

5 FLEXIBILISERING ALS KEUZEPROCES: SOCIALE INNOVATIE IN PRAKTIJK

Frank Pot¹

Flexibilisering wordt vaak voorgesteld als een ‘logisch gevolg’ van allerlei ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Maar is dat wel zo? Hebben arbeidsorganisaties niets te kiezen? En waar worden zij door gedreven? In de loop van de afgelopen ruim 100 jaar werd regelmatig gedacht dat technologische ontwikkelingen bepalend waren voor de werkorganisatie en de inhoud van functies (technologisch determinisme). Toch bleken er bij eenzelfde technologie ruime keuzemogelijkheden te zijn voor organisaties zoals eenvoudige of complexe taken, een hiërarchische of een platte organisatie (Benders 1993).² Zouden dan economische overwegingen de doorslag geven voor de organisatie van arbeid (economisch determinisme)? Kiezen managers voor een werkorganisatie die het meest efficiënt en het meest productief is? Ook dat is maar de vraag. Evident niet-economisch houdbare organisatievormen konden tientallen jaren blijven bestaan. De meeste organisaties hielden vast aan een hiërarchische structuur met aparte functionele afdelingen. Die was misschien in een stabiele omgeving adequaat maar niet in een snel veranderende omgeving (markten, technologie). Want om meer flexibiliteit te realiseren is decentrale besluitvorming en integratie van functionele afdelingen effectiever (Burns en Stalker 1961). Het argument dat managers gevangen zijn van een ijzeren economische wet die hen dwingt tot een lagekostenstrategie blijkt evenmin valide (O’Toole 2008). Een lagekostenstrategie (‘low road approach’) is slechts één manier om competitief te blijven. Investeren in mensen en kwaliteit van de arbeid (de ‘high road approach’) is een andere manier en die leidt bovendien tot een groter innovatievermogen (Totterdill et al. 2002).

Bloom and Van Reenen (2010) laten zien dat verschillen in productiviteit tussen organisaties en tussen landen niet zozeer met technologie te maken hebben alswel met wat zij noemen ‘management praktijken’. Organisaties die niet alleen bezig zijn met concurrerende producten en diensten, maar ook met het versterken van interne bronnen zoals managementvaardigheden, werkorganisatie, kennis en competenties (immateriële activa), blijken in het voordeel te zijn. Met nieuw onderzoek toont het CBS aan dat de commerciële sector in Nederland inmiddels in even grote mate investeert in immateriële activa als in materiële activa zoals machines en gebouwen (CBS 2010). Ook de OECD wijst op het belang van die interne bronnen, noemt het ‘knowledge based capital’ (KBC) en wil ‘innovative workplaces’ bevorderen (OECD 2010 en 2012).

Er zijn dus wel keuzemogelijkheden. Techniek en organisatie zijn resultaat van strategisch handelen, in het sociaalwetenschappelijk jargon aangeduid als ‘organizational choice’ (Doorewaard et al. 1983). Bij flexibilisering is het niet anders. De mondialisering en toegenomen concurrentie leggen niet de mate en vorm van flexibiliteit op. Aan de hand van vier casussen in de audiovisuele branche en in het transport laten Dekker en De Beer zien dat er sprake is van “een hoge mate van keuzevrijheid ten aanzien van het gebruik van flexibele arbeid” (Dekker en De Beer 2015: 10), ook bij bedrijven die te maken hebben met min of meer dezelfde omstandigheden. Daarbij spelen tradities een rol en opvattingen over wat voor soort relatie men met de werknemers wil.

In het algemeen zijn de overwegingen vaak heel praktisch. Een lagekostenstrategie leidt tot een grotere flexibele schil met de goedkoopst mogelijke flexwerkers. Daarbij worden dan concessies gedaan aan kwaliteit en innovatief vermogen en worden faalkosten van niet-ingewerkte flexkrachten op de koop toe genomen. Om lage lonen te kunnen betalen en flexwerkers makkelijk te kunnen vervangen worden niet alleen constructies bedacht om cao-afspraken te vermijden, maar wordt ook het werk opgedeeld in eenvoudige taken, die precies voorgeschreven zijn en die weinig of geen scholing vereisen. Dat staat bekend als het Babbage-principe, naar de Engelse ingenieur Charles Babbage die hierover in 1832 publiceerde. Deze ‘low road managementpraktijk’ kan worden gekarakteriseerd als een ‘command and control regime’. Daartegenover staat ideaaltypisch een ‘participation and trust regime’, respectievelijk een ‘high road managementpraktijk’ die wordt gekenmerkt door uitdagend werk met regelmogelijkheden, werknemersbetrokkenheid en competentieontwikkeling, ook van flexwerkers. Bij deze keuzemogelijkheden spelen morele overwegingen eveneens een rol: is alles wat legaal is ook acceptabel of bestaan er opvattingen over wat fatsoenlijk is, zoals ‘gelijke behandeling van vast en flex’ en ‘goed werk’? In dit hoofdstuk komen deze manieren van werkorganisatie uitgebreid aan bod aan de hand van een viertal casussen.

5.1 FUNCTIONELE FLEXIBILITEIT EN/OF NUMERIEKE FLEXIBILITEIT

Dat voor organisaties een flexibele schil nodig of nuttig is en dat werkenden kunnen profiteren van de mogelijkheden van flexibilisering zal bijna iedereen in Nederland bevestigen. Er zijn echter aanzienlijke meningsverschillen over de gewenste omvang en aard van de flexibilisering, over een nieuw socialezekerheidsstelsel en soms over de toepassing van cao’s. Uiteraard spelen daarbij belangen- tegenstellingen mee. Die meningsverschillen bemoeilijken het bereiken van overeenstemming op bedrijfsniveau. Toch hebben werkgevers- en werknemersorganisaties ook over het bedrijfsniveau verwante algemene opvattingen. Er is een

gezamenlijke geschiedenis die kan worden aangeduid met de begrippen 'slimmer werken' (De Bruin et al. 2004), 'sociale innovatie' (Xavier en Pot 2012) en 'duurzame inzetbaarheid' (AWVN et al. 2011).

Zowel de vakbeweging als de Algemene Werkgeversvereniging Nederland pleiten ervoor de mogelijkheden van functionele flexibiliteit vaker te benutten (Xavier en Verhoeff 2009). Daarbij zijn medewerkers breed gekwalificeerd, op verschillende plekken inzetbaar en kunnen ze meedenken over verbetering van processen en werkorganisatie. Het recent TNO-rapport *Gebalanceerde flexibiliteit* geeft daarvan mooie voorbeelden uit de praktijk (Verbiest 2015). Ook 'zelfroosteren', waarbij de medewerkers zelf bepalen wie wanneer welke dienst doet, vergroot de interne flexibiliteit. Functionele flexibiliteit en zelfroosteren maken het mogelijk minder flexwerkers in te lenen, dus de numerieke of contractflexibiliteit te beperken. Uiteraard is een aandachtspunt dat flexwerkers volwaardig mogen meedoen bij het zelfroosteren. Volgens het SCP maakt echter nog maar een vijfde van de organisaties gebruik van de mogelijkheid van functionele flexibiliteit (Echtelt et al. 2015). Dat gaat dan vooral over werkenden in vaste dienst. Flexwerkers en zzp'ers in de categorie 'voor jou 10 anderen' hebben doorgaans minder autonomie in hun werk (Wagenaar et al. 2013), een minder uitdagende functie (Goudswaard et al. 2014), minder opleidingsmogelijkheden (Echtelt et al. 2015) en een slechtere onderhandelingspositie dan vaste medewerkers. Het zijn vaak arbeidsmigranten die het slechte werk doen (Cremers 2015). Meedenken over verbetering van processen en werkorganisatie, in onderzoek meestal innovatief werkgedrag genoemd, komt vooral voor bij mensen met vaste banen en veel minder bij flexwerkers (Smulders et al. 2013; Kleinknecht et al. 2014; De Spiegelaere 2014, ook in deze Verkenning).

Bij die laatste vaststelling komen Dekker en De Beer (2015) met een nuancering: of flexwerkers een bijdrage aan kennisdeling en innovatie leveren hangt niet af van het type contract, maar van hoe het bedrijf omgaat met flexwerkers. Recent onderzoek geeft een positiever beeld van de arbeidssituatie van zzp'ers wat betreft autonomie en uitdagend werk, maar daar zitten ook de winkeliers en horecaondernemers zonder personeel bij en zzp'ers die hun inkomen opgeven bij 'overige werkzaamheden' zijn in dit onderzoek niet betrokken (Dirven en Van der Torre 2016).

Uit deze paragraaf valt te concluderen dat een keuze voor functionele flexibiliteit, ook voor werkenden in vaste dienst, nog weinig wordt gemaakt en dat flexwerkers in de categorie 'voor jou 10 anderen' doorgaans werk krijgen dat daarvoor nog minder geschikt is. Voor de zekerheid: het rouleren over kortcyclische taken wordt hier niet tot functionele flexibiliteit gerekend. Er is dus ruimte om de mogelijkheden van functionele flexibiliteit vaker en beter te benutten. Een extra aandachtspunt van zowel vakbeweging als AWVN (Van der Hoeven en De Bruin 2015) is om flexwerkers en zzp'ers bij het werkoverleg en bij de medezeggenschap te betrekken.

5.2 VOORBEELDEN VAN KEUZES

Hierna bekijken we vier voorbeelden van keuzes ten aanzien van flexibiliteit:

- (1) Schijnzelfstandige zzp'ers in de bouw en de zorg verdienen per uur meestal minder dan hun vaste collega's en werken een onbepaald aantal uren. Bij aannemersbedrijf Kesselaar & Zn B.V. in Alkmaar krijgen zzp'ers echter hetzelfde uurloon als vaste medewerkers voor hetzelfde werk. Het bedrijf combineert numerieke flexibiliteit (een min of meer vaste pool van zzp'ers) met functionele flexibiliteit door autonome teams.
- (2) Buurtzorg Nederland heeft autonome teams als kern van de organisatiefilosofie. Numerieke flexibiliteit wordt bereikt door aanpassingen in de roosters van de medewerkers, die vaak een deeltijdcontract hebben, en waar nodig door oproepcontracten.
- (3) In de uitzend-cao's is een gelijke beloning voor vast en flex vastgelegd. Sommige ondernemingen en arbeidsbemiddelingsbedrijven proberen de cao te omzeilen. Zij zoeken naar nieuwe wegen om toch ongelijk te kunnen belonen voor gelijk werk. Bij fietsenfabriek Koninklijke Gazelle is gekozen voor numerieke flexibiliteit door 'contracting' en is er vrijwel geen functionele flexibiliteit.
- (4) Als voorbeeld van een publieke dienst is gekozen de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD SZ) in België. Flexibiliteit wordt daar gerealiseerd door de professionele ruimte te maximaliseren en de ambtenaren vrij te laten in wanneer, waar en hoe ze werken.

Aannemersbedrijf Kesselaar & Zn B.V., Alkmaar: flexibel met zzp'ers

Aannemersbedrijf Kesselaar & Zn in Alkmaar renoveert jaarlijks 1000 tot 1200 woningen, samen met vaste partners in de regio. Het bedrijf werd in 2012 uitgeroepen tot 'het slimste bedrijf van Nederland'. "De waarde van je bedrijf zit in je mensen", zegt René Kesselaar. "Wij nemen mensen aan op kennis en laten ze delen in de winst". De medewerkers plannen zelf het werk en coördineren de uitvoering. In onderling overleg bepalen ze de eigen vakantieroosters. Kostte het renoveren van een heel huis vroeger gemiddeld 15 dagen, nu is dat 7 dagen. Teams zijn verantwoordelijk voor het resultaat en kunnen heel flexibel reageren op klantvragen en onverwachte gebeurtenissen bij de uitvoering omdat ze deskundig zijn en gewend zijn om samen alles aan te pakken.

Fluctuaties in de personeelsbehoefte worden vooral opgevangen met zzp'ers. Die zzp'ers worden bij het overleg betrokken, zelfs al in de voorbereiding van projecten. Vast en flexibel personeel werkt graag bij Kesselaar & Zn; het wordt als een beleving ervaren om met collega's het eigen werk te mogen regelen. Zzp'ers krijgen dezelfde beloning als vaste medewerkers en niet 10 euro per uur minder, zoals volgens Kesselaar vaak elders in de bouw gebeurt. Ze moeten vca-

gecertificeerd zijn en dezelfde gedragscodes onderschrijven als de vaste medewerkers. Vieze of gevaarlijke klussen worden niet alleen aan zzp'ers overgelaten. De baas betaalt soms mee aan cursussen voor zzp'ers. Kesselaar wil niet alleen fatsoenlijk omgaan met mensen, maar er ook van op aan kunnen dat die zzp'ers weer graag bij hem komen werken als hij ze later opnieuw nodig heeft. Ze vormen een soort 'pool'.

Bij projecten buiten de eigen regio zoekt het bedrijf bij voorkeur zzp'ers in de regio van het project en laat die samenwerken met enkele mensen van het eigen bedrijf. Het eigen bedrijf heeft nog maar zo'n 35 vaste mensen in dienst. Zij werken in projecten samen met zzp'ers en met mensen van zo'n 60 andere bedrijven, de 'ketenpartners' met wie spelregels zijn afgesproken. "Wij geloven in de kracht van samenwerken, in onderling vertrouwen en open communicatie met alle betrokken partijen", zegt Kesselaar. In een YouTube-filmpje benadrukken medewerkers van het bedrijf steeds drie dingen: "je moet je resultaat halen", "je bent vrij" en "je mag meepraten".

Buurtzorg Nederland: flexibel door teamwerk

Buurtzorg is een thuiszorgorganisatie, bestaande uit (wijk)verpleegkundigen en wijkziekenverzorgenden, die vanuit kleine teams thuiszorg levert. Het gaat hierbij om verpleging en persoonlijke verzorging. Buurtzorg is gestart in 2006 en is inmiddels uitgegroeid tot een thuiszorgorganisatie met meer dan 650 teams en 8000 medewerkers. Buurtzorg Nederland heeft een vernieuwend concept voor zorg thuis ontwikkeld. Bij de zorgverlening wordt gestreefd naar betere oplossingen voor de cliënt, duurzaam en effectief. Omdat er wordt gewerkt met zelfsturende teams kan men beter aansluiten bij de specifieke wensen en behoeften van de cliënt. In de teams werken (wijk)verpleegkundigen samen met wijkziekenverzorgenden, waarbij hun oplossend vermogen en professionaliteit ten volle worden benut. De cliënt krijgt niet voor elke (be)handeling weer iemand anders op bezoek, zoals in productgerichte zorgorganisaties gebruikelijk is. De teams zijn zelf verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van de werkzaamheden, alsook voor het financiële resultaat. Ze lossen voorkomende problemen met cliënten en roosters samen op. Deze functionele flexibilisering bepaalt voor een belangrijk deel het succes van de organisatie.

De buurtzorgteams worden ondersteund door een regiocoach en een klein landelijk hoofdkantoor dat is gehuisvest in Almelo. Veel medewerkers zijn hooggeschoold, maar het ontbreken van een managementlaag draagt eraan bij dat de organisatie de arbeidskosten beperkt kan houden. Het scheelt ook dat er niet verschillende mensen naar hetzelfde adres hoeven te worden gestuurd zoals bij een productgerichte aanpak. De mensen zijn in vaste dienst; het aantal uren is verschillend per persoon. Contractflexibilisering is daardoor minder nodig en wordt waar nodig bewerkstelligd met oproepcontracten. Vaste medewerkers en oproepkrachten vallen onder de

cao Verpleeg- en Verzorgingshuizen en Thuiszorg. Ook oproepkrachten kunnen gebruikmaken van de opleidings- en scholingsmogelijkheden. Het bedrijf is al meerdere keren uitgeroepen tot 'beste werkgever'.

Koninklijke Gazelle, Dieren: flexibel door 'contracting'

Op 3 september 2015 opende Koning Willem-Alexander het nieuwe *Gazelle Innovation & Production Center* in Dieren, waar steeds meer elektrische fietsen worden gemaakt. Voor deze "compleet vernieuwde, ultramoderne productiefaciliteit" is volgens het persbericht de open structuur van het fabrieksinterieur kenmerkend. Die benadering komt mede tot uiting in het grote panoramaraam in de straatgevel van het fabriekspand, dat medewerkers onder andere een blik gunt op de nieuwe testbaan en de buitenwereld. Het 'open' karakter staat aan de basis van de inspirerende nieuwe werkomgeving voor de medewerkers van Koninklijke Gazelle. Bovendien maakt het de productiefaciliteit tot een belangrijk voorbeeld van hoe de Nederlandse maakindustrie er anno 2015 uit hoort te zien." NRC Handelsblad wijdde er een lovend artikel aan op 2 september 2015. Aan het eind van dat artikel staat over de eindmontageband: "Iedere monteur heeft negentig seconden voor zijn taken, daarna schuift de montageband door naar de volgende." Nader onderzoek leert dat ook op de werkstations vóór de eindmontage, zonder band (bijvoorbeeld naaf met spaken in het wiel monteren of binnen- en buitenband omleggen) het werk kortcyclisch is. De kortste cyclustijd komt voor aan het begin van het proces, waar vrouwen aan een andere, lawaaiige lopende band stickers (transfers in jargon) op de gelakte frames plakken. Volgens manager operations Wilgo de Wit is deze bulkproductie de meest efficiënte manier om het werk te organiseren, efficiënter dan vanuit productiecellen een hele fiets te laten maken.

Functionele flexibilisering (taakroulatie) wordt weinig toegepast, al zijn er wel plannen voor. Er is enige afwisseling in taken omdat er verschillende typen fietsen worden gemaakt. Daarom wordt af en toe de kennis van de algemene fietstechniek bijgespijkerd. 'Operational excellence' wordt nagestreefd door gedetailleerde werkvoorschriften. Fietsen produceren is seizoenswerk. Om numerieke flexibiliteit en lagere kosten te realiseren wordt er in de drukke seizoenen werk geoutsourcet. Dan laat Gazelle een deel van de eigen eindmontagebanden en de daaraan voorafgaande werkstations leasen door een *contractor*, *OTTO Work Force*. Die neemt het werk bij Gazelle aan en levert voor de uitvoering van de opdracht het personeel. Hierdoor is Gazelle niet de werkgever van deze flexwerkers en vallen die niet onder de Metaelektro-cao en ook niet onder een uitzend-cao. De monteurs kunnen zo tegen lagere lonen of minimumloon worden ingezet. Dat is des te gemakkelijker omdat in de gekozen werkorganisatie voor kortcyclisch werk geen opleiding is vereist. Die flexwerkers zijn overwegend arbeidsmigranten uit Oost-Europa met tijdelijke contracten. Het kortcyclische werk met een korte inwerkperiode maakt vervanging makkelijk. De leiding en de kwaliteitsbewaking bij de stations worden wél uitgevoerd door Gazelle-medewerkers.

Volgens het bedrijf is deze werkorganisatie en deze contractering de enige manier om de fabriek in Nederland te kunnen blijven exploiteren. “Nederlanders waren voor dat seizoenswerk niet te vinden”, zegt HR-manager Adriaan Heuzinkveld. Hij noemt 90 seconden niet kortcyclisch, wijst erop dat de band niet snel loopt en vindt het werk passend voor de mensen die zijn aangenomen. Het dilemma onder welke werkcondities de fabriek in Nederland moet kunnen blijven, verdient nadere discussie, gezien de slechte kanten die eraan zitten: kortcyclisch werk en ongelijke beloning voor gelijk werk. Batavus in Heerenveen werkt niet met een contractor, maar met uitzendwerk volgens de uitzend-cao. Bij Koga in Heerenveen produceert men voor een kleinere markt luxe fietsen en maakt een monteur een hele fiets. Het *Gazelle Production Center* is duidelijk niet een voorbeeld van hoe de Nederlandse maakindustrie eruit hoort te zien (Pot 2016).

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD SZ), België: flexibel door professionele ruimte

De FOD SZ is verantwoordelijk voor de beoordeling, toekenning en betaling van sociale uitkeringen. “Mensen moeten zelf bepalen wanneer ze werken, waar ze werken en hoe ze werken,” zegt Frank Van Massenhove, Secretaris-Generaal van de FOD SZ. “Onze slogan luidt: Work at Home. Home at Work.” Ambtenaren kunnen dus thuis werken en regelen hun arbeidsuren grotendeels zelf. Ze weten wat er van hen wordt verwacht nadat het team (20-25 mensen) de targets heeft besproken met de manager. Ze plannen 80 procent van de tijd; de overige 20 procent is niet gepland, om te garanderen dat er ruimte blijft voor creativiteit en innovatie. ‘Operational excellence’ wordt nagestreefd door maximale ‘professionele ruimte’. Managers worden geselecteerd om de teamleden te laten samenwerken en om de talenten van mensen te ontwikkelen. “De manager is geen meester die aan de leerling zegt wat hij moet doen. Ik ga ervan uit dat mijn organisatie bemand wordt door allemaal meesters. Maar er is iemand nodig die de meesters beter kan laten samenwerken. Een manager creëert zo een meerwaarde.” Ze hebben geen eigen kantoor en worden mede door de eigen medewerkers beoordeeld. De beoordelingen van medewerkers en van managers hebben reële consequenties.

De veranderingen begonnen in 2002 op initiatief van de nieuwe Secretaris-Generaal. Hij overtuigde medewerkers en vakbonden van zijn nieuwe filosofie. De huisvesting werd met 30 procent ingekrompen, de overblijvende kantoren werden aangepast en verfraaid. Er werd fors geïnvesteerd in ICT. De investering was in het begin 10 miljoen euro, de jaarlijkse besparing 9 miljoen. Het aantal ambtenaren verminderde van ongeveer 2100 in 2002 naar circa 1200 in 2015. Voor elke drie laagopgeleide mensen die met pensioen gingen kwam er één hoogopgeleide persoon bij.

De hervormingen zijn een succes geworden. Uit een enquête bij het federale overheidspersoneel blijkt dat de ambtenaren van de FOD Sociale Zekerheid uitermate tevreden zijn. Daarnaast leert een klantenenquête dat ook de burgers de dienstverlening waarderen. Bovendien is de producti-

viteit bij de dienst gestegen. Jonge mensen solliciteren er graag. Vrouwen met jonge kinderen durven het aan om leidinggevende te worden vanwege de autonomie. Er heerst een gemeenschapsgevoel en er is een besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid (Van Massenhove en Auwers 2012).

5.3 DE VOORBEEDEN NADER BEKEKEN

Koninklijke Gazelle is een typisch voorbeeld van een ‘command and control regime’ en een lagekostenstrategie. Het bedrijf zegt dat dit de enige manier is om de productie in Nederland te houden. Daar kunnen wel vraagtekens bij worden gezet gezien het feit dat andere fietsenfabrieken in Nederland de productie anders organiseren en toch concurrerend blijven. Maar het kortcyclische werk is ook op zichzelf problematisch. De cyclustijd is de afgelopen jaren zelfs korter geworden dan daarvoor. Zulk werk voldoet niet aan het criterium ‘goed werk’ en is in strijd met artikel 3d van de Arbowet, dat vraagt om monotone en tempogebonden arbeid te beperken. Er zijn andere organisatievormen voorhanden waarin mensen meer tot hun recht kunnen komen en hun talenten beter worden benut. De arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden voldoen ook niet aan het criterium van gelijke behandeling van vast en flex. Het voorbeeld van Gazelle staat niet op zichzelf. Deze aanpak komt vaker voor in de industrie, bijvoorbeeld bij pluimveebedrijf Stortebom en glasfabriek Lebbey. Moeten we kortcyclisch werk en numerieke flexibiliteit door ‘contracting’ accepteren om de bedrijven in Nederland te kunnen houden? Zijn er alternatieve oplossingen in Nederland mogelijk? Die vragen worden eigenlijk niet gesteld. Er is een soort vanzelfsprekende acceptatie. De vakbeweging bekritiseert alleen de ongelijke beloning van flexwerkers door ‘contracting’. Tijd voor een bredere discussie!

Aannemersbedrijf Kesselaar & Zn B.V., Buurtzorg Nederland en de FOD SZ zijn voorbeelden van een ‘participation and trust regime’. In tegenstelling tot de aanpak bij Gazelle wordt in deze voorbeelden ‘operational excellence’ bereikt door de werknemers maximale professionele ruimte te geven. Ze hebben niet alleen veel verantwoordelijkheid voor het resultaat van hun werk, maar krijgen ook de bevoegdheden om die verantwoordelijkheden waar te maken, vaak op teamniveau. Door functionele flexibiliteit kan de numerieke flexibiliteit beperkt blijven.

Bij de Nederlandse overheid kennen we nog niet zo’n voorbeeld als de FOD SZ in België. Ideeën in die richting zijn er wel, maar ze schieten geen wortel. Er is in 2010 wel een programma ‘Slimmer werken bij de rijksoverheid’ gestart, maar dat is doodgebloed in de bezuinigingsoperaties. De toenmalige Secretaris-Generaal startte het programma met de opmerking dat het niet om een bezuinigingsoperatie ging, maar om betere dienstverlening aan het publiek en meer plezier in het werk.

Op andere managementniveaus bleek men toch vooral de inkrimpingsdoelen voorop te stellen. Bij de FOD SZ heeft men geleerd dat sociale innovatie en bezuinigen niet samengaan. Er is een strategische keus voor sociale innovatie nodig in het besef dat zo'n traject waarschijnlijk ook bezuinigingen als effect zal hebben. Dat bleek zo te zijn bij de FOD SZ en ook bij Aannemersbedrijf Kesselaar & Zn, waar men met minder mensen nu meer kan doen dan vroeger. Op basis van algemene inzichten mag worden verwacht dat de FOD SZ relatief minder gebruikmaakt van numerieke flexibiliteit dan meer traditioneel georganiseerde departementen in België en Nederland. Cijfers ontbreken echter om dat empirisch wel of niet te bevestigen.

Aannemersbedrijf Kesselaar & Zn B.V. heeft het eigen concept van organiseren succesvol naar andere regio's weten uit te breiden. In een sector als de bouw, waarin zoveel discussie is over schijnconstructies en over ongelijke beloning van flexwerkers en zzp'ers enerzijds en vaste medewerkers anderzijds, kan het bedrijf een positief voorbeeld zijn van hoe de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer eruit kan zien.

Buurtzorg Nederland is misschien wel het meest spectaculaire voorbeeld van sociale innovatie. Waar andere zorgbedrijven instorten breidt Buurtzorg uit. Cliënten en werkkenden zijn tevreden. Het is duidelijk dat functionele flexibiliteit en investeren in mensen loont. Terwijl Gazelle een 'command and control regime' verdedigt met verwijzing naar de mondiale concurrentie, gaat Buurtzorg de mondiale markt op (Europa, Noord-Amerika, Oost-Azië) met een 'participation and trust regime'. Natuurlijk zal dat er anders uitzien dan in Nederland, want elk concept dient een lokale invulling te krijgen om succesvol te kunnen zijn. Misschien helpt het dat Buurtzorg een non-profitorganisatie is.

Gelukkig zijn er veel meer goede voorbeelden van sociale innovatie.³ Functionele flexibiliteit is daarvan bijna altijd onderdeel. De ontwerpprincipes die daaraan ten grondslag liggen zijn ontwikkeld in een voorstudie voor het WRR-rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* van 1981: het boek *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren* (1981) waarin Ulbo de Sitter zijn moderne sociotechniek ontvouwde, daarbij gebruikmakend van het 'job demands – job control' model van Robert Karasek (1979). Kern van die moderne sociotechniek is de ontwerpeis van een balans tussen regelvereisten en regelmogelijkheden op functie- en organisatie-niveau. Die balans leidt tot betere prestaties van de organisatie, een betere kwaliteit van de arbeid en betere arbeidsverhoudingen binnen het bedrijf. De WRR formuleerde het als volgt:

“De keuze voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid steunt op een breed maatschappelijk draagvlak, omdat op dit gebied de belangen van werkgevers, werknemers en overheid voor een deel gemeenschappelijk zijn. (...) De aanpassing van de bedrijfsorganisatie, gericht op een vermindering van de arbeidsdeling verbetert zowel de kwaliteit van de arbeid als de produktiviteit. De uitdaging in het werk maakt het werk aantrekkelijker en is dus een prikkel tot het aanvaarden van werk. Vooral echter zal deze uitdaging een prikkel zijn tot het leveren van een goede arbeidsprestatie. Daarnaast wordt de organisatie zelf flexibeler en minder gevoelig voor storingen. (...) De belangrijkste opbrengst van verbetering van de kwaliteit van de arbeid ligt in de vermenselijking van de arbeid als zinvolle bezigheid” (WRR 1981: 159-161).

Deze aanpak heeft zich sindsdien onder allerlei noemers en in verscheidene varianten gemanifesteerd. Vanaf het begin van deze eeuw is dat gedachtegoed door werkgeversorganisaties, vakbonden en overheid opgepakt onder de noemers ‘slimmer werken’, ‘sociale innovatie’ of ‘werkplaats innovatie’ (SER 2005; Xavier en Pot 2012). De Europese Commissie startte in 2013 het ‘European Workplace Innovation Network, EUWIN’ (Pot et al. 2016). Toepassing van deze ideeën veronderstelt in organisaties een managementpraktijk die wordt gekenmerkt door ‘participation and trust’ in plaats van ‘command and control’. Zij veronderstelt daarnaast een verdienmodel op basis van ‘niet harder maar slimmer werken’ of ‘beter in plaats van goedkoper’ zoals ze in Duitsland zeggen (‘Besser statt billiger’). Dat sociale innovatie ook nodig is om flexwerk en de positie van flexwerkers te verbeteren werd onlangs nog eens betoogd door onderzoekers van de Universiteit van Maastricht. Hun belangrijkste argument is dat ook kennis en vaardigheden van de flexibele schil up-to-date gehouden moeten worden en dat een aanpak daarvan, samen met de arbeidsbemiddelingsorganisaties, onderdeel moet zijn van de Human Capital Agenda (De Grip en Gerards 2015). Ook Dekker en De Beer (2015) concluderen op basis van hun vier casussen dat investeren in flexibel personeel kan bijdragen aan meer commitment, waardoor zowel bedrijf als werkenden er baat bij hebben.

5.4 SECTORALE, REGIONALE EN LANDELIJKE CONTEXT

Keuzes op organisatieniveau worden uiteraard beïnvloed door wat zich op sectorniveau en landelijk afspeelt en omgekeerd. Ongelijke beloning van een deel van de flexwerkers en zzp'ers leidt tot druk op het loonniveau, uitholling van de cao als instrument en spanningen in de ‘polder’ (Van der Valk 2016). Hetzelfde geldt voor schijnconstructies die voorkomen bij een deel van de zzp'ers en mogelijk ook bij vormen van ‘contracting’ waarbij de ‘contractor’ de productiemiddelen van de opdrachtgever leaset. Voor deze uitwassen zijn behalve wetgeving en gedragscodes meer inspecteurs nodig.

Gedragscodes kunnen verder gaan dan wetgeving, verder dan de vaststelling dat iets wel of niet legaal is. Nemen we ‘gelijke behandeling’ als criterium, dan valt er voor een deel van de flexwerkers en zzp’ers nog wel wat te verbeteren. De vakbonden hebben hun handen vol aan de bestrijding van die ongelijke behandeling en signaleren steeds vaker een ‘verdienmodel op basis van zo laag mogelijke arbeidskosten’. Maar ook in werkgeverskringen worden de genoemde verschillen tussen vast en flex gezien en geïdentificeerd, zij het in andere bewoordingen en zij het dat men die meer als overgangsproblemen ziet bij een beperkt deel van de flexibel werkenden (AWVN 2014: 12-14).

Verder is het een uitdaging om flexwerkers en zzp’ers meer te betrekken bij collectieve onderhandelingen. Dat is nodig om hun beperkte marktmacht te compenseren en om meer stabiliteit in de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen te bewerkstelligen (Kemper et al. 2015). Vakbeweging en AWVN hebben daar ideeën over, maar die lopen nog niet parallel. Hetzelfde is het geval met ideeën over een nieuw stelsel van sociale zekerheid.

Om flexwerkers en zzp’ers meer zekerheid te geven én om het voor organisaties beter mogelijk te maken om tijdelijke mensen met de goede kwalificaties (meerdere keren) aan te trekken, zullen organisaties meer moeten samenwerken (ontwikkeling van vakmanschap, arbeidstijdenmanagement, ‘pool’), met name in de regio’s en door de sectoren heen. Vooral dat denken in sectoren blijkt niet makkelijk los te worden gelaten. Werkgevers en vakbonden zijn immers sectorgewijs georganiseerd. Organisaties die zich als ‘free rider’ gedragen in zo’n samenwerkingsverband kunnen worden uitgesloten van de ‘pool’. Werkenden kunnen meedoen als ze bereid zijn verantwoordelijkheid voor hun eigen inzetbaarheid te nemen. Een voorbeeld geeft de Denktank Arbeidsmarkt 2030 van de provincie Gelderland (Nijkamp-Diesfeldt et al. 2015).

De beste aanpak op organisatieniveau, ook om flexwerk te verbeteren, blijft ‘sociale innovatie’. Omdat organisaties – ondanks de evidente voordelen – niet vanzelf op grote schaal die kant opgaan, blijft stimulering door sociale partners en overheid noodzakelijk.

NOTEN

- 1 De auteur bedankt Margreet Xavier (AWVN) en Erik Pentenga (FNV) voor hun substantiële en inspirerende inbreng.
- 2 Bolwijn et al. (1986) pleitten er toen ook al voor om technologische innovatie te integreren met sociale innovatie.
- 3 www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank (geraadpleegd 14 juli 2016).

LITERATUUR

- AWVN (2014) *Toekomst van werk. Een nieuw ontwerp voor sociaal beleid*, Den Haag: AWWN.
- AWVN, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en De Unie (2011) *Naar nieuwe arbeidsverhoudingen. Mensen maken het verschil, mensen realiseren groei*.
- Benders, J. (1993) *Jobs around automated machines*, Helmond: Wibro Dissertatiedrukkerij.
- Bloom, N. en J. van Reenen (2010) 'Why do management practices differ across firms and countries?', *Journal of Economic Perspectives* 24, 1: 203–224.
- Bolwijn, P.T., Q.H. van Breukelen, S. Brinkman en T. Kumpe, (1986) *Flexible manufacturing: integrating technological and social innovation*, Amsterdam: Elsevier.
- Bruin, G. de, M. Donners, B. Vermeulen en F. Peltzer (2004) *Aan de slag met slimmer werken*, Haarlem, Houten, Culemborg, Utrecht: AWWN, CNV BedrijvenBond, De Unie, FNV Bondgenoten.
- Burns, T. en G.M. Stalker (1961) *Management of Innovations*, Londen: Tavistock Publications.
- CBS (2010) *The Dutch Growth Accounts 2009*, Den Haag: CBS.
- Cremers, J. (2015) 'Arbobeleid in EU staat onder druk', *Zeggenschap* 26, 3: 12-14.
- De Spiegelaere, S. (2014) *The employment relationship and innovative work behaviour*, Leuven: Katholieke Universiteit (proefschrift).
- Dekker, F. en P. de Beer (2015) 'Flexibele arbeid en het HRM-beleid van werkgevers', *Tijdschrift voor HRM* 2015, 2: 1-14.
- Dirven, H-J. en W. van der Torre (2016) Zelfstandigen minder burn-out dan werknemers, *Economisch Statistische Berichten* 101, 4731, 31 maart, 241.
- Doorewaard, H., M. van Klaveren, F. Pot en M. van Der Woude (red.) (1983) *Stratego op bedrijfsniveau. Onderzoek naar techniek en organisatie als resultaat van strategisch handelen*, Nijmegen/Amsterdam: ITS/SISWO.
- Echtelt, P. van, R. Schellingerhout en M. de Voogd-Hamelink (2015) *Vraag naar arbeid 2015*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goudswaard, A., E. van Wijk en S. Verbiest (2014) *De toekomst van flex. Een onderzoek van TNO naar flexstrategieën van Nederlandse bedrijven*, Hoofddorp: TNO.
- Grip, A. de en R. Gerards (2015) 'Slim leren. Human capital is de motor van de maakindustrie', *Holland Management Review* 32, 161.
- Hoeven, K. van der en G. de Bruin (2015) 'Medezeggenschap voor alle werkenden', *OR informatie* 10: 10-11.
- Kemper, R., T. de Korte, H. De Graaff, J. Westhoek en S. Heuves (2015) *Een kerstpakket voor alle flexwerkers?*, Den Haag: CAOP.
- Karasek, R.A. (1979) 'Job demands, job decision latitude, and mental strain: implications for job redesign', *Administrative Science Quarterly* 24, 2: 285-308.
- Kleinknecht, A., F.N. van Schaik en H. Zhou (2014) 'Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data', *Cambridge Journal of Economics* 38, 5: 1207-1219.

- Massenhove, F. van en T. Auwers (2012) *De collega's werken thuis. Kies zelf waar, wanneer en hoe je werkt*, Tiel: Terra-Lannoo.
- Nijkamp-Diesfeldt, M., A. de Lange, J. Jongejan en A-M. Buckens (2015) *Hoe creëren we 'de Gelderse standaard'?*, DenkTank Arbeidsmarkt Gelderland.
- OECD (2010) *Innovative workplaces. Making better use of skills within organisations*, Parijs: OECD.
- OECD (2012) *New sources of growth, knowledge-based capital driving investment and productivity in the 21st century*, Parijs: OECD.
- O'Toole, J. (2008) 'Free to choose – how managers can create globally competitive and healthy workplaces (an American perspective)', in V. Weber (red.) *Achieving business excellence – health, well-being and performance*, Essen: Bertelsmann Stiftung/BKK : 24-39.
- Pot, F. (2016) Gazelle, is dit wat we willen? *Zeggenschap* 27, 1: 8-11.
- Pot, F., P. Totterdill en S. Dhondt (2016) 'Workplace innovation: European policy and theoretical foundation', *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* 12, 1: 13-32.
- SER (2006) *Welvaartsgroei voor en door iedereen. Thema sociale innovatie*, Den Haag: SER.
- Sitter, L.U. de (1981) *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*, Deventer: Kluwer.
- Smulders, P., F. Pot en S. Dhondt (2013) 'Flexkenmerken van innovatieve werknemers', *Economisch Statistische Berichten* 98, 4653: 88-89.
- Totterdill, P., S. Dhondt en S. Milsome (2002) *Partners at work? A report to Europe's policymakers and social partners*, Nottingham: The Work Institute.
- Valk, P. van der (2016) *Caο onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de caο*, Amsterdam: De Burcht.
- Verbiest, S. (red.) (2015) *Gebalanceerde flexibiliteit. 10 voorbeelden uit de praktijk*, Leiden: TNO.
- Wagenaar, A., I. Houtman, S. van den Bossche, M. Kompier en T. Taris (2013) 'Flexibiliteit, kwaliteit van de arbeid en gezondheid' in R. van Gaalen, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (red.) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, Leiden: TNO.
- WRR (1981) *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag: WRR.
- Xavier, M. en A. Verhoeff (2009) Sociale innovatie en nieuwe arbeidsrelaties, *Leren in organisaties* 8/9: 22-23.
- Xavier, M. en F.D. Pot (2012) *Doorgeven = aanpakken: tussenstand van 10 jaar sociale innovatie*, Rotterdam : Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie.