas tegen het eind van de negentiende eeuw, toen werkgevers meer gingen inzetten op vastigheid en stabiliteit en ook na 1900 juridische afspraken mogelijk werden en cao’s ontstonden. Het daadwerkelijke ‘vaste contract’ is vooral een naoorlogse praktijk waarbij stabiliteit in tijden van wederopbouw belangrijk werd. Hoe zal dat verder gaan?

In een tweegesprek tussen hoogleraar arbeidsverhoudingen Paul de Beer en hoogleraar institutioneel-juridische aspecten van de arbeidsmarkt Ton Wilthagen wordt daarop doorgegaan. Ze menen beiden dat Nederland ‘vastloopt in flex’, maar hoe het verder gaat, moet en kan is onderwerp van debat. Of zoals Wilthagen het formuleert: “De vraag is hoe je in die nieuwe economie met die nieuwe contractvormen bescherming kunt blijven bieden aan mensen. Hoe institutionaliseer je dat opnieuw? Dat vind ik echt een vraag van deze tijd.”

### ***Voor de zekerheid***

In de nu volgende bijdrage van Kremer, Went en Knottnerus ‘Voor de zekerheid’ worden de drie vragen die centraal staan in deze verkenning uitgewerkt. De auteurs komen tot de conclusie dat de los-vast-arbeidsmarkt zich mede ontwikkelt door globalisering, technologisering en culturele verlangens naar autonomie en vrije keuze, maar dat deze ontwikkelingen niet de volledige verklaring kunnen zijn voor de in Nederland naar verhouding snel groeiende flexibele arbeidsmarkt. De

constellatie van Nederlandse wet- en regelgeving, afspraken maar ook praktijken rond sociale zekerheid en fiscaliteit, is net zo invloedrijk of misschien zelfs invloedrijker. Flexibilisering is dus geen wet van Meden en Perzen, maar wordt mede beïnvloed door beleid.

Dat betekent ook dat aanpassing mogelijk is. Dat is van belang omdat flexibilisering niet alleen maar voordelen kent. Flexibiliteit is zinvol als ze bij de aard van het werk past en als ze daadwerkelijk bijdraagt aan economie en samenleving. Maar er zijn aanwijzingen dat sommige vormen van flexibel werk nadelig uitpakken voor innovatief werkgedrag, scholing en consumptie. En toenemende onzekerheid in de samenleving kan leiden tot financiële stress, afnemend welbevinden en wellicht tot uitstel van het krijgen van kinderen. Werkgevers en werknemers, en hun organisaties, en de lokale en nationale overheid kunnen twee dingen doen: aan de ene kant ongewenste vormen van flexibilisering temperen en aan de andere kant (nieuwe) zekerheden inbouwen om de gevolgen van flexibilisering te compenseren. Voldoende zekerheid geeft mensen ook de mogelijkheid om flexibel en ondernemend te zijn, buiten maar ook binnen arbeidsorganisaties.