



Monique Kremer, Robert Went en André Knottnerus (red.)

VOOR DE ZEKERHEID

DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL WERKENDEN
EN DE MODERNE ORGANISATIE VAN ARBEID

WRR

Voor de zekerheid

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Voor de zekerheid

DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL
WERKENDEN EN DE MODERNE
ORGANISATIE VAN ARBEID

Monique Kremer, Robert Went en André Knottnerus (red.)

Rapporten aan de Regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel. Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagafbeelding: Ministry of Data (Richard Bastiaans)

Omslagontwerp: cimon Communicatie

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN 9789490186425

e-ISBN 9789490186432 (e-Pub)

NUR 756

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2017

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) gebruikt en overgenomen worden voor niet-commerciële doeleinden. Gebruik van de publicatie of gedeeltes daarvan onder deze voorwaarde moeten de naam van de auteur en uitgever bevatten. De inhoud van de publicatie mag niet veranderd worden.

INHOUD

	Ten geleide	9
1	Inleiding: onzekerheid, flexibiliteit en de organisatie van arbeid <i>Monique Kremer, Robert Went, André Knottnerus</i>	11
2	Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid <i>Monique Kremer, Robert Went en André Knottnerus</i>	17
DEEL I	STAND VAN ZAKEN ROND FLEXIBILITEIT EN ONZEKERHEID	
3	Flexibilisering in Nederland: trends, kansen en risico's <i>Fabian Dekker</i>	69
	Intermezzo: Samen (on)zeker? <i>Daan de Leeuw</i>	89
	Intermezzo: Nederlandse toestanden: de fulltime parttimer <i>Luc Dorenbosch</i>	93
4	De verschillende gezichten van onzekerheid. Flexibel werkenden over werk, familie en sociale zekerheid <i>Monique Kremer</i>	97
	Intermezzo: Zoeken naar zekerheid, inkomen en eigen regie: de wensen van werkenden <i>Marian van der Klein</i>	123
DEEL II	DE ORGANISATIE VAN ARBEID: HET BESTE NAAR BOVEN?	
5	Flexibilisering als keuzeproces: sociale innovatie in praktijk <i>Frank Pot</i>	131
	Intermezzo: Flexibel, maar ook innovatief? <i>Stan De Spiegelaere</i>	145
6	Ondernemende werkenden <i>Werner Liebrechts en Erik Stam</i>	149

Intermezzo: Werkgevers over flexibiliteit: “Ik hoef geen flexibele contracten, liever wil ik dat vaste contracten flexibeler zijn” 165
Djurre Das

Intermezzo: Compensatie voor flexwerkers: wat willen werkgevers? 169
Monique Stavenuiter

DEEL III NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN DE ORGANISATIE VAN ARBEID

7 De eenzame zzp’er staat niet alleen: over de nieuwe organisatie van de arbeid 177
Jelle van der Meer

Intermezzo: Working Apart Together: ieder voor zich maar ook (een beetje) samen 187
Monique Kremer

8 De ik-bv. Hoe digitaal delen werk verandert 191
Casper Thomas

DEEL IV SOCIALE ZEKERHEID

9 Flexibele arbeid, gebalanceerde bescherming 213
Saskia Klosse

10 Pensioenen voor zelfstandigen 231
Kees Goudswaard en Koen Caminada

11 Flexibel werken en de combineerbaarheid van arbeid en zorg 257
Janneke Plantenga

DEEL V ACHTEROM EN VOORUIT KIJKEN

12 Flexibele arbeidsrelaties in historisch perspectief 277
Marcel Hoogenboom en Robert Knegt

13 “Nederland loopt vast in flex”: de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Interview met Paul de Beer en Ton Wilthagen 297
Roland Asberg

Auteurs 309

LIJST FIGUREN EN TABELLEN

FIGUREN

2.1	Fractie van het totaal aantal werkenden die een flexibel arbeidscontract heeft of zzp'er is	20
	Infographic: Wie werken flexibel	23
2.2	Zzp'ers naar belang van inkomen als zzp'er, 2014	24
2.3	Flexibilisering naar bedrijfssectoren, 2016	27
	Infographic: De oorzaken van flexibilisering van de arbeidsmarkt	33
2.4	Gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers en mensen met flexibele en vaste contracten, 2012 (× € 1.000)	39
2.5	Huishoudvermogen van zzp'ers en mensen met flexibele en vaste contracten, 2012 (× € 1.000)	40
	Infographic: Gepaste flexibiliteit en zekerheid: wie kan wat doen	56
3.1	Aandeel flexibel werkenden in Nederland, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking)	70
3.2	Flexwerkers naar onderwijsniveau, 1996-2014 (% werknemers naar onderwijsniveau)	72
3.3	Flexwerkers naar leeftijdsgroep, 1996-2014 (% werknemers naar leeftijdsgroep)	73
3.4	Zzp'ers naar onderwijsniveau, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking naar onderwijsniveau)	74
3.5	Zzp'ers naar leeftijdsgroep, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking naar leeftijdsgroep)	74
	Werkzame beroepsbevolking met partner naar contractcombinaties, 2005-2014	89
	Contractvorm naar contract van partner en sekse, 2014	90
	Huishoudpositie als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking, 2014	91
	Nederlandse werknemers met meerdere banen, 2005-2015	93
6.1	Zelfstandig ondernemerschap in Nederland	150
6.2	Internationale vergelijking zelfstandige ondernemers en ondernemende werknemers	152
6.3	Tweedimensionaal model van de takenmarkt	158
9.1	Gedifferentieerd beschermingssysteem	222
10.1	Vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers over de inkomensverdeling	244
10.2	Aandeel van huishoudens met een vervangingsratio lager dan 70 procent naar inkomenshoogte (links) en pijler (rechts)	245

12.1	Financiële bijdragen van werkgevers, werknemers en overheid aan de financiering van werknemersverzekeringen (als % van NNP), 1900-2015	286
12.2	Ontslagprocedures via GAB/CWI/UWV en via de kantonrechter, 1977-2010	290

TABELLEN

3.1	Arbeidskenmerken van flexibel werkenden vergeleken met die van werkenden met een vast dienstverband	79
3.2	Scholingsdeelname van flexibel werkenden naar subgroep (in procenten)	80
4.1	De geselecteerde respondenten	119
4.2	Sociaal-economische kenmerken van de respondenten	119
	Type arbeidscontract van respondent en partner	126
	Mening omtrent regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden in vaste en tijdelijke contracten die ook modulair aangeboden zouden moeten (kunnen) worden aan werkenden in flexibele arbeidsrelaties, naar totale steekproef, naar publiek/privaat en bedrijfsgrootte (in %)	170
	Mening omtrent welke regelingen voor vaste en tijdelijke contracten ook aan werkenden in flexibele arbeidsrelaties moeten worden aangeboden (in %)	170
	Mening omtrent wie deze regelingen/modules aan flexibele krachten financieel mogelijk moeten maken (in %)	171
	Overzicht van gedrag ter compensatie van de economische bestaans- of financiële onzekerheden van personeel in flexibele arbeidsrelaties, algemeen, naar publiek/privaat (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk)	172
10.1	Hoogte en samenstelling van het huishoudinkomen en vermogen van zelfstandigen, 2012	240
10.2	Samenstelling mediane vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers	242
10.3	Aandeel huishoudens met verwachte pensioeninkomens lager dan 70 procent van het bruto inkomen	247
11.1	Flexibele arbeid in Nederland, 2015	259

TEN GELEIDE

Werk is de spil van de economie en de samenleving, en is cruciaal in het leven van mensen. Betaald werk zorgt voor inkomen en eigenwaarde, en het verbindt mensen. Maar zal dat in de toekomst zo blijven? Banen bestaan steeds vaker uit verschillende ‘taken’ die soms ook gedaan kunnen worden door computers en robotica, of door mensen elders in de wereld. En op de arbeidsmarkt ontstaan lossere verbintenissen tussen werkgevers en werknemers – de flexibilisering van arbeidsrelaties.

Het WRR-project ‘Toekomst van werk’ brengt cruciale arbeidsmarktontwikkelingen op het terrein van de digitale revolutie en flexibilisering van de arbeidsrelaties in kaart, onderzoekt de sociale en economische betekenis daarvan, en draagt ideeën aan voor beleid.

Deze verkenning is het tweede product van dit project, na de in 2015 verschenen verkenning *De robot de baas*. Daarin analyseren we de impact van digitalisering en robotisering op de arbeidsmarkt, en stellen we een ‘inclusieve robotagenda’ voor.

In *Voor de zekerheid* richten wij ons op de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt en op de gevolgen die deze ontwikkeling kan hebben voor economie en samenleving. De volgende stap in dit project wordt een afrondende publicatie over de toekomst van werk waar de twee verkenningen een basis voor vormen.

Deze WRR-verkenning is voorbereid door een projectgroep bestaande uit de WRR-medewerkers prof. dr. Monique Kremer, dr. Robert Went, WRR-voorzitter prof. dr. André Knottnerus, Djurre Das (MSc) en stagiair Daan de Leeuw (MSc).

Aan deze publicatie is meegewerkt door een keur van auteurs, wier bijdragen kort worden geïntroduceerd in de inleiding. De WRR is hun erkentelijk voor hun bijdragen.

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 langzaam 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 beleids optie 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.

2 VOOR DE ZEKERHEID. DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL WERKENDEN EN DE MODERNE ORGANISATIE VAN ARBEID

Monique Kremer, Robert Went en André Knottnerus¹

2.1 INLEIDING

“Er bestaat geen zekerheid meer, ook niet als je een vaste baan hebt.”
 “Die onzekerheid geeft me het gevoel dat ik leef.”
 “Ze zeggen tegen me, ‘voor jou is het makkelijk om zzp’er te zijn want jouw man verdient goed’, maar je weet natuurlijk maar nooit of je bij elkaar blijft.”²

De naoorlogse verzorgingsstaat stond in het teken van het organiseren van zekerheid. De sociale partners bestendigden samen met de overheid allerhande werknemersverzekeringen, zodat bij tegenslagen als ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid werkenden niet te diep zouden vallen. Als ‘laatste zekerheid’ werd in de jaren zestig na de AOW de bijstand geïntroduceerd. En het vaste arbeidscontract verzekerde niet alleen werknemers van werk, maar leverde ook werkgevers goede arbeidskrachten. Zekerheid van werk en inkomen is, mede door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, een belangrijke (middenklasse)waarde geworden, een waarde die inmiddels breed in de samenleving gedragen wordt. Het verlangen naar zekerheid is onderdeel geworden van de sociale structuur (Boutellier 2016; Vrooman 2016). Met zekerheid durven mensen bovendien belangrijke levenskeuzes te maken, zoals het opzetten van een onderneming, het wisselen van baan, of het krijgen van kinderen. Met zekerheid durven mensen ook risico’s te nemen.

Maar inmiddels zijn verschillende pijlers van die zekerheid *tegelijktijd* aan het wankelen. Zzp’ers en mensen met een tijdelijk dienstverband noemen flexibiliteit vaak in een adem met onzekerheid. Onzekerheid zien zij als de prijs die betaald moet worden voor flexibiliteit, en soms ook voor vrijheid. Betaalde arbeid is voor veel mensen een belangrijke pijler voor allerlei vormen van zekerheid. Werk genereert inkomen, mogelijkheden tot ontplooiing, erkenning en ja, zelfs geluk (Kalleberg 2011). Werk is belangrijker geworden omdat een grotere groep mensen, waaronder vrouwen, arbeidsbeperkten en ouderen, de arbeidsmarkt zijn opgegaan. Tegelijkertijd zijn arbeidscontracten steeds minder zeker. Nederland is in Europa zelfs koploper flexibele arbeidsmarkt: een op de vijf werkenden heeft een flexibele baan en een op de tien werkenden is zzp’er. Bovendien zien we, hoewel nog op beperkte schaal, door bijvoorbeeld de deeleconomie, steeds meer ‘hybride’ vormen van werk (de huiseigenaar die via Airbnb geld verdient), of mensen hebben een

vaste baan en zijn zzp'er tegelijkertijd. De ene kant van het verhaal is dat werkgevers zich steeds minder verbinden aan werknemers, de andere kant is dat mensen steeds vaker in een los-vast (dienst)verband werken.

Deze onzekerheid kan gezien worden tegen het licht van het wankelen van een tweede belangrijke pijler van zekerheid, de verzorgingsstaat. In vergelijking met veel andere Europese landen biedt de Nederlandse verzorgingsstaat heus nog houvast. Maar anders dan in het verleden is ons stelsel van sociale zekerheid geen Europese koploper meer maar een middenmoter, vergelijkbaar met Frankrijk of Duitsland. Vanaf de jaren tachtig zijn de sociale rechten tientallen keren ingeperkt (Hoogenboom 2011; De Beer 2016). Alleen al in de WAO vond de afgelopen 25 jaar 16 keer een ingrijpende wijziging plaats (Vrooman 2010). Met de introductie van de term 'participatiesamenleving' werd bovendien duidelijk dat houvast eerst elders gezocht moet worden. Niet de verzorgingsstaat zou zekerheid moeten bieden maar mensen zelf, in samenwerking met hun sociale omgeving. In zijn oratie 'Meedoen in onzekerheid' zegt Cok Vrooman van het SCP dat de onzekerheid op het terrein van werk en inkomen in de tijd van Drees veel groter was dan tegenwoordig. Maar tot 1980 werd de belofte van sociale zekerheid steeds verder ingelost. Nu ligt dat anders. Hij zegt: "Veel mensen hebben de laatste jaren de groeiende onzekerheid aan den lijve ondervonden; anderen zien de bescherming waarover zij nu nog beschikken bedreigd worden, en kunnen die in de toekomst niet op eigen kracht opbrengen" (Vrooman 2016: 20). Kortom, de sociale zekerheid is niet meer zo zeker.

In de participatiesamenleving, die de klassieke verzorgingsstaat zou moeten vervangen, wordt zekerheid vooral van het netwerk of de familie verwacht. Dit is de derde pijler van zekerheid. Door de opmars van de werkende vrouw en het toenemend aantal tweeverdieners is er binnen het huishouden een tweede bron van zekerheid bijgekomen. Veel partners – en ook ouders – functioneren als buffer tegen onzekerheid. Toch is lang niet iedereen verzekerd van de (inkomens)steun van zijn of haar ouders of partner. Juist zzp'ers en mensen met een flexibel contract wonen vaker samen met een partner in dezelfde omstandigheid (zie Daan de Leeuw in deze verkenning). En op wie kan de steeds groter wordende groep alleenstaanden terugvallen als het tegenzit met werk? Eén op de drie mensen woont alleen. Daarbij kun je ook van een partner niet meer zo zeker zijn. Een aanzienlijk deel van de huwelijken strandt, een realiteit waar vooral steeds meer lager-opgeleiden tegenaan lopen.

Dit hoofdstuk en deze verkenning gaan in op de toenemende flexibiliteit en onzekerheid op de arbeidsmarkt tegen de achtergrond van toenemende onzekerheid in de twee andere pijlers van de samenleving: sociale zekerheid en familie. Daarbij leggen we het accent op de flexibilisering van de arbeidsmarkt en dan vooral op het losser wordende contract tussen werkenden en werkgevers (de con-

tractflexibiliteit). Aan de ene kant kan flexibiliteit bijdragen aan innovatie, mensen motiveren om iets nieuws op te zetten, en passen bij het levenspad van een werkende. Aan de andere kant kan te veel onzekerheid slecht uitpakken voor het individueel welzijn van werkenden en hun naasten. Zij kan zorgen voor stress en gezondheidsklachten, en kan leiden tot uitstel van het krijgen van kinderen of het doen van aankopen. Te veel flexibilisering van de arbeidsmarkt kan daarom ook slecht uitpakken voor de ontwikkeling van de economie. Een gebrekkige binding van werkende mensen aan de bedrijven waar ze voor werken kan ook negatieve gevolgen hebben voor innovatie nu en in de toekomst. De vraag is wanneer het omslagpunt bereikt is en of de mate en vorm van flexibilisering die we nu in Nederland hebben passen bij economische vooruitgang en een gezonde samenleving. Ondernemerschap en ondernemingszin wil iedereen koesteren. Maar zijn daar per se lossere arbeidsrelaties voor nodig?

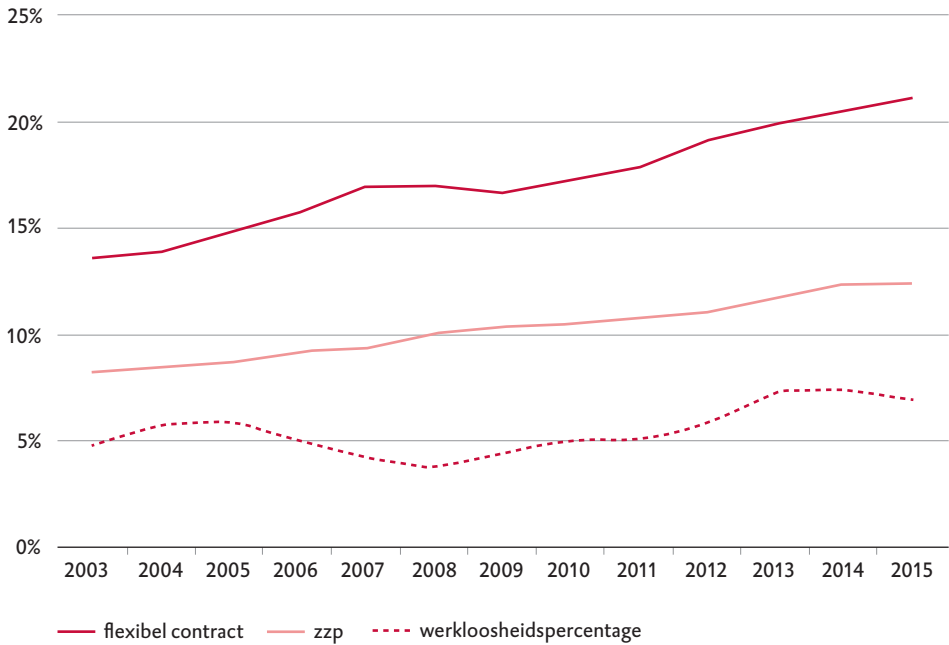
Wat te doen? Er is geen simpel antwoord. De essentie is dat we moeten streven naar meer dynamische arbeidsorganisaties die ondernemerschap waarderen, in combinatie met nieuwe en oude manieren om bestaanszekerheid te bieden. Daar zijn nieuwe wegen voor nodig, en die verkennen we in dit hoofdstuk en in de rest van deze verkenning. Om te komen tot deze nieuwe denkrichtingen (par. 2.7) zullen we eerst ingaan op de ontwikkeling van flexibilisering in Nederland (par. 2.2) en de mogelijke oorzaken ervan (par. 2.3). Daarna gaan we in op de vraag wat de gevolgen van flexibilisering kunnen zijn voor de economie (par. 2.4), voor individuen en hun gezinnen (par. 2.5) en voor de solidariteit in de sociale zekerheid (par. 2.6).

2.2 STEEDS LOSSER, STEEDS DIFFUSER

Flexibilisering in Nederland

Nederland heeft een van de meest flexibele arbeidsmarkten van Noordwest-Europa. Zo hebben we volgens de statistieken van Eurostat verhoudingsgewijs meer 'self-employed persons' (zelfstandigen) dan Ierland en het Verenigd Koninkrijk en staan we net onder Italië, Griekenland en Portugal, landen met een grote informele economie (Hatfield 2015). Ook het aandeel tijdelijk werkenden in ons land is veel hoger dan het EU-gemiddelde. Na Spanje en Portugal heeft Nederland het hoogste aandeel werknemers met een tijdelijk contract, en dat aandeel neemt het laatste decennium het meest toe (Kösters en Smits 2015). Tegelijkertijd geldt dat de meeste werkenden in Nederland nog steeds een vast contract voor onbepaalde tijd hebben, namelijk een kleine 70 procent.

Figuur 2.1 Fractie van het totaal aantal werkenden die een flexibel arbeidscontract heeft of zzp'er is



Bron: Bolhaar et al. 2016: 11.

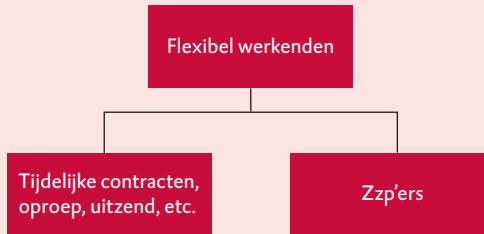
Wat verstaan we onder flexibilisering?

Er is sprake van een **flexibele arbeidsmarkt** of **flexibilisering** als werkenden en werkgevers geen vaste contractrelatie hebben. Hieronder vallen in deze verkenning onder andere contracten van tijdelijke aard (ook uitzendwerk en payroll) en zzp-werk. Parttimewerk op vaste basis valt hier niet onder. We gebruiken de term 'flexibel werkenden' om te spreken over zzp'ers en mensen met een flexibel contract.

Er kan hierbij onderscheid gemaakt tussen flexwerkers en zzp'ers:

1. **Flexibel contract:** een arbeidsovereenkomst van beperkte duur of voor een niet vast aantal uren. Hieronder valt ook uitzendwerk, payroll en oproepwerk. Er wordt ook wel gesproken over flexwerkers (CBS-definitie). Ook het **tijdelijk contract**, een relatie tussen een werkgever en een werknemer waarbij het arbeidscontract van beperkte duur is (CBS-definitie), valt hieronder.

2. **Zzp'er**: een persoon die arbeid verricht voor eigen rekening of risico – in een eigen bedrijf of praktijk (zelfstandig ondernemer), of als directeur-grotaandeelhouder (dga) of als overige zelfstandige (bijvoorbeeld in een zelfstandig uitgeoefend beroep) – én die daarbij geen personeel in dienst heeft (CBS-definitie).



Het vaste contract is een betrekkelijk recente uitvinding. Pas vanaf het begin van de twintigste eeuw, toen een toenemende vraag naar kwalitatief goede krachten ontstond, probeerden de steeds grotere ondernemingen werknemers aan zich te binden, bijvoorbeeld door het aanbieden van pensioenen of huisvesting. De Wet op de arbeidsovereenkomst (1907) komt uit die periode, en is de verdienste van hoogleraar en liberaal Kamerlid Lodewijk Drucker. Onder druk van de Duitse bezetter werd in 1943 voor (collectief) ontslag een vergunning nodig. De regulering van de arbeidsmarkt had als doel om de stabiliteit van de arbeidskrachtenvoorziening te garanderen. Om diezelfde reden werd daar tijdens de wederopbouw aan vastgehouden. Sindsdien kreeg het vast contract ook steeds meer feitelijke betekenis (zie het hoofdstuk van Hoogenboom en Knecht in deze verkenning).

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw verloor het vaste contract langzaam zijn vanzelfsprekendheid. Door de stijgende kosten van ontslag van werknemers met een vast contract ontstond een bloeiende uitzendbranche. Ook oproepcontracten werden steeds gewoner, mede als gevolg van de intrede van vrouwen op de arbeidsmarkt, die veelal parttime werkten. In de jaren negentig verscheen ook de zzp'er op het toneel, toen nog freelancer geheten. Sinds die tijd is het aantal mensen zonder vast arbeidscontract gestaag toegenomen (Knecht en Hoogenboom in deze verkenning). De recente economische crisis heeft weinig veranderd aan deze trend, zoals figuur 2.1 hiervoor al liet zien. De afgelopen jaren is zowel het aandeel zzp'ers als het aandeel mensen met een tijdelijk contract toegenomen. De conjunctuur – gaat het economisch goed of slecht – lijkt dus, althans tot nu toe, weinig te hebben veranderd aan de gestage ontwikkeling van flexibilisering (Bolhaar et al. 2016).

Verbreding en verdeling van flexibilisering

De los-vast arbeidsmarkt heeft niet op iedereen betrekking: flexibiliteit is ongelijk verdeeld. Ben je jong, laagopgeleid, vrouw of heb je een migratieachtergrond, dan heb je meer kans op een flexibel contract. Maar ook als je ouder bent en de arbeidsmarkt op gaat, krijg je vaak een flexibel contract. Flexibele contracten komen ook steeds vaker voor bij mensen boven de 24 jaar (Bolhaar et al. 2016). '28 is het nieuwe 24' twitterde hoofdemograaf Jan Latten van het CBS onlangs. Anders dan veel zzp'ers en mensen met een vaste aanstelling, zijn mensen met een tijdelijk contract niet erg enthousiast over hun positie. Ze zijn op zich natuurlijk blij dat ze werk hebben, maar hebben minder baanzekerheid en minder uren, meer ontevredenheid over werk en arbeidsvoorwaarden, en zijn over het algemeen ook veel minder tevreden met het leven (Van der Valk 2016: 125; Van Echtelt et al. 2016).

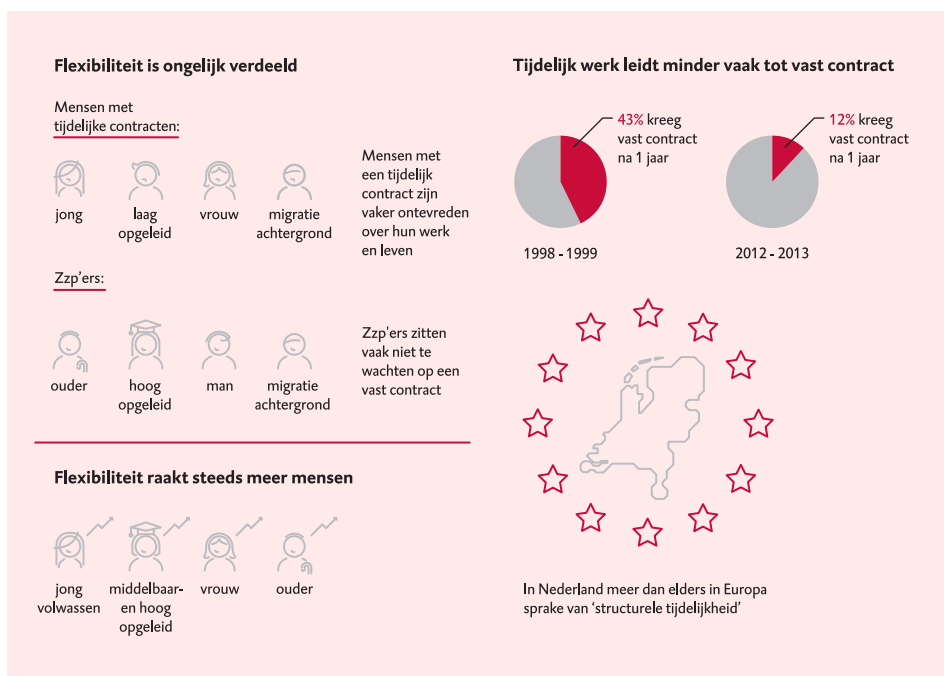
Een belangrijke vraag is vervolgens of de tijdelijkheid van een contract echt tijdelijk is ('een opstapje naar vast'). Het kan namelijk ook zo zijn dat tijdelijk werk eigenlijk structureel van aard is, waarbij sprake is van een draaideurconstructie waardoor mensen continu van tijdelijk werk naar tijdelijk werk gaan. Terwijl in het verleden tijdelijk werk vaak een opstapje naar betaald werk betekende, laten recentere cijfers zien dat tijdelijk werk steeds minder vaak of minder snel wordt omgezet in een vaste baan (De Graaf-Zijl et al. 2011). Aan het eind van de jaren negentig kreeg 43 procent van de werknemers met een tijdelijk contract binnen een jaar een vast contract (Keune 2016). Dit percentage daalde sterk na de financiële crisis van 2008 en bedroeg volgens de Europese Commissie nog maar 12 procent in de periode 2012-2013 (Europese Commissie 2016). Er is in Nederland, zoals vergelijkende statistieken laten zien, meer dan elders in Europa sprake van 'structurele tijdelijkheid'.

Ben je ouder, man, hoogopgeleid, of heb je een migratieachtergrond, dan is de kans dat je zzp'er bent op dit moment (nog) groter dan voor andere groepen (Bolhaar et al. 2016). Werken als zzp'er komt het meest voor onder 35-65-jarigen, al werken ook steeds meer mensen ook na hun pensionering als zzp'er (CBS 2016a). Er is een verschil tussen zzp'ers die arbeid aanbieden en zzp'ers die producten aanbieden, bijvoorbeeld de notenboer of groenteman op de markt. Dat laatste doen zzp'ers met een migratieachtergrond en lageropgeleide zzp'ers vaker. Het leeuwendeel van de zzp'ers zegt heel blij te zijn met zijn of haar werk, en zit niet te wachten op een vast contract (IBO 2015). Ze waarderen de autonomie, de kansen voor ontwikkeling, en de mogelijkheden om zorg en arbeid te combineren. Ze zijn dus een stuk tevredener, ook na het werk, dan mensen met een tijdelijk contract (Josten et al. 2014).

Hoewel flexibilisering van de arbeidsmarkt dus ongelijk verdeeld is, is tegelijkertijd steeds meer sprake van 'verspreiding' van flexibiliteit. Meer jongvolwassenen, lager- en middelbaaropgeleiden en vrouwen worden zzp'er, tijdelijk werk komt

steeds vaker voor bij middelbaar- en hogeropgeleiden, en ook de leeftijd van tijdelijke werknemers stijgt. Flexibiliteit is niet meer voorbehouden aan specifieke groepen. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, kortom, raakt steeds meer verschillende mensen (zie het hoofdstuk van Dekker in deze verkenning).

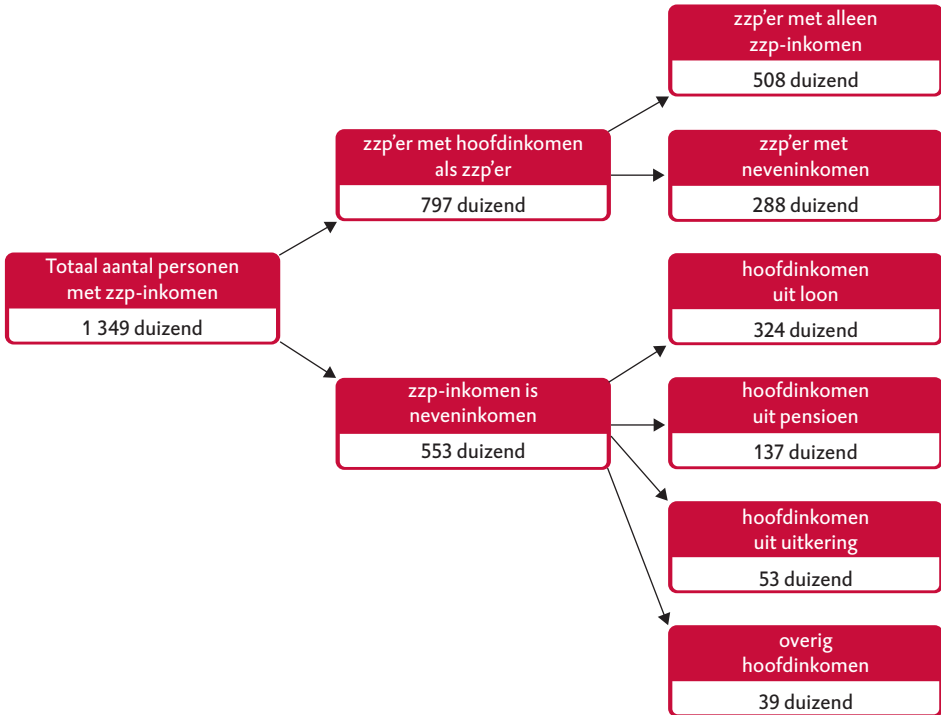
Wie werken flexibel



Hybridisering van werk

Een andere ontwikkeling is de toenemende hybridisering van werk. Cijfers over flexibele relaties beschrijven vooral afgebakende categorieën zoals tijdelijk contract (met of zonder uitzicht op vast werk) en zzp. Maar die afbakening zijn steeds minder scherp te maken. 'Zzp' is bijvoorbeeld een diffuse categorie. Worden daarmee mensen bedoeld die bij de Kamer van Koophandel staan ingeschreven? Of mensen die vrijstelling krijgen van de belasting? Veel mensen zijn ook deeltijd-zzp'er. Ze hebben een betaalde baan of een pensioen naast hun zzp-werk. Van de 1.349.000 personen die in 2014 een zzp-inkomen hadden, hadden slechts 508.000 zzp'ers uitsluitend een zzp-inkomen (figuur 2.2). De rest van de mensen met een zzp-inkomen was ook in loondienst (324.000), of had een uitkering (53.000) of een pensioen (137.000) (CBS 2016a). Ondernemerschap kun je er blijkbaar goed bij doen. En het aantal mensen dat enkel zijn of haar arbeid aanbiedt als zzp'er is dus veel kleiner, namelijk de helft van het vaak genoemde aantal van 1 miljoen.

Figuur 2.2 Zzp'ers naar belang van inkomen als zzp'er, 2014



Bron: CBS 2016a.

Bovendien zijn veel mensen slechts tijdelijk zzp'er. In 2013 startten 207.000 personen als zzp'er, maar er stopten in dat jaar ook 130.000 personen (IBO 2015). Mensen met een tijdelijke baan worden eerst zzp'er, gaan daarna weer in loondienst, etcetera. Zzp'er zijn is dus niet altijd een vaste identiteit, het kan ook deel uitmaken van een levensfase, en het kan goed passen naast werk in loondienst. Ook hebben steeds meer mensen twee parttime banen, zoals Dorenbosch in deze verkenning laat zien. Deze zogenoemde *job slashers* doen dat meestal niet omdat ze anders onvoldoende inkomen hebben, maar omdat het hun werk(plezier) en kansen verbetert. Hoewel het dus voor beleid makkelijker is om in vaststaande, polaire categorieën te denken – zoals tijdelijke kracht of zzp'er – is dit juist in de arbeidsmarkt van vandaag, en zeker van morgen, steeds lastiger. Dergelijke afbakeningen passen steeds minder bij een dynamische werkelijkheid.

Deze hybridisering van werk wordt verder versterkt door internetplatforms en de digitale (deel)economie. Mensen kunnen in wat de 'afroeconomie', 'deeleconomie', of 'schnabbel-economie' genoemd wordt ook geld verdienen door direct hun diensten aan te bieden of spullen tegen betaling uit te lenen of te delen. Platforms koppelen werkenden en consumenten die *peer-to-peer* goederen en diensten kun-

nen verhandelen zonder tussenkomst van formele organisaties. Een op de acht Nederlanders heeft wel eens geld verdiend door betaalde diensten of producten aan te bieden via Werkspot, Marktplaats, etc. (TNO 2016b). Ook kunnen consumenten de rol op zich nemen van werkende mensen door bijvoorbeeld in supermarkten tegen betaling foto's te maken van hoe producten uitgesteld zijn, of als modeblogger inkomen te verwerven. In deze verkenning schrijft Casper Thomas dat in de traditionele economie er een duidelijke rolverdeling bestond tussen klanten en bedrijven. Maar de deeleconomie vouwt alles ineen: iedereen die ooit gewoon klant was, kan ineens ook verkoper worden. Met de opmars van de *peer-to-peer*-economie, hoewel nog bescheiden van omvang, lijkt er kortom sprake van een nieuw arbeidsparadigma, schrijft hij, dat wordt toegevoegd aan het traditionele werken als zzp'er: de werkende mens als micro-entrepreneur, via online-platformen op zoek naar *peers* om diensten en producten aan te verkopen. Die rol zit eigenlijk in tussen de traditionele zzp'er en de werknemer. Werk is kortom niet meer hetzelfde als het hebben van één baan. Het kan voor het individu een scala van activiteiten betekenen. En de rolverdeling tussen consument, werkgever, en werknemer wordt steeds minder strikt afgebakend.

Al deze ontwikkelingen zetten cruciale karakteristieken van arbeidsrelaties op scherp. Flexibilisering van werk gaat al lang niet alleen meer om wat wel 'de flexibele schil rond arbeidsorganisaties' wordt genoemd. Het concept *arbeidsorganisatie* verandert zelf ook. Werknemers zijn steeds vaker werkenden. En wat is een werkgever in een takenmarkt met veel zzp'ers?

2.3 WAARDOOR WERK VERANDERT

Een cruciale vraag is hoe het verder gaat op de arbeidsmarkt. Zullen vaste contracten de norm blijven? Of zal de gestage toename van flexibiliteit gewoon doorgaan? Daarover lopen de analyses, prognoses, meningen en wensen sterk uiteen. Niemand kan met zekerheid voorspellen hoe het verder gaat. Er is namelijk niet één op zichzelf staande verklaring voor de toenemende flexibiliteit in Nederland (Euwals et al. 2016). Er zijn – zoals zo vaak (Boswell 2016) – veel actoren, instituties, trends en ontwikkelingen die een rol (kunnen) spelen en die niet eenvoudig uit elkaar te halen zijn. Allerlei ontwikkelingen spelen een rol: we lopen de in de literatuur meest genoemde hieronder langs (zie ook de hoofdstukken van Dekker en Hoogenboom en Knecht in deze verkenning; Scheer et al. 2016; Euwals et al. 2016).

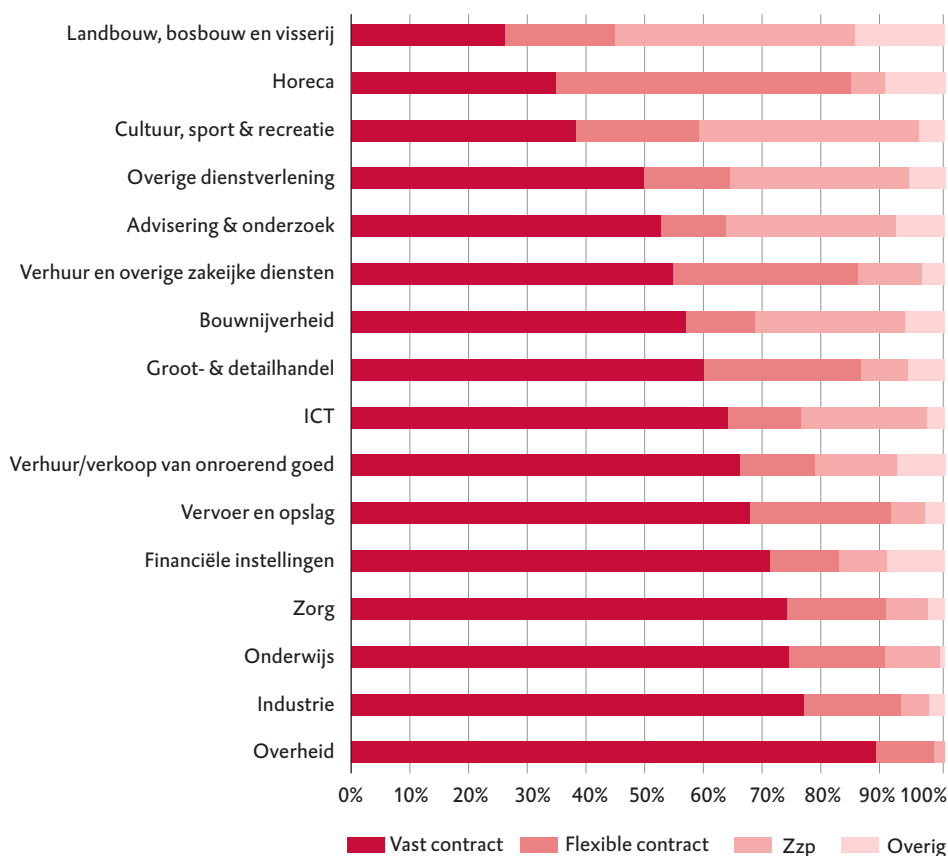
Globalisering

Flexibilisering kan een logisch gevolg zijn van de toegenomen mondiale concurrentie. Globalisering kan immers leiden tot (hyper)concurrentie, met een race naar het laagste punt op arbeidsvoorwaarden en het ontstaan van *winner takes all*-markten die door een paar grote bedrijven gedomineerd worden. Ondernemingen kun-

nen te maken krijgen met concurrenten en nieuwkomers uit de hele wereld die hen uitdagen en marktaandeel proberen te winnen. Het is daarom zaak om wendbaar, innovatief en slank te blijven als bedrijf. Werkgevers die zo min mogelijk kosten willen maken of zich niet willen vastleggen op personeelsverantwoordelijkheid nemen liever zzp'ers in de arm of nemen tijdelijke krachten in dienst. Flexibele arbeid zou ook beter passen in een mondiale economie waarin de productie van steeds meer goederen en diensten in stukjes wordt geknipt en in (grensoverschrijdende) ketens wordt georganiseerd. Daarin zijn de productiecycli korter en sneller en is er sprake van maatwerk door wisselende en uiteenlopende wensen van consumenten. Afnemers kunnen immers tegenwoordig op een mobiele telefoon of tablet alle aanbieders met elkaar vergelijken. Daarnaast kan ook de toegenomen financialisering van de economie een rol spelen, wanneer die ertoe leidt dat aandeelhouders en managers zich meer op het rendement op korte termijn gaan richten (zie ook WRR 2016). Het streven naar langetermijnstabiliteit voor het bedrijf en winst in de toekomst kunnen dan opgeofferd worden aan het behalen van snelle resultaten tegen zo min mogelijk (arbeids)kosten (Boot 2010; Kalleberg 2011; Erixon en Weigel 2016).³

Deze ontwikkelingen kunnen echter niet de enige verklaring zijn voor de toenemende flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt. Nederland is weliswaar een open economie, maar lang niet al het werk in ons land staat direct bloot aan mondiale concurrentie. Het grootste deel van de werkende mensen in ons land verdient zijn brood met het leveren of maken van zogenoemde 'niet-verhandelbare' diensten en goederen – denk bijvoorbeeld aan de zorg, het onderwijs, de horeca, de politie en het leger, winkels, onderhoud en beheer van publieke ruimtes, en het openbaar bestuur. Werkgevers reageren bovendien niet allemaal op dezelfde manier op (mondiale) concurrentie. De verschillen in aantallen en soorten flexibiliteit zijn groot, ook tussen bedrijven binnen sectoren. Zo zijn er, om een voorbeeld te noemen, in de (internationale) creatieve sector bedrijven die veel met vaste contracten werken, terwijl andere bedrijven in die sector dat niet doen (Dekker en De Beer 2014). En uit onderzoek van De Haan en De Beer (2016) over de periode 2004-2014 blijkt zelfs dat sectoren met een sterkere exportoriëntatie over het algemeen minder met flexibele contracten werken dan sectoren die sterk op de binnenlandse markt zijn gericht (zie ook figuur 2.3). De conclusie die zij trekken is "dat er geen enkele aanwijzing is dat internationale concurrentie bedrijven zou dwingen om meer flexibele arbeidskrachten in te zetten."

Figuur 2.3 Flexibilisering naar bedrijfssectoren, 2016



Bron: CBS/eigen berekeningen.

Technologie

Is flexibilisering dan wellicht 'het logische gevolg' van technologische ontwikkelingen? Die maken het immers mogelijk om de productie en ontwikkeling van voorraden permanent te monitoren en bij te sturen, en om de productie van goederen en diensten in stukjes te knippen en zo efficiënt mogelijk te organiseren. Banen zijn bundels van taken (Went et al. 2015). Die deeltaken kunnen soms door slimme machines vervangen worden of worden losgeknipt, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk wordt online deeltaken te (laten) freelancen. Onze economie is steeds meer een diensteneconomie geworden. Maakten diensten rond 1970 nog 60 procent uit van ons bbp, nu is dat 80 procent. Die diensteneconomie is bovendien sterk veranderd en heeft zich doorontwikkeld. Een 24/7-economie is steeds meer de realiteit. Technologische ontwikkelingen, vooral ook in dit domein, hebben er dan ook zeker aan bijgedragen dat flexibilisering een hogere vlucht heeft genomen.

De nieuwe deeleconomie met zijn internetplatforms draagt ook een steentje bij. In zijn oratie wijst Frenken (2016) erop dat het bij de opkomst van de deeleconomie om een ICT-gedreven ontwikkeling gaat, maar die innovaties zelf kunnen volgens hem beter als diensteninnovaties worden opgevat. “Het zijn vooral dienstensectoren als autoverhuur, busvervoer, parkeren, makelaars en horeca die nu als eerste worden ontwricht.” Hij verwacht dat met de uitbreiding van het ‘internet der dingen’ steeds meer spullen een chip en een IP-adres zullen krijgen, en dat bedrijven dan minder producten gaan verkopen en meer product-dienstcombinaties gaan verhuren. De voortgaande verschuiving van werkgelegenheid in de industrie naar werk in de dienstensector (of nieuwe combinaties daarvan) en ook de mogelijkheden tot productie op maat (*mass customization*) hebben ook gevolgen voor de arbeidsmarkt. Bedrijven proberen daarop in te spelen, en daarbij spelen kostenoverwegingen, snel kunnen reageren op veranderingen, innovatief vermogen, en borging van kwaliteit onder andere een rol.

In de WRR-verkenning *De robot de baas* (Went et al. 2015) hebben we laten zien dat technologie zoals digitalisering en robotisering geen fataliteit is die ons overkomt, maar dat overheid, ondernemers, vakbonden, afnemers van goederen en diensten, en ingenieurs invloed hebben op de manier waarop technologie ontwikkeld en toegepast wordt. Een bedrijf dat concurreert op prijs kan met automatisering mensen door machines proberen te vervangen, maar dat kan als het daarbij blijft op langere termijn een ‘verliezerstrategie’ zijn. Andere bedrijven kunnen dat namelijk ook gaan doen en de kosten nog verder drukken. Bovendien loopt een bedrijf het risico opgesloten te raken in een bepaalde manier van produceren (zie Davenport en Kirby 2016). Beter dan proberen van werkende mensen robots te maken en zoveel mogelijk te beknibbelen op arbeidsvoorwaarden, is het om strategieën te bedenken die de toegevoegde waarde kunnen vergroten en onderscheidend kunnen zijn. Technologie kan immers ook ingezet worden om te komen tot duurzame innovaties. Een bedrijf dat innovatief wil zijn, kan misschien veel meer bereiken door zijn mensen meer zekerheid te geven, in de watten te leggen en ruimte te bieden voor het ontwikkelen van nieuwe diensten en toepassingen. Het gaat er dan om te zoeken naar mogelijkheden om medewerkers beter te laten functioneren samen mét technologie. Dit kan door routiniseerbare taken bij hen weg te halen en die uit te laten voeren door robots, om zo meer tijd over te houden voor taken waar mensen goed in zijn. Tussen de twee hier kort geschetste uitersten is van alles mogelijk.

Culturele ontwikkelingen

Misschien is flexibilisering van werk een ‘logisch gevolg’ van culturele ontwikkelingen? Dat is zeker een belangrijke factor: mensen verlangen steeds meer naar vrijheid en autonomie, ook op het werk. Dat geldt niet alleen voor hogeropgeleiden, die steeds meer de dienst uitmaken, maar voor iedereen. Werkenden willen graag eigenaarschap over hun taken en over de plaats waar die moeten worden uit-

gevoerd. Sociologen als Giddens (1991) en Beck en Beck-Gersheim (2002) spreken in dit kader over het leven als een keuzebiografie. Met de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen komt daar nog bij dat steeds meer mensen arbeid en zorgtaken proberen te combineren. Daarvoor is ook flexibiliteit van werk, met eigenaarschap over het aantal uren en het tijdstip waarop gewerkt kan worden, een belangrijke voorwaarde (zie ook Plantenga in deze verkenning). Het ontstaan van de los-vast arbeidsmarkt komt volgens deze benadering niet van ‘bovenaf’ – dus door globalisering en technologisering – maar van ‘onderop’.

De snelle opkomst van zzp’ers in Nederland kan deels inderdaad cultureel verklaard worden. Veel zzp’ers zeggen dat ze als zelfstandige meer kunnen leren, baas zijn over hun eigen tijd, en beter werk en zorg kunnen combineren. Zzp’er word je niet per se om veel geld te verdienen, maar ook, of vooral, om de vrijheid en de arbeidsomstandigheden (Vlasblom en Josten 2013, Josten et al. 2014; zie ook Kremer in deze verkenning). Veel zzp’ers maken een keuze tegen arbeidsorganisaties, die zij als hiërarchisch, stroperig en niet-innovatief ervaren. Mensen vinden werken leuk, maar de arbeidsorganisatie waarin ze werken vaak niet. Liever werken ze ‘in hun eigen tijd’ en ‘als eigen baas’. Samenwerken met andere zzp’ers of werken in allerlei werkverbanden is ook interessant voor hen, maar dat doen ze het liefst buiten de dwingende, regels en normen opleggende standaardarbeidsorganisaties (zie Kremer en Van der Meer in deze verkenning).

Toch kunnen ook culturele factoren niet de enige verklaring bieden. Nederland wijkt cultureel niet enorm af van landen als het Verenigd Koninkrijk of Denemarken, waar flexibel werk niet zo’n hoge vlucht heeft genomen (zie ook Dekker en Stavenuiter 2012). Bovendien zijn er aanwijzingen dat flexibel werken niet altijd ‘van onderop’ komt. Niet alle zzp’ers kiezen vrij en in overtuiging voor deze vorm van werken. Een klein deel van de zzp’ers wordt daartoe gedwongen door de (voormalige) werkgever (schattingen van schijnconstructies variëren van 9 tot 18 procent, IBO 2015). De toename van tijdelijk werk kan sowieso heel lastig verklaard worden door culturele ontwikkelingen. De meesten van de tijdelijk werkenden – 80 procent – willen graag een vast contract (Euwals et al. 2016), want welke voordelen biedt een tijdelijk contract voor mensen (Van der Aa et al. 2015; Kremer in deze verkenning)? Bij tijdelijke contracten is eerder sprake van flexibiliteit *van* de werknemer dan flexibiliteit *voor* de werknemer.

Culturele ontwikkelingen, kortom, zijn relevant. Mensen willen meer eigenaarschap over hun werk en werk is een plaats voor zelfontplooiing geworden. Maar zij kunnen niet de enige verklaring zijn voor het feit dat juist Nederland zo’n sterke toename van het zzp-schap en tijdelijke contracten kent.

Instituties

De tot nu toe besproken verklaringen doen er dus alle toe, maar kunnen geen volledig antwoord zijn op de vraag waarom in Nederland flexibilisering meer aan de orde is dan in andere landen. Economische, technologische en culturele ontwikkelingen spelen immers ook in de ons omringende landen een rol. Wat ons land anders maakt dan andere landen zijn onze nationale institutionele kaders. De wet- en regelgeving rond arbeid en sociale zekerheid kunnen contractflexibilisering in de hand werken of juist afremmen (Muffels en Wilthagen 2015). Zo stellen Muselaers, Van Vuuren en Ter Weel (2016) van het CPB bijvoorbeeld dat flexibiliteit drie gezichten heeft: ten eerste flexibiliteit die het werkenden mogelijk maakt op een wijze te werken die aansluit op hun voorkeuren; ten tweede flexibiliteit die tegemoet komt aan de vraag van werk- en opdrachtgevers. Maar zij wijzen er ook op dat flexibiliteit en de inzet van zzp'ers ten derde worden gebruikt door werkgevers om instituties te omzeilen. Dat geldt voor zzp'ers en voor werkenden. Om welke instituties gaat het?

In OESO-rapporten wordt Nederland steevast genoemd als land waar het ontslagrecht een belangrijke verklaring is voor de toename van tijdelijke contracten (2004, 2013). Het ontslagrecht zou zo streng en star zijn dat werkgevers wel tijdelijke krachten moeten aannemen, of zich moeten wenden tot zzp'ers. Daarbij komt dat er in ons land heel weinig verplichtingen verbonden zijn aan het aannemen van tijdelijke krachten. Dit grote verschil zou een verklaring kunnen bieden voor de hoge mate van flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, maar daar is onder deskundigen geen consensus over. Er zijn ook landen waar de verschillen tussen regelgeving van vaste en tijdelijke contracten klein zijn en waar toch veel flexibele arbeidsrelaties bestaan (Hongarije) en omgekeerd: landen die qua regelgeving op Nederland lijken maar die niet dezelfde mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt kennen (Duitsland) (zie ook het interview met De Beer en Wilthagen in deze verkenning). Inmiddels is in 2015 met de Wet werk en zekerheid een aantal veranderingen in het ontslagrecht doorgevoerd, zoals de transitievergoeding (ontslagvergoeding aan werknemers) en de hoeveelheid tijdelijke contracten die achter elkaar mogen worden afgesloten. De toekomst zal leren of dit op den duur inderdaad de beoogde effecten heeft.

Minder internationale aandacht is er voor het in de Nederlandse discussie veelgehoorde argument dat werkgevers te veel verplichtingen zouden hebben voor de sociale zekerheid. Saskia Peters (2016), hoogleraar arbeidsrecht, zegt in haar oratie dat de wetgever, draaiend aan de knoppen 'preventie', 'activering' en 'financiële prikkel', steeds meer socialezekerheidsrisico's uit de collectiviteit heeft gehaald en als werkgeversverplichting naar de arbeidsovereenkomst heeft overgeheveld. Dat heeft niet als doel gehad om werknemers te beschermen maar om allerlei andere macro-economische doelen te bereiken, zoals het terugdringen van uitkeringsvolumes, aldus Peters. Haar vrees is dat te ver doorgeschoten arbeidsrechtelijke

verplichtingen ondernemers kunnen doen afzien van het in vaste dienst nemen van werknemers. Werkgevers betalen inderdaad steeds meer premies dan werknemers, laten ook Hoogenboom en Knecht zien in deze verkenning. Maar Nederland scoort qua premiedruk voor werkgevers onder het Europese gemiddelde van 28 procent, met 24 procent in 2015 (Eurostat 2016). Premiedruk kan dus niet de enige verklaring zijn voor de mate van flexibilisering in Nederland.

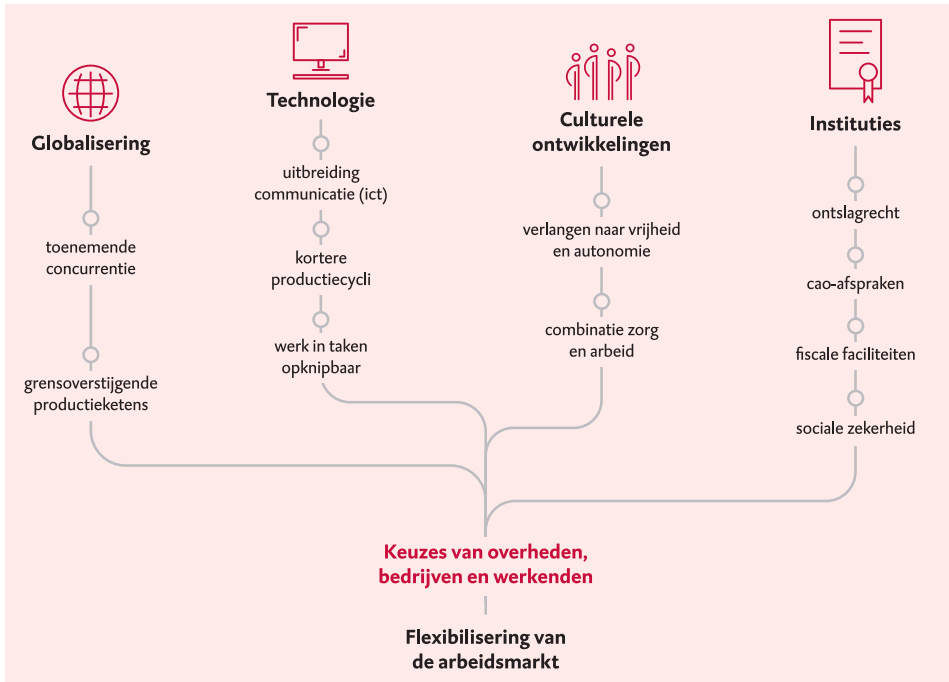
Is het dan misschien de internationaal unieke regeling dat werkgevers bij zieke werknemers twee jaar dienen door te betalen die een verklaring kan bieden? Die regeling wordt geprezen en is effectief omdat het ziekteverzuim na de invoering in 2004 sterk omlaag is gegaan en de drempel naar arbeidsongeschiktheid is verhoogd (CPB 2015a). De hamvraag is of een onbedoeld gevolg hiervan inderdaad is dat werkgevers zich geremd voelen om iemand in vaste dienst te nemen. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken onderzocht Panteia (Brummelkamp et al. 2014) de opvattingen van werkgevers en struikelblokken die zij zien. Hoewel driekwart van de ondernemingen verzekerd blijkt tegen het risico van verplichte loon-doorbetaling zegt tegelijkertijd bijna de helft (45%) financiële problemen te onderkennen met de regeling, vooral kleine ondernemingen. En daardoor zegt een deel van hen te aarzelen om tijdelijk werk naar vast om te zetten (45%) of om mensen aan te nemen (28%). Het leeuwendeel van de werkgevers vindt de wettelijke regelingen wel degelijk rechtvaardig: ook zij moeten een bijdrage leveren. Meer moeite hebben zij met de bovenwettelijke regelingen – de afspraken die er zijn gemaakt in cao's. Ook zeggen werkgevers dat hun aarzeling niet specifiek de ziektekostenregeling betreft maar een groter pakket aan afspraken rond ontslag, premies en vooral de verplichting tot re-integratie. Het gaat dus bij werkgevers meestal niet om één specifieke, geïsoleerde, wet of cao-regeling – zoals doorbetaling bij ziektekosten of ontslagrecht – maar om het geheel aan feitelijke of gepercipieerde verantwoordelijkheden.

Wat betreft de snelle groei van het aantal zzp'ers wordt vaak gewezen op genereuze fiscale voordelen, met name de zelfstandigenaftrek (Vroonhof et al. 2005; IBO 2015). Niet voor niets heeft het zzp-schap na de introductie een hoge vlucht genomen. Uit het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar zzp'ers (IBO 2015) komt naar voren dat zzp'ers significant minder winstbelasting betalen dan dga's (directeuren-groottaandeelhouders) en minder belasting betalen over hun brutowinst dan werknemers over hun brutoloon. Berekeningen die in dit kader gemaakt zijn door het CPB spreken bij een modaal inkomen over 5500 euro verschil in belastingafdracht per jaar tussen zzp'ers en werknemers, waarin reserveringen voor sociale zekerheid al zijn verdisconteerd (zie IBO 2015). Dit belastingvoordeel stimuleert mensen om zzp'er te worden, maar ook arbeidsorganisaties om zzp'ers in dienst te nemen omdat de arbeidskosten voor hen veel lager zijn. Fiscale regelingen, kortom, hebben een dubbel effect op de toename van zzp'ers in Nederland.

Ten slotte speelt het bestaan van sociale zekerheid een rol als vangnet, omdat daardoor mensen de stap naar het zzp-schap durven te zetten. Hoewel zzp'ers zijn uitgesloten van de meer beschermende werknemersverzekeringen kunnen ze wel een beroep doen op toeslagen, de algemene bijstandswet, en op ons algemene ouderdomspensioen (AOW). Vaak wordt verondersteld dat de verzorgingsstaat mensen minder ondernemend maakt, maar het bestaan van een zekere mate van bestaanszekerheid maakt het voor mensen ook mogelijk om risico's te nemen, om stappen te durven zetten. Na de introductie van de Algemene Bijstandswet in 1965 schoten de echtscheidingspercentages omhoog, omdat veel vrouwen door de 'gemoedsrust van de verzorgingsstaat' het risico aandurfdem om bij hun kostwinner weg te gaan (Van Stolk en Wouters 1985; zie ook Schuyt 1991). Meer recent heeft in Frankrijk een specifieke regeling voor entrepreneurship met betrekking tot de Werkloosheidsverzekering (PARE – Plan d'Aide au Retour à l'Emploi) juist bijgedragen aan het ontstaan van een groot aantal zzp'ers (Hombert et al. 2013). En in Canada heeft baan zekerheid tijdens het zwangerschapsverlof er ook voor gezorgd dat meer vrouwen een onderneming starten (Gottlieb et al. 2016). Kortom, mensen worden dus niet per definitie ondernemend als er geen vangnet is. Juist door het bestaan van allerlei zekerheden durven zzp'ers in groten getale te ondernemen.

Dat Nederland een exceptioneel hoge mate van flexibilisering kent, heeft dus ook te maken met de rol van nationale wet- en regelgeving en afspraken. Die heeft zowel effecten op het gedrag van werkgevers als van werkenden. Maar het is niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen die verklaart waarom zzp-schap en tijdelijk werk zo'n hoge vlucht hebben genomen. Vaak gaat het om combinaties van institutionele arrangementen, die soms ook deels onbedoelde gevolgen kunnen hebben.

De oorzaken van flexibilisering van de arbeidsmarkt



Beleidsruimte en de keus van arbeidsorganisaties

De in vogelvlucht beschreven culturele, technologische en economische veranderingen zullen hoogstwaarschijnlijk doorzetten, maar zijn dus niet allesbepalend. Er zijn beleidskeuzes mogelijk en er blijven vrijheidsgraden voor bedrijven. Lossere wordende arbeidsrelaties zijn geen ‘natuurlijke’ ontwikkeling.

Arbeidsorganisaties vervullen een spil- en schakelfunctie in de flexibele arbeidsmarkt. Veel arbeidsorganisaties blijken heel diffuse overwegingen te hebben als gevraagd wordt naar hun flexbeleid. Werkgevers zeggen vaak dat financiële kostenoverwegingen steeds belangrijker worden, bijvoorbeeld door mondiale concurrentie in het marktsegment of bezuinigingen in de publieke sector. Tegelijkertijd spelen voor hen ook andere overwegingen een rol, die er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat ze werknemers meer aan zich willen binden. Zo hebben Arriva en PostNL aangekondigd dat zij meer mensen in vaste dienst gaan nemen om beter de kwaliteit van dienstverlening te kunnen borgen. Ook een organisatie als Buurtzorg zet in op kwaliteit door middel van het aantrekken van vast personeel (zie het hoofdstuk van Pot in deze verkenning). Omgekeerd geldt ook dat arbeidsorganisaties die weinig ruimte bieden aan werkkenden en hun ideeën, moeite hebben om goed gekwalificeerd personeel aan zich te binden, zie het toenemend aantal zzp'ers.

Ook denken werkgevers vaak in termen van risico's, al dan niet feitelijk of gepercipieerd. Die risico's draaien niet alleen om de directe financiële kosten van bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte maar ook alle ingewikkelde regelingen en vereisten – het gedoe – eromheen (Euwals et al. 2016). Voorspelbaarheid, zekerheid en continuïteit zijn niet alleen belangrijk voor veel werkenden maar spelen ook bij werkgevers een rol; ze zijn ook graag zeker van hun zaak (Donker van Heel et al. 2013; zie ook Das in deze verkenning).

Tegelijkertijd is niet altijd helder of individuele bedrijven wel individuele afwegingen maken: er zijn ook aanwijzingen dat sprake is van modeverschijnselen en kopieergedrag door bedrijven (Dekker 2016). Dat betekent dat de toename van flexibilisering geen wet van Meden en Perzen is. Het gedrag van werkgevers kan ook weer veranderen, bijvoorbeeld als de omstandigheden wijzigen, als er meer krapte ontstaat op de arbeidsmarkt, of door andere voorbeelden te stellen.

Dat betekent ook dat er een rol is voor de overheid, die door de inrichting van onze instituties de kwaliteit en kwantiteit van flexibiliteit kan beïnvloeden. Daarvoor is het van belang te bepalen welke vormen van flexibilisering wenselijk zijn en welke onwenselijk. Wellicht zijn er ongewenste neveneffecten die economisch of maatschappelijk onacceptabel zijn, of die haaks staan op andere doelen in het beleid. Dat is niet alleen een empirische kwestie, maar ook een vraag voor de politiek en maatschappelijke organisaties. En dat geldt ook voor wat daar eventueel aan te doen is, en door wie. Aan het eind van dit hoofdstuk schetsen we een aantal mogelijke antwoorden op die laatste vraag. Daaraan voorafgaand inventariseren we wat bekend is over de effecten van verschillende vormen van flexibilisering. Daarbij kijken we naar drie dimensies: (1) de gevolgen van flexibilisering voor de economie als geheel (groei, innovatie); (2) de gevolgen van de flexibele arbeidsmarkt voor het persoonlijke en gezinsleven; en (3) de gevolgen voor solidariteit in de verzorgingsstaat.

2.4 GEVOLGEN VAN FLEXIBILITEIT VOOR INNOVATIE, ONDERNEMERSCHAP EN ECONOMISCHE GROEI

De economie kan groeien doordat er meer uren gewerkt worden en/of doordat de productiviteit per gewerkt uur omhoog gaat. Voor dat laatste is innovatie van groot belang. Daarbij gaat het niet alleen of vooral om nieuwe technologische doorbraken, maar vooral ook om veelal kleine verbeteringen in de wijze van productie van goederen en diensten door nieuwe combinaties van bestaande kennis en veranderingen in de organisatie van de arbeid (WRR 2008; 2013). Een belangrijke vraag is daarom wat de gevolgen zijn van de toegenomen flexibilisering van arbeidsverhoudingen in ons land voor het innovatief vermogen van onze economie en de economische groei. Daarop bestaat nog geen eenduidig antwoord. En vanuit de economische theorie kun je daar op verschillende manieren tegenaan kijken.

Transactiekosten en ondernemerschap

Waarom hebben we eigenlijk bedrijven in een markeconomie? Die vraag stelde econoom Ronald Coase in 1937 in een monumentaal artikel over *The nature of the firm*, waaraan hij mede de Nobelprijs voor de economie in 1991 te danken had. Onderhandelen over een contract voor elke handeling die een ondernemer uitgevoerd wil hebben voor de productie van zijn goederen of diensten zou tot enorme transactiekosten leiden, was in essentie zijn antwoord. Maar door technologische vooruitgang zijn sindsdien de kosten gereduceerd voor het afsplitsen en buiten het bedrijf laten uitvoeren van taken. De grens tussen wat een bedrijf zelf in huis doet en met inleen of door outsourcing of door zzp'ers kan laten doen, is verschoven. Hoe zich dit verder zal ontwikkelen is niet te zeggen, maar (grote) bedrijven houden sowieso een kern van vaste medewerkers in dienst, om het institutionele geheugen en een eigen cultuur op langere termijn te borgen. En bedrijven zijn meer dan een manier om transactiekosten tot een minimum te beperken: "They are proof that when people are trying to solve common problems, they are wiser collectively than they are individually. Such collective wisdom can accumulate over time and be embodied in corporate traditions that cannot be bought in the market" (*The Economist* 2016).

Er zijn natuurlijk ook verschillen tussen bedrijven, en tussen types bedrijven. Econoom Alfred Kleinknecht (2015) schetst globaal twee innovatieregimes waarin bedrijven op een verschillende manier omgaan met de relatie tussen flexibilisering en innovatie. In sectoren met een 'geroutiniseerd' model van innovatie (ook wel Schumpeter II-regime genoemd), met kleine incrementele verbeteringen van product, organisatie en processen, is innovatie afhankelijk van bedrijfsspecifieke en historisch geaccumuleerde kennis. Een groot aandeel van laagbetaalde tijdelijke werknemers maakt in zulke bedrijven de kans kleiner op investeringen in R&D en innovaties. Maar bedrijven met een *entrepreneurial* (of *garage business*) model (ook wel Schumpeter I-regime genoemd), die afhankelijker zijn van algemeen beschikbare kennis, kunnen juist baat hebben bij de inzet van veel flexibele arbeid. Het kan daarom ook verstandig zijn te differentiëren in beleid (Kleinknecht, Van Schaik en Zhou 2014).

Ondernemerschap wordt gestimuleerd vanwege de positieve externe effecten die dit kan hebben: meer innovatie, hogere groei, en meer werkgelegenheid. Maar de groei van het aantal zelfstandigen heeft daar niet aantoonbaar toe geleid (Euwals en Muselaers 2016; Stam in deze verkenning). Bij een deel van de eenpitters, bijvoorbeeld mensen die gedwongen vanuit een baan zzp'er worden of kansarme uitkeringsgerechtigden die het zzp-schap opgedrongen krijgen, kan ernstig betwijfeld worden of sprake is van de veronderstelde positieve effecten van de toename van het aantal ondernemers op de groei en de werkgelegenheid. De vraag wanneer, in welke mate en in welke vorm flexibiliteit goed of slecht is voor de productiviteit en

voor de groei van de economie, is dus niet simpel en ook niet in het algemeen te beantwoorden. Er spelen daarnaast andere kwesties bij flexibilisering vanuit het perspectief van innovatie en groei.

Leren, innoveren en consumeren

Om te beginnen wordt nog wel eens vergeten dat mensen die werken vooral de juiste kennis en kwalificaties verwerven voor de taken die zij uitvoeren doordat zij in de praktijk leren hoe zij dat moeten doen. De vraag in hoeverre sprake is van *learning by doing* en *learning on the job* (Bessen 2015) bij flexibele werkrelaties is niet in het algemeen te beantwoorden. Maar het ligt voor de hand dat mensen die geen onderdeel zijn van een organisatie omdat ze alleen voor een deeltaak worden ingehuurd, expert worden in die deeltaak maar minder snel andere of bredere vaardigheden zullen ontwikkelen. Daarnaast zullen werkgevers niet of minder investeren in scholing voor flexibele krachten en zzp'ers dan voor eigen personeel in vaste dienst. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de innovatiekracht van de economie als geheel en voor de opbouw van menselijk kapitaal, en daarmee voor het groeivermogen van de economie op termijn. Voor individuele flexibele werkers en zzp'ers is dit ook problematisch. Zij beschikken vaak niet over de vastigheid, middelen, contacten en (zelf)kennis om te investeren in het op peil houden en uitbreiden van hun kennis en het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden. Leren, ook informeel leren, gebeurt minder door mensen met een tijdelijk contract dan door mensen met een vast contract. Ook zzp'ers investeren minder in leren, al is dit de laatste jaren wel verbeterd (Van Echteld et al. 2016).

Een tweede aandachtspunt is dat flexibilisering slecht kan zijn voor de betrokkenheid van het ingehuurde personeel. Bedrijven onderkennen dit probleem en proberen er een oplossing voor te vinden. In Engeland gaat McDonald's zijn medewerkers met een nulurencontract een contract voor een bepaald aantal uren aanbieden in de verwachting dat dit goed is voor het welbevinden van de medewerkers en gunstig is voor hun betrokkenheid en inzet. In ons land zijn ook bedrijven (zoals Post NL) die meer mensen in vaste dienst gaan nemen, met onder andere als argument dat ze de kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren. En in de VS wordt het minimumloon in veel steden en staten en in steeds meer bedrijven verhoogd, onder andere met het argument dat dit de inzet en productiviteit van werknemers ten goede zal komen.⁴

Een derde thema is of (on)zekerheden ondernemend gedrag in organisaties kunnen belemmeren of juist uitlokken. Waarom zou iemand zich inspannen om nieuwe dingen te verzinnen of een extra stap te zetten als het salaris toch elke maand binnenkomt en de kans op verlies van werk nihil is, is een vraag die nog wel eens gesteld wordt. De manier waarop het werk georganiseerd wordt, en of mensen meer of minder ruimte hebben voor eigen initiatief en experimenteren, zijn hier van belang. Wie wil innoveren en gebruik wil maken van de intrinsieke moti-

vatie en creativiteit van de eigen ondernemers kan beter op zekerheid inzetten (zie Pot en De Spiegelaere in deze verkenning). Onzekerheid kan leiden tot gebrek aan vertrouwen en tot risicomijdend gedrag, wanneer bijvoorbeeld fouten afgestraft worden in plaats van gebruikt worden om van te leren. Juist voor ondernemerschap *binnen* bedrijven zijn zekerheden nodig voor de medewerkers die zich daaraan wagen, betogen Stam en Libregts in hun bijdrage aan deze verkenning.

Tot slot kan een toename van flexibel werk macro-economische gevolgen hebben wanneer flexwerk bijvoorbeeld leidt tot uitstel of afstel van (grotere) aankopen. Uit onderzoek van Dekker en Vergeer (2007) is gebleken dat hogere baanonzekerheid tot lagere consumptie, uitstel van consumptie en daardoor tot een langzamer herstel van de economie na een recessie leidt. En wie zijn oor te luister legt bij mensen met onzeker werk en onzekere inkomsten wordt daar ook al snel mee geconfronteerd (zie het hoofdstuk van Kremer in deze verkenning). Zo zei directeur Swank van De Nederlandsche Bank (DNB) in juni 2016 bij de presentatie van de halfjaarlijkse DNB-prognoses voor onze economie, dat de bank in eigen onderzoek heeft vastgesteld dat het loonaandeel in het nationaal inkomen daalt door de toename van flexibele arbeid (NRC, 3 juni 2016). Dat remt de groei. Als de binnenlandse koopkracht vermindert omdat de lonen niet of weinig stijgen, merken we dat aan de afzet van diensten en goederen. DNB volgt daarom sinds kort het groeiend koor van economen dat vindt dat de lonen in ons land omhoog kunnen en moeten om de economische groei te bevorderen.

'Het hangt er van af'

Op de vraag of we vanuit economisch oogpunt in Nederland meer of minder flexibele banen moeten willen en dat eventueel met beleid moeten bevorderen, is geen algemeen antwoord te geven. Alles flexibiliseren is niet goed, en geen enkele flexibilisering in de arbeidsmarkt is evenmin nastrevenswaardig, daar zijn alle economen het wel over eens. Maar wat is het optimum voor ons land? De economische structuur is niet homogeen: karakteristieken, voorkeuren en strategieën van bedrijven, werkgevers en sectoren verschillen. We hebben ook gezien dat diverse macrofactoren en effecten een rol spelen, en dat arbeidsorganisaties zelf keuzes kunnen maken (zie ook het hoofdstuk van Pot in deze verkenning).

Onze economie is steeds meer een diensteneconomie geworden, en de levering van diensten op maat kan een meer flexibele inzet van mensen vereisen. Flexibel werk leidt tot meer werk bij 'piek en ziek': wanneer het gaat om het opvangen van pieken en dalen, en het vervangen van mensen die door ziekte uitvallen. Maar flexibiliteit kan tot te veel onzekerheid leiden voor flexibel werkende mensen, met negatieve gevolgen voor de economie. En wanneer flexibiliteit wordt ingezet om regels, arbeidsvoorwaarden of instituties te omzeilen of ontduiken, is sprake van substitutie van betere banen voor minder goed werk (Muselaers et al. 2016).

Samenvattend springen vier thema's eruit als we kijken naar flexibilisering en het langetermijnverdienvermogen van de economie. Allereerst is het van belang de onzekerheid voor werkenden binnen de perken te houden: die kan té groot worden, met negatieve gevolgen voor de economie. Een goed uitgangspunt is dat het voor de (on)zekerheidsgevoelens van werkenden uiteindelijk niet uit zou moeten maken onder welke juridische constructie zij hun arbeidskracht aanbieden. Een tweede thema is, dat het van belang is om te bevorderen dat zoveel mogelijk werkenden ondernemend durven zijn, en dat kan zowel binnen bestaande ondernemingen als met een eigen bedrijf. Het derde thema is de noodzaak voor iedereen om te kunnen blijven leren. Daarbij gaat het niet alleen om formele opleidingen en het al veel besproken 'leven lang leren' (WRR 2013), maar vooral ook om te kunnen leren in de dagelijkse praktijk van bedrijven en instellingen. Het vierde thema, tot slot, is dat flexibilisering om instituties en regels te ontduiken zou moeten worden ontmoedigd en tegengegaan, om verdringing van werkenden te voorkomen.

2.5 ONGELIJKE ONZEKERHEID: INKOMEN EN WELBEVINDEN VAN INDIVIDUEN EN GEZINNEN

Werk is niet zomaar een activiteit. Het is (mede)bepalend voor inkomen, status, erkenning, sociale relaties en welbevinden (Kalleberg 2011). Als dat werk steeds flexibeler wordt, wat betekent dat voor het leven van mensen, en voor de samenleving als geheel?

In het veelgeprezen *Cut adrift, Families in insecure times*, beschrijft Marianne Cooper (2014) in de VS de gevolgen van de flexibele arbeidsmarkt en loonstagnatie in combinatie met de privatisering van risico's, zoals de zorg voor kinderen en gezondheidsproblemen. Door letterlijk een kijkje te nemen in de keuken van de middenklasse – ze volgt vijftig gezinnen op de voet – constateert zij dat veel gezinnen continu onzekerheid ervaren. Het zwaard van Damocles hangt hen altijd boven het hoofd. Dat geldt niet alleen voor gezinnen in de lagere middenklasse maar ook voor de beter gesitueerde gezinnen met banen en geld op de bank. Deze onzekerheid, beschrijft Cooper, betekent een grote emotionele aanslag op het dagelijkse leven, waarbij vooral vrouwen veel zorgen op hun schouders nemen; zij zijn de *designated worriers*. Om opgewassen te zijn tegen alle veranderingen op de arbeidsmarkt ontwikkelen mensen allerlei 'onzekerheidsstrategieën'. Ze stellen hun behoeften naar beneden bij, of zijn voortdurend aan het netwerken, of disciplineren hun kinderen om opgewassen te zijn tegen concurrentie in de mondiale arbeidsmarkt.

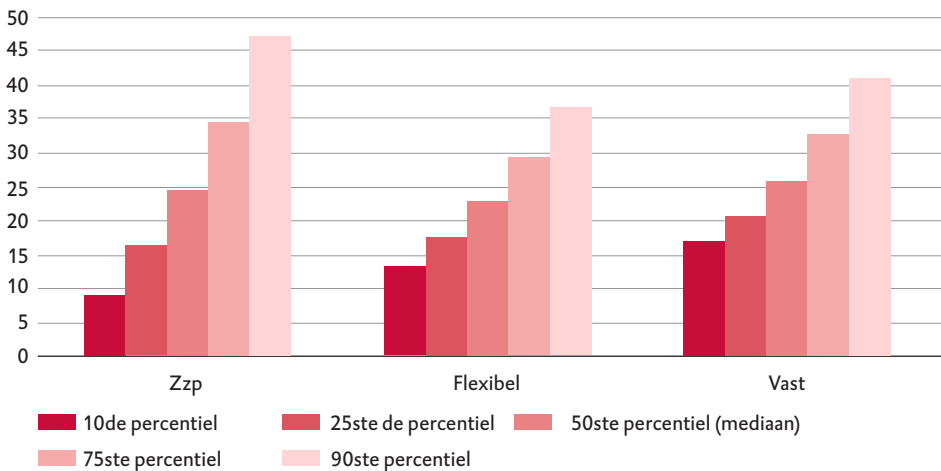
Hoewel in Nederland meer sociale zekerheid bestaat dan in de VS, zien we dat flexibiliteit ook bij ons verschillende soorten onzekerheid met zich mee kan brengen. In deze paragraaf gaan we in op drie soorten: inkomensonzekerheid, psychologi-

sche onzekerheid en levensloponzekerheid. Die onzekerheden, die niet gelijk verdeeld zijn over de bevolking, gaan niet alleen gepaard met persoonlijke problemen maar vormen ook belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

Inkomensonzekerheid: van comfortabel tot kwetsbaar

In de eerste plaats betekent een flexibele arbeidsmarkt voor velen ook onzekere inkomsten. Vooral zzp'ers hebben te maken met fluctuerende inkomsten, met goede en slechte seizoenen, of zelfs jaren. Werkloosheid voor deze groep is zeker niet uitgesloten. Onderzoek laat zien dat vijf jaar na het starten 24 procent inactief of werkloos is (Mevissen et al. 2012).⁵ Tijdens de crisis was een deel van de zzp'ers eerder 'zzw'er' – zelfstandige zonder werk. Zzp'ers hebben meer kans dan werknemers om (langdurig) arm te worden (SCP/CBS 2014). Volgens onderzoek van het SCP leeft 15 procent van hen onder het 'niet veel maar toereikend criterium' (Josten et al. 2014). Tegelijkertijd is er een aanzienlijk deel van de zzp'ers die netto veel beter af is dan werknemers, zoals figuur 2.4 laat zien. Kenmerkend voor zzp'ers is namelijk dat de inkomensverschillen binnen de groep veel groter zijn dan onder werkenden in het algemeen. De armste zzp'ers zijn veel armer dan de armste werknemers en de rijkste zzp'ers zijn veel rijker dan de rijkste werknemers (IBO 2015). Dat betekent dat er twee uitersten zijn: 'comfortabele' en 'kwetsbare' zzp'ers (zie ook IBO 2015; Klosse in deze verkenning).

Figuur 2.4 Gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers en mensen met flexibele en vaste contracten, 2012 (* € 1.000)

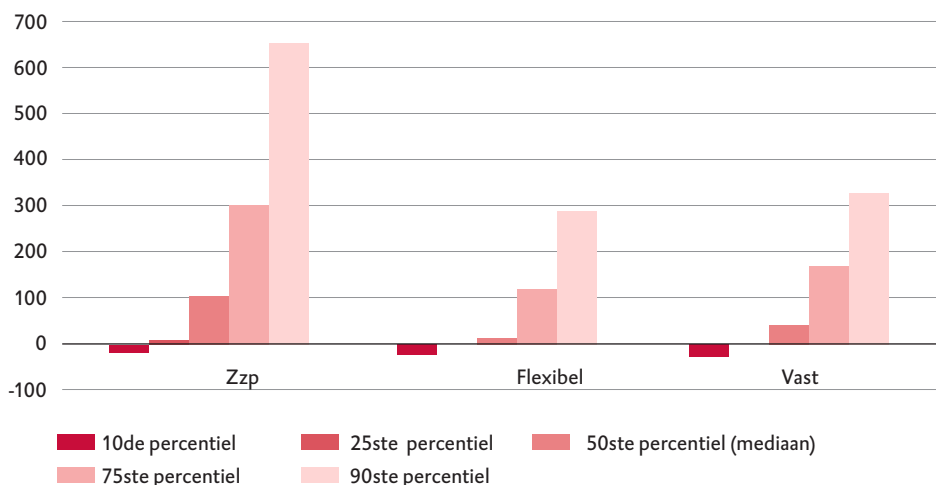


Bron: CBS/eigen bewerking.

Grote verschillen tussen zzp'ers zijn ook zichtbaar als gekeken wordt naar hun vermogensopbouw. Daarin lijken zzp'ers geheel niet op werknemers, zoals figuur 2.5 laat zien. Zzp'ers hebben gemiddeld veel meer vermogen opgebouwd, maar een

kwart van de zzp'ers heeft geen of weinig vermogen. De verschillen in vermogen tussen zzp'ers zijn niet te herleiden tot het opleidingsniveau: de lageropgeleide zzp'er was tot voor kort meestal de groenteboer of marktkoopman die een buffer opbouwde. Zoals gebruikelijk bij vermogen is er vooral veel verschil naar leeftijd: hoe jonger, hoe minder vermogen. Vooral jongere leeftijdscohorten zijn zeer kwetsbaar (IBO 2015).

Figuur 2.5 Huishoudvermogen van zzp'ers en mensen met flexibele en vaste contracten, 2012 (× € 1.000)



Bron: CBS, eigen bewerking.

Tijdelijk werkenden verkeren zelden in een comfortabele positie en zijn vooral kwetsbaar. Het SCP constateert in 2016 dat het aantal werkenden dat leeft onder de armoedegrens enorm is gegroeid, en dat de helft van de armen werkt. Dit wordt door hen deels verklaard door de toename van het flexibele werk (Wildeboer Schut en Hoff 2016; De Waard 2016). Van de tijdelijk werkenden wordt een derde van de mannen en de helft van de vrouwen door het SCP als 'financieel kwetsbaar' getypeerd. Van de mensen die een vast contract hebben is ongeveer 10 procent financieel kwetsbaar (Van den Braker 2015).

Veel van de door flexibel werk ontstane inkomensonzekerheid wordt in Nederland gecompenseerd door een werkende partner. Doordat nu ook vrouwen steeds meer werken zijn er meestal twee inkomens in het gezin. Onze berekeningen op basis van cijfers van het CBS laten zien dat in 2014 minder dan de helft van de koppels (43%) waarin één iemand werkte, bestond uit mensen die allebei een vast contract hadden, een percentage dat sinds 2005 is afgenomen. Daarnaast heeft een deel van de werkenden met een flexcontract én zzp'ers een partner met een vast contract (23%), een percentage dat sinds 2005 is toegenomen. Tegelijkertijd zien we ook op

dit vlak een tendens naar homogamie: mensen die wat betreft positie in de samenleving op elkaar lijken, leven met elkaar: oftewel zzp'ers leven vaker samen met zzp'ers, tijdelijk werkenden met tijdelijk werkenden. Ook is er een aanzienlijk percentage werkende alleenstaanden (15%) die niemand hebben om op terug te vallen (De Leeuw in deze verkenning).

Hoewel deze nieuwe inkomensafhankelijkheden een deel van de arbeidsonzekerheid compenseren, is de vraag hoe wenselijk en hoe stabiel dit is. Veel werkenden ervaren de afhankelijkheid van een partner vaak als negatief: zij willen graag zelf hun eigen inkomen verdienen en zeggen dat 'een gelijke inbreng van geld en tijd' nodig is voor een gezonde relatie (Kremer in deze verkenning). Economische zelfstandigheid is niet voor niets al decennialang het doel van het emancipatiebeleid. Bovendien is de 'hoeksteen van de samenleving' behoorlijk kwetsbaar. Een derde van de huwelijken (en 40% van alle partnerschappen) strandt, en dit is juist hoger bij de lagere inkomensgroepen (CBS 2016c). En het zijn vooral vrouwen die na een scheiding een enorme inkomensval meemaken (Bouman 2004).

Psychologische onzekerheid

Onzekerheid over het werk heeft ook gevolgen voor het welzijn van mensen en het gezinsleven. We hebben kwalitatief onderzoek gedaan onder zzp'ers en tijdelijk werkenden in verschillende levensfasen, namelijk tussen 25 en 35 jaar, wanneer mensen zich 'settelen', en tussen 50 en 60 jaar, en met verschillende opleidingsniveaus (zie het hoofdstuk van Kremer in deze verkenning). Daarin kwam de term 'onzekerheid' voortdurend naar voren. Onzekerheid kent vele betekenissen. Volgens de de Dikke Van Dale betekent onzeker 'in twijfel', 'onvast', 'niet vaststaan' en 'wisselvallig'. Wat bedoelen flexibel werkenden met onzekerheid en hoe waarderen ze die?

De eerste betekenis is die van *verwachtingsvolle spanning*. Onzekerheid is avontuur; het is fijn om niet te weten wat je het volgend jaar doet, en om niet in een keurslijf te zitten. Het is een mentale staat. "Ik heb het gevoel dat ik leef", zeggen mensen die deze spanning ervaren. Deze positieve mentale staat wordt vooral door jongere, hogeropgeleide zzp'ers genoemd, en niet door tijdelijk werkenden en veel minder door mensen van middelbare leeftijd. De andere betekenissen van onzekerheid zijn negatiever. Een tweede interpretatie van onzekerheid is die van *financiële stress en onrust*. Mensen maken zich voortdurend zorgen over hun inkomsten: heb ik volgende maand nog wel voldoende inkomen, kan ik de huur straks betalen? Veel zzp'ers zien deze stress als de prijs die ze moeten betalen voor de keuze voor inhoudelijk interessant werk, voor zelfontplooiing. Onrust nemen ze op de koop toe. Maar tijdelijk werkenden ervaren dat anders. Ze zien weinig voordelen in het gevoel voortdurend op hun tenen te moeten lopen in de hoop op contractverlenging. De derde betekenis van onzekerheid is die van *gebrek aan erkenning*. Vooral tijdelijk werkenden hebben het gevoel dat ze niet belangrijk zijn,

dat ze inwisselbaar zijn: “Voor jou tien anderen”, zeggen ze steeds. Ze missen respect. Door veel mensen wordt een vast contract nog altijd gezien als een teken van bevestiging. Vaak durven mensen zich niet te uiten op het werk, zeker niet tegen hun baas, ook niet als ze innovatieve ideeën hebben. Ze hebben niet het gevoel dat ze ertoe doen, noch dat ze kunnen groeien in hun werk. Soms worden ze ongelijk behandeld in vergelijking tot mensen met een vast contract. Er is dan sprake van wat je ‘flexisme’ zou kunnen noemen (Das in deze verkenning).

De wetenschappelijke psychologische studies naar onzekerheid wijzen ook vaker op de negatieve dimensies van onzekerheid. Van financiële stress weten we dat die allerlei gezondheids- en mentale gevolgen kan hebben.⁶ De wetenschappelijke bestseller *Scarcity* van Mullainathan en Shafir (2013) beschrijft bijvoorbeeld hoe de mentale vermogens van mensen daardoor afnemen. De WRR heeft hier eerder aandacht aan besteed in de publicatie *Eigen schuld?* (Tiemeijer 2016). Ook naar baanonzekerheid is veel onderzoek gedaan. Baanonzekerheid⁷ wordt gezien als een belangrijke ‘stressor’, zoals dat genoemd wordt: mensen krijgen daardoor lichamelijke klachten, voelen zich eenzaam, depressief, scoren laag op welzijn, en hebben slechtere werkprestaties (Cheng en Chan 2008). Tijdelijk werkenden ervaren niet per definitie meer baanonzekerheid. Baanonzekerheid hangt namelijk met veel factoren samen, zoals de stand van de economie, kansen op de arbeidsmarkt, en leeftijd – Van Oorschot en Chung (2014) noemen er maar liefst 20. Veel survey-studies laten wel een direct verband zien tussen tijdelijk werk en een lager welbevinden, gezondheidsproblemen en stress (Martens et al. 1999; Van der Meer en Wielers 2014; voor een overzicht: De Cuyper et al. 2008).⁸

Uit de literatuur blijkt dat negatieve psychologische gevolgen vaak samenhangen met drie dimensies. De eerste is dat tijdelijk werkers vaak perifere werkers zijn. Er wordt niet in hen geïnvesteerd en er is geen langetermijncommitment (zichtbaar bijvoorbeeld in minder loon, slechtere arbeidsvoorwaarden en minder promotiekansen). Een tweede verklaring is dat tijdelijk werk kwalitatief slecht is. Tijdelijk ingehuurde mensen hebben relatief weinig controle over hun werk. Een derde verklaring is dat flexibel werkenden constant bezig zijn te voldoen aan de hoge eisen om het werk te behouden, of constant werk aan het zoeken zijn. Omgekeerd betekenen deze factoren dat zodra er wel in tijdelijk werkenden wordt geïnvesteerd en zodra het werk meer autonomie verschaft en mensen niet op hun tenen hoeven te lopen, de psychologische gevolgen van een tijdelijk contract niet negatief hoeven te zijn (De Cuyper et al. 2008). Kortom, tijdelijk werk hoeft niet tot psychologische onzekerheid te leiden. Maar dan moet het werk niet meer in de marge plaatsvinden en moeten mensen voldoende autonomie hebben.

Levenslooponzekerheid

De derde betekenis van onzekerheid die naar voren kwam in ons kwalitatief onderzoek is die van een *onvoorspelbare levensloop*. Mensen die onzekerheid ervaren in de arbeidsmarkt kunnen of durven zich niet te committeren aan de lange termijn. ‘Huisje, boompje, beestje’ is nog steeds het ideaal van veel jonge volwassenen, al leeft dat bij lageropgeleiden sterker dan bij hogeropgeleiden. Maar door het flexibele werk hebben jongvolwassenen niet het gevoel ‘aan hun leven te kunnen bouwen’. Ze hebben vaak al problemen met het eerste stadium – het vinden van een geschikt huis – en zeggen de komst van kinderen uit te stellen totdat een van de twee partners een vaste baan heeft. Vooral lager- en middelbaaropgeleiden ervaren het gebrek aan levensloopzekerheid als heel negatief en frustrerend. Ze beschrijven dat ze niet vooruit kunnen kijken en blijven steken in het heden. In een studie naar jongvolwassenen in de VS noemt Silva (2013) dat ‘prisoners of the present’.

Uitstel van kinderen kan niet alleen problematisch zijn voor het individu maar ook voor de samenleving. Door uitstel komt vaak afstel, en het krijgen van kinderen op latere leeftijd kan gezondheidsrisico’s en extra medische kosten met zich meebrengen. Hoewel het kiezen voor kinderen ook een romantische en emotionele beslissing is, doen economische factoren er zeker toe. Veel jonge koppels vinden economische stabiliteit een cruciale conditie om zulke langetermijnbeslissingen te kunnen nemen als het krijgen van kinderen (Oppenheimer 1988; Scherer 2009).

Hoewel het gevoel van werkzekerheid waarschijnlijk belangrijker is dan baanzekerheid zou persoonlijke economische instabiliteit vooral onder mannen kunnen leiden tot uitstel van het krijgen van kinderen. Uit Duits onderzoek komt naar voren dat bij vrouwen dit samenhangt met het opleidingsniveau. Lageropgeleide vrouwen in tijdelijke posities willen juist kinderen als het werk instabiel is. Zij zoeken dan zekerheid en erkenning in het gezin. Hogeropgeleide vrouwen met tijdelijk werk stellen het krijgen van kinderen liever uit. Daarom zegt de Duitse minister van gezinszaken met een knipoog dat tijdelijke contracten de beste anticonceptiepil zijn (Van der Klein in deze verkenning; De Lange 2013; Neuhaus 2011; Kreyenfeld 2009; Kreyenfeld et al. 2012; Hofmann en Hohmeyer 2013; De la Rica en Amaia 2005).

Ongelijke verdeling van onzekerheid

Onzekerheid is een kernbegrip op de arbeidsmarkt, zeker voor flexibel werkenden. Onzekerheid in de werksfeer heeft niet alleen materiële gevolgen (inkomen) maar ook gevolgen voor andere levenssferen, voor relaties in het gezin, en voor het individueel welbevinden. Tegelijkertijd zijn onzekerheden zeer ongelijk verdeeld. Jongvolwassenen die hun leven aan het opbouwen zijn, hebben weinig economische weerbaarheid, ook de zzp’ers onder hen. Veel zzp’ers zien deze onzekerheid als de prijs die ze moeten betalen voor een avontuurlijk leven en werk dat bij ze

past. Vooral lager- en middelbaaropgeleiden met tijdelijke contracten ervaren een gebrek aan erkenning en levensloop perspectief. Flexibel werkenden van middelbare leeftijd, zeker de zzp'ers onder hen, zijn vaak minder kwetsbaar. Ze hebben deels vermogen opgebouwd, hun huis is voor een deel afbetaald, en de kinderen zijn de deur uit. Die verschillen maken het ingewikkeld om te komen tot simpele oplossingen, bijvoorbeeld als het gaat om sociale zekerheid, het thema van de volgende paragraaf.

2.6 FLEXIBILITEIT EN SOLIDARITEIT: GEVOLGEN VOOR DE COLLECTIEVE SOCIALE ZEKERHEID

Veranderende arbeidsrelaties zetten ook het maatschappelijke en politieke debat rond sociale zekerheid op scherp, vooral door de snelle opkomst van de zzp'er. Rond sociale zekerheid spelen twee typen discussies waarbij er aan de ene kant zorgen zijn dat de sociale zekerheid flexibel werkenden onvoldoende beschermt, en er aan de andere kant zorgen zijn dat de sociale zekerheid flexibel werkenden – vooral zzp'ers – juist voortrekt.

Flexibel werk als beschermingsprobleem

Bij het eerste vraagstuk worden de nieuwe flexibel werkenden vaak afgeschilderd als 'slachtoffers' van de regels en afspraken in de verzorgingsstaat, die onvoldoende aansluiten bij de nieuwe realiteit. Er is daarbij een groot verschil tussen zzp'ers en tijdelijk werkenden.

De bescherming van tijdelijke contracten in de sociale zekerheid is in theorie op dezelfde manier geregeld als voor mensen met een vast contract. Ook een tijdelijk contract geeft recht op een ww-uitkering, pensioenopbouw en verlofregelingen. Desondanks lopen mensen met tijdelijke contracten tegen een aantal problemen op. Ten eerste hebben zij veel vaker te maken met de moeizame transitie tussen werkloosheidsuitkeringen (ww en bijstand) en werk, onder andere door bureaucratische besommingen en wachtperiodes in de wwB. Het loont niet altijd de moeite om tijdelijk werk te accepteren, zeker omdat dit niet steeds leidt tot een 'opstapje' naar vast werk. Tijdelijk werkenden kunnen bovendien wel rechten hebben – bijvoorbeeld voor zorgverlof – maar de vraag is of ze dat bij kortdurende contracten en zeker als een vaste aanstelling is beloofd, wel durven opnemen (zie het hoofdstuk van Plantenga in deze verkenning). Mensen met een tijdelijk contract hebben in theorie inmiddels dezelfde rechten, maar in praktijk kunnen ze die niet altijd te gelde maken.

Het grootse probleem voor tijdelijk werkenden is niet zozeer een beschermingsprobleem maar een investeringsprobleem: scholing en *on the job learning* blijven significant achter. Dit is nog saillant als de tijdelijke kracht lageropgeleid en ouder is (zie het hoofdstuk van Dekker in deze verkenning). Werkgevers voelen

zich blijkbaar niet verantwoordelijk voor het investeren in een zeer aanzienlijke categorie werkenden, die ook steeds groter wordt (Vlasblom et al. 2013; Van Echtelt et al. 2016).

Zzp'ers die uitsluitend zzp'er zijn (dat zijn er ongeveer 500.000) hebben niet dezelfde socialezekerheidsrechten en -plichten als werkenden: ze staan slechts met een been in de collectieve sociale zekerheid. Ze kunnen wel een beroep doen op algemene voorzieningen en volksverzekeringen – bijstand, kinderbijslag, alle toeslagen – maar zijn (nagenoeg) uitgesloten van de door de sociale partners georganiseerde werknemersverzekeringen (tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid), pensioenen, en verlofregelingen (zie de hoofdstukken van Klosse, Plantenga, en Goudswaard en Caminada in deze verkenning). Dat is ook (deels) de reden dat zzp'ers fiscale voordelen genieten: daarmee zouden ze zelf verzekeringen kunnen afsluiten en hun pensioen kunnen opbouwen.

Maar wat opvalt is dat zzp'ers zichzelf nauwelijks beschermen. Slechts 1 op de 5 zzp'ers heeft een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid afgesloten – mannen meer dan vrouwen (CBS 2016b). Een veelgehoorde verklaring is dat mensen onvoldoende inkomen hebben om zich te verzekeren of dat de premies als te hoog worden ervaren. Ook vertrouwen veel zzp'ers de verzekeringsbedrijven niet ('de kleine lettertjes') en kunnen mensen met een ziektegeschiedenis uitgesloten worden of met hogere premies geconfronteerd worden. Een klein deel van de zzp'ers (7000) heeft zich 'verzekerd' via zogenoemde broodfondsen. Een broodfonds is geen verzekering, maar bestaat uit een groep ondernemers die onderling afspraken maken om elkaar bij arbeidsongeschiktheid een inkomen te schenken. Daarvan er inmiddels 170 in Nederland (zie het hoofdstuk van Jelle van der Meer in deze verkenning). Uit een onderzoek van ZZZP Barometer komt naar voren dat de helft van de zzp'ers ook niet aan pensioenopbouw doet (ZZP Barometer 2016). Goudswaard en Caminada laten in deze verkenning zien dat 38 procent van de zelfstandigen geen pensioen zal ontvangen ter hoogte van ten minste 70 procent van het brutoloon. Dat geldt met name voor zzp'ers met een migratieachtergrond, zelfstandigen met hogere inkomens, mensen die verplicht zelfstandig zijn, en mensen die alleenstaand of gescheiden zijn. Wel zien we dat zzp'ers in toenemende mate investeren in hun eigen scholing, zowel formeel als informeel (Van der Torre en Dirven 2016).

De vraag die in het politieke en maatschappelijke debat continu aan de orde is, is of op economische of andere gronden een zekere mate van paternalisme geboden is. Zou de overheid zzp'ers moeten beschermen? En voor welke risico's zou dat dan moeten gelden? Fiscaal expert Leo Stevens (2016) wijst erop dat veel zelfstandigen niet doordrongen zijn "van de risico's die ze lopen, of ze zijn genoodzaakt aan andere bestedingen voorrang te geven. Dat kan tot schrijnende situaties leiden als zij onverzekerd worden getroffen door omzetverlies wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid of overlijden. Dat is niet alleen een persoonlijke tragedie, maar door het

grote aantal zelfstandigen ook een maatschappelijk risico.” Het IBO-onderzoek constateert dat er geen reden is “om aan te nemen dat zzp’ers hun risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid beter in kunnen schatten dan werknemers” en dat er vanuit een oogpunt van paternalisme dus geen reden is om zzp’ers en werknemers anders te behandelen (IBO 2015: 68).

Zzp’ers zelf staan vooral weinig open voor bescherming tegen werkloosheid. Ze hebben voldoende vermogen opgebouwd, zeggen ze, en investeren voldoende in netwerken en ontwikkeling om aan het werk te blijven (Dekker en Stavenuiter 2012; Kremer in deze verkenning). Dat geldt niet voor het risico op (langdurige) ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dat wordt door veel zzp’ers zelf als belangrijkste – ongedekt – risico gezien (Kremer in deze verkenning). Van de achterban van ZZP Nederland vindt 66 procent dat men onvoldoende verzekerd is tegen arbeidsongeschiktheid. En het bestaan van broodfondsen maakt duidelijk dat er blijkbaar wel behoefte bestaat aan een, vooral meer persoonlijke, minder afstandelijke vorm van arbeidsongeschiktheidsverzekering. Veel zzp’ers zeggen bovendien dat ze graag toegang zouden hebben tot collectieve verzekeringen, maar daartoe niet verplicht willen worden.

Flexibel werk als solidariteitsprobleem

Flexibel werk kan bekeken worden vanuit het perspectief van werkenden zelf, maar ook vanuit de belangen van de samenleving in brede zin. Zzp’ers worden soms ook gezien als groep die de solidariteit in de verzorgingsstaat ondergraaft. Al in 2008 spraken de toenmalige staatssecretarissen van Economische Zaken, Financiën en SZW in een brief aan de Kamer hun zorgen uit over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat omdat steeds meer Nederlanders kozen voor het ondernemerschap (Heemskerk et al. 2008). Zzp’ers hebben fiscale voordelen die werknemers niet hebben, en dat legt een aanzienlijk beslag op de schatkist (IBO 2015).

Omdat ze niet verzekerd zijn via werknemersregelingen zouden zzp’ers in de toekomst een sterker beroep kunnen doen op bijstand en andere regelingen. Vooralsnog zijn er nog geen aanwijzingen dat de groei van het aantal zzp’ers gepaard is gegaan met een hoger beroep op de bijstand, schrijft het IBO (2015: 56). Maar we weten natuurlijk niet wat de toekomst brengt. Hoe wordt er over tientallen jaren teruggekeken als een aanzienlijk deel van de zzp’ers geen pensioen heeft opgebouwd en moet rondkomen van een AOW-pensioen? Is het als samenleving wel verstandig om te gokken op de inschattingen van zzp’ers zelf?

Bij tijdelijk werkenden zijn nu al wel aanwijzingen dat ze een aanmerkelijk hoger beroep doen op de sociale zekerheid, de WW, de WWB en wachtgeld/ziektewet dan vaste werknemers. De Studiegroep Duurzame Groei (2016: 6) concludeert daarom: “De kosten van tijdelijke contracten worden gedeeltelijk afgewenteld op het collectief.”

Bovendien zijn er zorgen over de houdbaarheid van de verzekeringsconstructie in de sociale zekerheid. Verzekeringen kunnen alleen werken als de schaal voldoende groot is – er moeten veel mensen meedoen – en als er een goede spreiding is van ‘goede’ en ‘slechte’ risico’s. Econoom Barbara Baarsma heeft erop gewezen dat zzp’ers het stelsel ondermijnen en onbetaalbaar maken omdat vooral de ‘goede risico’s’ eruit zouden stappen (Hinrichs en Leupen 2014). De vraag is of dit werkelijk aan de orde is. Zzp’ers lijken in verzekeringstermen geen betere risico’s te zijn dan werknemers, constateert de IBO omdat zowel lager- als hogeropgeleiden zzp’er kunnen zijn. Anderzijds hebben zzp’ers volgens TNO wel minder kans op arbeidsongeschiktheid, burn-out en andere werkgerelateerde gezondheid (TNO 2016a).

Zzp’ers worden soms ook gezien als draagvlakondermijnend: niet alleen de instrumentele solidariteit waar we net over schreven wordt uitgehoud maar ook de morele solidariteit. Ze hoeven immers niet mee te betalen met premies, ze hebben de vrije keuze om zelf hun sociale zekerheid te organiseren. Veel zzp’ers “koesteren die vrijheid” om niet mee te hoeven doen in het collectieve stelsel, al willen ze wel graag dat de overheid sociale zekerheid voor hen organiseert (Kremer in deze verkenning). Sommigen (17%) vinden die vrijheid om zelf hun zekerheid te organiseren en geen premies te hoeven te betalen zelfs een belangrijke reden om zzp’er te worden (TNO 2015).

Dit roept de vraag op waarom onderscheid gemaakt wordt tussen werkenden die die vrijheid niet zouden mogen hebben en zzp’ers die wel vrijheid hebben. Waarom zijn werknemers wel verplicht bij het pensioenfonds van hun werkgever te sparen op het moment dat zij een arbeidscontract tekenen? Waarom dragen zij wel premies af voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering? De achterliggende gedachte is dat zzp’ers geen werknemers zijn maar ondernemers die voor eigen risico werken. Maar als blijkt dat zzp’ers in hun arbeidsleven niet altijd zo duidelijk verschillen van werknemers (een derde zegt als zzp’er dezelfde werkzaamheden te doen als eerder in loondienst, TNO 2015) – en de positieve externe effecten van ondernemerschap (groei en werkgelegenheid) niet aantoonbaar geleverd worden, is de vraag wel aan de orde waarom verplichte verzekeringen en pensioenopbouw niet voor zzp’ers gelden. Bovendien, als zzp’ers geen pensioen opbouwen of geen verzekeringen hebben tegen bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, kunnen zij wel voor rekening komen van de samenleving, waar ook andere zzp’ers deel van uitmaken. Of zoals de voorzitter van ZPP netwerk Nederland zegt: “Als je geen verplichting doorvoert, betalen zzp’ers die wel een pensioen opbouwen straks via de belasting mee voor zelfstandigen die niets regelen” (*Het Financieele Dagblad*, 10 december 2016).

2.7 VOOR DE ZEKERHEID: GEPASTE FLEXIBILITEIT EN SOCIALE ZEKERHEID

In de discussie over de los-vast arbeidsmarkt wordt wel gesteld dat de verdergaande flexibilisering nu eenmaal een gegeven is, en dat ons stelsel zich daar maar aan moet aanpassen. Maar uit zeer verschillende gremia – van werkgeversorganisaties als de AWWN tot arbeidsjuristen, het CPB, en de Europese Commissie (2016) – komt naar voren dat Nederland doorgeschooten is, en dat de flexibilisering in betere banen moet worden geleid. Dit is nodig om ons stelsel van zekerheden zoveel mogelijk overeind te kunnen houden en op een sociale manier aan de veranderende wereld aan te kunnen passen. Het sociaal akkoord dat de regering in 2013 heeft afgesloten met de werkgevers en vakbonden (het zogenoemde Mondriaan-akkoord) stelt “dat er in toenemende mate sprake is van ‘doorgeschooten flexibiliteit’, dat wil zeggen arbeidsrelaties waarvan de noodzaak dubieus is en/of waarbij de vormgeving volkomen onevenwichtig is ten nadele van de werknemer. Steeds vaker worden (schijn)constructies toegepast louter om de cao te ontwijken. Ook is in toenemende mate sprake van een doorgeschooten gebruik van tijdelijke contracten, nulurencontracten of min-max-contracten” (Stichting van de Arbeid 2013: 20).

Daarom pleit TNO ook al geruime tijd voor het streven naar wat zij ‘gebalanceerde flexibiliteit’ noemt, dat wil zeggen “een weloverwogen keuze van werkgevers voor vormen van arbeidsflexibiliteit die passen bij de strategie van de organisatie en die rekening houden met de behoeften van de werknemers. Gebalanceerde flexibiliteit waarborgt het welbevinden van de werknemers, zodat zij gezond, gemotiveerd, ontwikkeld en duurzaam kunnen werken. Gebalanceerde flexibiliteit moet een win-win-win situatie opleveren voor alle betrokkenen: de werknemers, de werkgever en de maatschappij” (TNO 2016a: 22). De vraag is wat voor verbeteringen nodig en mogelijk zijn, en wie die kunnen realiseren. Daar kijken we naar in het vervolg van deze paragraaf. We beginnen met de vraag hoe we wenselijke en onwenselijke flexibiliteit kunnen onderscheiden, om de eerste te kunnen bevorderen en de laatste te kunnen beperken. Daarna bespreken we hoe we onze sociale zekerheid zouden kunnen aanpassen. Als onzekerheid het kernbegrip is van flexibel werkenden, welke sociale zekerheid is dan nodig?

Betere flexibiliteit

Veel werkende mensen willen graag meer vastigheid, zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en veel werkgevers willen die ook wel kunnen bieden, zoals ook blijkt uit recente studies van het Verwey-Jonker Instituut en de focusgroepen van CPB/WRR/AIAS (zie ook Monique Stavenuiter en Djurre Das in deze verkenning). Vakbonden, werkgeversorganisaties en de regering hebben in 2013 samen afgesproken slechte flexibilisering terug te willen dringen (Stichting van de Arbeid 2013). Flexibiliteit is negatief als die gepaard gaat met grote onzekerheid die zorgt

voor voortdurende financiële stress, gebrekkige erkenning op het werk en een onduidelijk levensloopsperspectief, en als die bij tijdelijk werk steeds dezelfde mensen betreft. Flexibiliteit is ook negatief als zij de innovatie ondermijnt, bijvoorbeeld door een gebrekkige betrokkenheid van werknemers. Voor werk dat weinig of niets te maken heeft met grensoverschrijdende handel – denk bijvoorbeeld aan onderwijs, zorg, schoonmaakwerk – en werk waarvoor het bovendien van belang is specifieke langetermijnkennis vast te houden, ligt flexibiliteit evenmin voor de hand. Het CPB (Euwals et al. 2016) stelt in zijn recente Policy Brief dat de keuze voor het soort arbeidscontract ingegeven zou moeten zijn door de *aard* van het werk en niet door de kostenoverwegingen, die nu vaak een rol kunnen spelen. De vraag die op tafel ligt, is of we manieren kunnen bedenken en prikkels kunnen organiseren om alleen daar waar het nodig is meer vaste contracten te stimuleren, zonder te veel vastigheid of starheid in de arbeidsmarkt te krijgen. Een paar suggesties liggen voor de hand.

Ten eerste kunnen sociale partners en overheid verschillende maatregelen nemen in de sfeer van de arbeidsverhoudingen: cao-afspraken maken om flexibilisering te beperken; afspraken maken om flexwerk onder een verbeterde cao te brengen; wetgeving met minimumnormen om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan (zoals de Wet aanpak schijnconstructies WAS), en de naleving en handhaving daarvan; en ingrijpen in prijsvorming en aanbestedingsbeleid (Van der Valk 2016: 130).

Overwogen zou ook kunnen worden om arbeidsorganisaties te honoreren die aan meer mensen vastigheid en zekerheid bieden. Op dit moment is het financieel gunstig voor werkgevers om geen vaste verbinding aan te gaan. Aangezien bij tijdelijke arbeidsrelaties werkenden meer risico dragen is het logischer als tijdelijk werk en zzp-werk duurder zijn (Euwals et al. 2016). Werkgevers die mensen langer in dienst houden of vaste contracten bieden, zouden wellicht een bonus kunnen krijgen in de vorm van een premiekorting, zoals nu in bepaalde gevallen al mogelijk is voor het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte, een oudere of een jongere werknemer (zie www.ondernemersplein.nl/subsidie/premiekorting/).

Ten tweede kunnen sociale partners en overheid meer inzetten op modernisering van de arbeidsorganisaties. De toename van het aantal zzp'ers komt mede door als star en ouderwets ervaren arbeidsorganisaties, die niet aansluiten bij een steeds hogeropgeleide beroepsbevolking. Mondige mensen willen vaak meer eigenaarschap en zeggenschap over hun werk. Dat de autonomie op het werk in Nederland daalt, in het bijzonder ook bij de overheid, is daarom een slecht teken en niet van deze tijd (Van den Bossche et al. 2015). Meer mensen zullen binnen arbeidsorganisaties willen werken als die meer ontplooiingsmogelijkheden en eigen regelruimte bieden. Er zijn ook al bedrijven die dat met succes doen. Bekend zijn de internatio-

nale voorbeelden Google en Netflix. En ook in Nederland zijn bedrijven bekend die de hiërarchie tot een minimum proberen te beperken, en die eigen initiatief en vrijheid bij de organisatie van het werk aanmoedigen en faciliteren. Zo laat online-drukker DrukZo.nl werknemers zelf bepalen hoeveel vakantiedagen ze opnemen en wanneer ze naar kantoor komen, en werkt men daar zonder salarisschaal. Deze innovaties pakken natuurlijk wel beter uit voor werkenden met veel ‘onderhandelingsmacht’. Maar wie het aantal zzp’ers tegen wil en dank wil beperken en mensen meer keus wil geven in de wijze waarop zij werken, kan niet om de modernisering van arbeidsorganisaties heen.

Die modernisering van de arbeidsorganisatie kan door overheid en sociale partners een handje geholpen worden door meer flexibiliteit mogelijk te maken binnen cao-afspraken. In plaats van te onderhandelen over punten en komma’s is het zinvoller afspraken te maken over de wijze waarop er meer maatwerk in werkafspraken kan ontstaan die ten gunste komt van werkgevers én werknemers. Als er ingezet wordt op functionele flexibiliteit – waarbij mensen breder inzetbaar worden, en zelf hun werk kunnen organiseren – zal dit ook de externe flexibiliteit – het inhuren van zzp’ers of uitzendkrachten – verminderen (zie het hoofdstuk van Pot in deze verkenning). Bovendien zullen zzp’ers meer geïnteresseerd zijn om in dienst te treden van een modernere ‘vrijere’ arbeidsorganisatie. Bovendien zal voor kleine bedrijven een ‘lossere cao’ behulpzaam kunnen zijn voor het in (vaste) dienst nemen van mensen.

Ten derde kunnen nationale en lokale overheidsdiensten een voorbeeldfunctie vervullen. Waarom zou voor de beveiliging, het schoonmaken en de catering van overheidsgebouwen en medewerkers sprake moeten zijn van flexibiliteit in de vorm van tijdelijke contracten, soms via *contracting-out*? De hoeveelheid werk is goed planbaar, ook voor de toekomst, want er zal niet ineens besloten worden om niet meer te beveiligen of schoon te maken of om de bedrijfsrestaurants van de overheid te sluiten. Voor het onderwijs, ook universitair, geldt dit evenzeer. En opvallend is dat flexibiliteit in de zorg en welzijnssector nodig wordt geacht door gemeentelijke onvoorspelbaarheid en jaarcontracten met zorgverzekeraars (Das, in deze verkenning). De overheid kan ook een voorbeeld stellen door niet alleen op prijs te laten concurreren bij aanbestedingen. De directie van het grootste schoonmaakbedrijf in ons land wil al niet meer aan aanbestedingen meedoen als alleen de laagste prijs de doorslag geeft: “In de schoonmaak draaide het jarenlang uitsluitend om de vraag welk bedrijf het laagste inschrijft op een tender van de overheid of van een particulier bedrijf. Aan aanbestedingen alleen gericht op de laagste prijs, doen wij niet meer mee”, zegt men nu bij VebeGo. Het bedrijf probeert opdrachtgevers aan zich te binden door kwaliteit te leveren en het aanbieden van nieuwe diensten.” (‘Schoonmaakgigant staat aan vooravond van investeringsgolf’, Het Financieele Dagblad, 16 mei 2016). De (gemeentelijke en rijks-) overheid kan ook ingrijpen in prijsvorming en naar mogelijkheden zoeken in het aanbestedingsbeleid, en

de vakbeweging zou aanbestedingsbeleid kunnen ontwikkelen met onder andere een minimumtarief om prijsdumping te voorkomen. Een bekend voorbeeld is de Code Verantwoord Marktgedrag in de schoonmaaksector die in 2010 tot stand kwam (Van der Valk 2016: 59).

Ten vierde kunnen ook consumenten en cliënten, waar veel diensteninnovaties voor worden bedacht, een rol proberen te spelen. Bijvoorbeeld door werkenden die zich op platforms en via andere onlinevarianten aanbieden niet het vel over de oren te halen. En door niet alleen naar prijs maar ook naar kwaliteit te kijken bij het selecteren van een dienstverlener of een leverancier van goederen. In een discussie die is afgedrukt in het jubileumboek voor het zeventigjarig bestaan van de Vereniging voor Arbeidsrecht (VvA) komt Caminada in dit kader met de interessante suggestie om een moreel appèl te doen op mensen en bedrijven die anderen inhuren. Hij meent “dat het gewoon voor de hand ligt dat de minister van SZW aan Nederland laat weten wat een sociaal en moreel aanvaardbaar minimumtarief is. Wanneer je een afspraak maakt met een plaatselijke aannemer, als je dan communiceert dat als je onder X gaat, dat je dan een contract aangaat, dat niet oké is, dat je dan niet moreel handelt. Ik denk dat dat helpt” (Houweling en Sprengers 2016: 404-5). Onderzoek van econoom Samuel Bowles (2016) laat zien dat normen en maatschappelijke en morele voorkeuren ertoe doen in de economie. ‘Good laws make good citizens’: niet-financiële motieven kunnen worden versterkt of tegengewerkt door beleid en de prikkelstructuur.

Ten vijfde kunnen de overheid, werkenden en afnemers aanmoedigen en bevorderen dat organisaties en vormen van samenwerking ontstaan en ruimte krijgen die meer werkzekerheden bieden aan mensen met een tijdelijke baan en zelfstandigen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan coöperaties van werknemers, producten en aanbieders, waarvan het aantal groeit volgens de Nationale Coöperatieve Raad⁹, bedrijven waarin de werknemers zeggenschap hebben¹⁰, samenwerkingsverbanden van zzp’ers (zie in deze verkenning het hoofdstuk van Van der Meer), en arbeidspools. Daarnaast kunnen ook innovaties en vormen van samenwerking van zzp’ers (zie in deze verkenning Kremer over Unit-2) waar nodig gestimuleerd worden. Ook kleine ondernemingen zouden in dit verband gestimuleerd kunnen worden om risico’s te delen. Kortom: nieuwe vormen van gemeenschap op de arbeidsmarkt kunnen helpen om beter om te gaan met flexibiliteit en onzekerheid.

Tot slot nog een afsluitende gedachte over de arbeidsrechtelijke kant van flexibilisering. Er is veel discussie over de Wet werk en zekerheid, die als doel heeft gehad bepaalde aspecten van flexibilisering te remmen. Het is nog te vroeg om met zekerheid te zeggen of de wet de beoogde doelstellingen bereikt. Hoogleraren en docenten arbeidsrecht pleiten er daarom voor om de nieuwe wet een kans te geven (Bouwens et al. 2016).

Voor de langere termijn is het echter zinvol om te onderzoeken of het in de Europese Commissie, ILO en OESO (OECD 2014) besproken idee van een *single employment contract* voor Nederland ook de moeite waard is. Zo'n *single contract* kan vertaald worden als een 'ingroeicontract'. Het is gebaseerd op het principe dat rechten gradueel worden opgebouwd zodat er geen scherpe tweedeling meer is tussen vast en tijdelijk. Zo'n ingroeimodel kan niet gebruikt worden voor alle aspecten van het arbeidsrecht, zoals de toetsing van rechtvaardigheid bij ontslag. Maar een *single employment contract* kan wel behulpzaam zijn als het gaat om zaken als loonbetaling en re-integratie door ziekte en zeker bij de transitievergoeding. Het ligt immers voor de hand dat ook werknemers met tijdelijke contracten een transitievergoeding kunnen opbouwen, zeker als die vergoeding geoormerkt wordt naar scholing, waar we dadelijk over komen te spreken. Ook in andere Europese landen zijn voorstellen gedaan voor de invoering van een 'standaard-ingroei' contract, met name in Frankrijk, Spanje en Italië. In het laatste land heeft de regering-Renzi in 2014 daadwerkelijk een *single employment contract* ingevoerd. Het loont de moeite om de ervaringen daarvan ook voor Nederland nader te onderzoeken (zie ook het interview met De Beer en Wilthagen in deze verkenning).

De suggesties die we hier gegeven hebben zijn natuurlijk niet limitatief, er zijn ongetwijfeld meer manieren om goede flexibiliteit te bevorderen en slechte flexibiliteit terug te dringen. Waar het om gaat, is dat de flexibilisering die de afgelopen jaren is ontstaan geen natuurverschijnsel is waar we geen invloed op hebben. Overheden, werkgevers en werkenden en hun organisaties, en burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid en kunnen speelruimte opeisen of organiseren om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van flexibiliteit.

Sociale zekerheid in tijden van onzekerheid en flexibiliteit

Los van de vraag hoe flexibiliteit en de daarmee gepaard gaande onzekerheid zich de komende jaren zullen ontwikkelen, is de vraag naar aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid urgent. Een zekere flexibiliteit zal immers altijd noodzakelijk en wenselijk blijven in de toekomstige arbeidsmarkt. Hoe kunnen we de onzekerheden het hoofd bieden met het stelsel van sociale zekerheid? Twee globale opties zijn op veel plaatsen in discussie: een contractneutrale sociale zekerheid gebaseerd op 'werkenden', of sociale zekerheid gebaseerd op 'burgers'. In de eerste variant kan ingezet worden op het aanpassen (of repareren) van het bestaande stelsel, terwijl de tweede variant een radicalere herziening van het stelsel voor iedereen vergt (zie ook Euwals et al. 2016; Euwals en Muselaers 2016; Van Lieshout 2016; De Beer 2015).

Repareren: op weg naar contractneutrale sociale zekerheid

Aanpassen klinkt al snel als doormodderen en dat heeft vaak een negatieve connotatie, maar *muddling through* met relatief beperkte aanpassingen wordt door politici soms als heel verstandig gezien. Men kan dan makkelijker werkenderwijs

aanpassingen maken en reageren op effecten die niet de bedoeling zijn. De meeste mensen in Nederland hebben nog steeds een vast arbeidscontract en nagenoeg iedereen in Nederland is gedekt door de AOW en de bijstand. Het is dan belangrijk te voorkomen dat er onnodig of onbedoeld onzekerheden worden gecreëerd bij die groep. Bovendien kunnen ook incrementele aanpassingen een grote betekenis hebben voor mensen die anders in de armoede terecht zouden komen als zij oud of arbeidsongeschikt worden, of te afhankelijk zijn van de inkomsten van een partner die wegvalt.

Inzetten op ‘reparaties’ zal vooral gericht moeten zijn op het verminderen van de verschillen tussen flexibel werkenden en vaste werknemers. Het maakt dan niet meer uit welke contractvorm de werkende heeft. Dat betekent dat sociale zekerheid meer contractneutraal wordt (zoals betoogd in WRR 2013, en door Wiltbaden en De Beer in deze verkenning). Contractneutraal betekent dat alle werkenden dezelfde zekerheden kunnen opbouwen. Dergelijke reparaties kunnen verschillende vormen aannemen.

Wat zijn daarbij de prioriteiten? Voor zzp’ers gaat het in de eerste plaats om het wegnemen van het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dit is een onzekerheid waar zzp’ers zich veel zorgen over maken en waar zij zich niet of moeilijk individueel tegen kunnen verzekeren (ondanks het bestaan van broodfondsen). Bovendien is het voordeel voor het collectief dat zzp’ers geen beroep doen op de bijstand, mochten ze ziek of arbeidsongeschikt raken. Welke vorm kan dat aannemen? Als deze verzekeringen collectief georganiseerd worden, ligt een uitruil met belastingfaciliteiten voor zzp’ers voor de hand, aangezien de fiscale voordelen voor zzp’ers hier onder andere voor bedoeld waren (zie ook het rapport Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei 2016). Over de precieze invulling van een verzekering is veel discussie. Zo is geopperd dat verzekeringen niet verplicht zouden moeten zijn, maar het gevaar van risicoselectie ligt dan op de loer. Er is ook voorgesteld om alleen een verplichting af te dwingen voor mensen onder een bepaald inkomens- of vermogensniveau. Maar door de hybridisering van werk, de fluctuaties van huizenprijzen en vermogens (het bezit van een eigen huis is sowieso geen liquide middel), en verschillen in gezinssituatie is lastig vast te stellen wie in de toekomst al dan niet voldoende heeft opgebouwd. Een algemene verplichting lijkt alles overziend het meest efficiënt en solidair, maar dat is uiteindelijk een politieke keus.

Als het gaat om de inkomensrisico’s voor zzp’ers ligt ook een andere reparatie voor de hand, namelijk om via afspraken minimumtarieven af te spreken voor opdrachtgevers. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in de cao voor architecten, maar het is nog niet duidelijk of dat mag van de toezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM), die zich nog uit gaat spreken over de vraag of het hier gaat om ongeoorloofde kartelvorming.

Voor tijdelijk werkenden is vooral scholing een urgent thema. Dat geldt niet alleen voor henzelf, maar ook met het oog op het innovatievermogen van onze economie. Rond scholing is sprake van een zogenoemd Mattheuseffect: degenen die al goed geschoold zijn, scholen zich vaker bij. Zij die weinig geschoold zijn, worden nauwelijks verder geschoold, niet door henzelf en niet door hun werkgever. Flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt daarbij voor een extra opgave. Niet alleen de cijfers spreken boekdelen; werkgevers geven toe dat zij nauwelijks investeren in tijdelijke krachten (en evenmin in zzp'ers). Maar ook zij zien dat als een probleem voor de toekomst (WRR/CPB/AIAS). Hoe kunnen juist werkenden die het extra nodig hebben gebruikmaken van zowel formele als informele scholing? Het ligt voor de hand om universele scholingsfondsen op te richten of werkenden individuele scholingsrechten te geven (zie ook WRR 2013 en het hoofdstuk van Dekker in deze verkenning). Ook is het van belang, zoals hierboven is aangegeven, om iedereen een transitievergoeding te geven, ook werknemers met tijdelijke contracten, maar dan moeten die wel daadwerkelijk geoormerkt zijn voor scholing.

Radicale herziening: op weg naar sociale zekerheid voor burgers

Er zijn deskundigen en betrokkenen die de flexibilisering van de arbeidsmarkt en toenemende onzekerheid zien als een aanwijzing dat het nodig is om *hele* stelsel van sociale zekerheid op de schop te nemen. Zzp'ers worden soms gezien als de kanarie in de kolenmijn van ons stelsel van sociale zekerheid (zie ook IBO 2015). Het voordeel van een volledige *reset* van het socialezekerheidsstelsel is dat je, als je het goed doet, in een keer ook allerlei andere indringende vraagstukken kan laten meewegen waar voortdurend discussie over is, zoals intergenerationele solidariteit, migratie, de premiedruk op arbeid etc. Daarbij is het van belang keuzes en afwegingen te (durven) maken en uiteenlopende deelbelangen tegen elkaar af te wegen. Makkelijk is dit overigens niet want er kan veel misgaan of anders uitpakken dan werd verwacht, vandaar dat ook wel gewezen wordt op 'de grote gevaren van grote gebaren'.

Hybridisering van het werk, waarbij bijvoorbeeld ook consumenten geld kunnen verdienen als 'werkende', zet aan tot nadenken over sociale zekerheid die niet primair is gericht op alleen de werkenden maar op alle burgers. Als steeds meer mensen een fluide loopbaan prefereren, waarbij periodes van tijdelijke contracten afgelost worden door zzp-periodes, zijn heldere afbakeningen in de sociale zekerheid niet meer reëel. Als mensen zorg en arbeid afwisselen of proberen te combineren, dan is sociale zekerheid enkel afgestemd op arbeid niet meer gepast. Als werk een bundel van taken is, dan is werk voor mensen steeds vaker een portfolio aan activiteiten; activiteiten die op verschillende manieren worden betaald. Al die veranderingen van de plaats en betekenis van arbeid vragen dus om sociale zekerheid waarbij de bron van inkomen niet meer bepalend is voor de vorm daarvan.

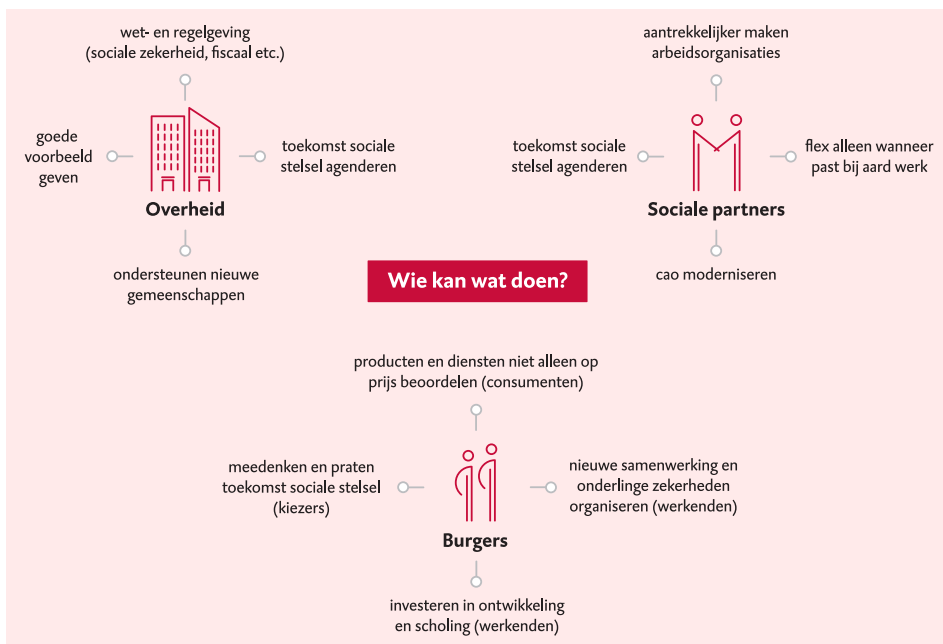
Een mogelijkheid is om in te zetten op een 'basisverzorgingsstaat gebaseerd op burgerschap', waarin iedereen verplicht meedoet aan de meest basale vormen van sociale zekerheid. Voor iedereen (dus alle burgers) geldt dan een minimum aan door de overheid georganiseerde verzekeringen tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen, zorgverlof en werkloosheid. Boven op deze *default* arrangementen kunnen mensen zich dan naar gelang hun wensen en mogelijkheden zelf bijverzekeren. Belangrijk vraagstuk in deze variant is de hoogte van de basisverzekering. In het Nederlandse systeem van sociale zekerheid zou het verhogen en individualiseren van de bijstand, waarbij niet het huishouden maar het individu de basis is van toekenning, al een stap in die richting zijn. Een tweede vraagstuk betreft de financiering. Als die plaatsvindt via het innen van belastingen bij burgers, wat een zekere logica heeft, is de vraag welke rol de sociale partners in de toekomst te vervullen hebben. Wellicht kunnen zij zich meer richten op taken die passen bij hun rol zoals levenslang leren (*on the job*), het zorgen voor gezond werk, en het verbeteren van re-integratie.

Een tweede variant van sociale zekerheid gebaseerd op de individuele burgers is om sociale zekerheid aan de persoon te koppelen (zie ook WRR 2013). Dat betekent dat mensen een persoonlijke spaarrekening krijgen die zij kunnen aanspreken als er sprake is van werkloosheid, scholingstekort, ziekte of ouderdom. Persoonlijke rekeningen, of persoonlijke investeringsbudgetten (dat is een betere term), zijn er voor alle burgers. Wanneer iemand de 18-jarige leeftijd bereikt, wordt daar bijvoorbeeld een basisbedrag op gestort, zoals ook de econoom Atkinson (2015) voorstelt. In Singapore en in veel Latijns-Amerikaanse landen zoals Chili bestaan ook al vormen van zulke spaarsystemen van sociale zekerheid. En in Frankrijk wordt binnenkort geëxperimenteerd met een *Compte Personnel*. Dat betekent dat iedereen daar een persoonlijke scholingsaccount krijgt, los van waar zij of hij werkt. Dat is vooral handig als mensen van sector willen of moeten wisselen en daarom iets nieuws willen leren. Het idee in Frankrijk is dat deze persoonlijke accounts later uitgebreid worden met andere sociale rechten. Het systeem van een individuele rekening als antwoord op flexibilisering is in ons land bijvoorbeeld al geopperd door de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging BZW (Hinrichs en Leupen 2016).

Belangrijk struikelblok bij persoonlijke rekeningen is dat mensen die weinig kunnen inleggen slechter af zijn, terwijl sociale zekerheid juist bedoeld is om de zwaksten te ondersteunen en de sterkste schouders de zwaarste last te laten dragen. Bovendien kan niet voor elk risico gespaard worden omdat het werkende leven daar te kort voor is. Dat geldt voor werkloosheid maar ook voor zorgverlof voor kinderen. Daarom wordt ook in landen als Frankrijk maar ook in Chili (en in ons eigen pensioenstelsel, zie SER 2016) gezocht naar combinaties van individuele rekeningen en solidariteit. Het gaat bij deze vorm van sociale zekerheid om *perso-*

naliseren, niet om ‘individualiseren’, omdat daaraan soms de connotatie kleeft van egoïsme. Om daadwerkelijk sociale zekerheid te bieden aan alle burgers zullen vormen van solidariteit altijd een rol moeten blijven spelen.

Gepaste flexibiliteit en zekerheid: wie kan wat doen



2.8 CONCLUSIE: ZEKERHEID IN DE LOS-VAST ARBEIDSMARKT

Flexibilisering heeft, zoals we gezien hebben, verschillende oorzaken en achtergronden, en het is niet mogelijk of wenselijk de klok terug te draaien. Maar onze arbeidsmarkt is zo los-vast geworden, dat door verschillende gremia – van de Europese Commissie tot de vakbonden en werkgeversorganisatie AWWN – gesproken wordt over doorgeschoten flexibiliteit. Arbeid is, naast de verzorgingsstaat en de familie, altijd een belangrijke pijler van zekerheid geweest. Nu is de arbeidsmarkt juist een belangrijke bron van onzekerheid in de samenleving geworden. Te veel onzekerheid kan nadelig uitpakken voor de economie en voor de samenleving.

Economisch is van belang dat juist ook zekerheid kan bijdragen aan innovatie, consumentenvertrouwen en investeringen in menselijk kapitaal en ondernemerschap. Zowel werkgevers als werknemers zijn graag zeker van hun zaak. Te veel onzekerheid kan bovendien nadelig uitpakken voor de samenleving. Een zekere mate van vastigheid verkleint de inkomensongelijkheid, de financiële stress en de levens-

loopenzekerheid waar vooral jongvolwassenen steeds langer mee kampen. Daarom is het nodig de steeds verdergaande flexibilisering van de arbeid te agenderen en beter in te kaderen.

Flexibiliteit is geen wet van Meden en Perzen of fataliteit. De landelijke overheid heeft grote invloed met wet- en regelgeving en de handhaving daarvan. Landelijke, regionale en lokale overheden kunnen voorbeelden stellen als werkgever en bij aanbestedingen. Sociale partners spelen ook een belangrijke rol, alleen al omdat zij in cao's goede flexibiliteit kunnen faciliteren (intern en sectoroverstijgend) en slechte kunnen tegengaan. Bovendien kunnen zij een bijdrage leveren aan het moderniseren van arbeidsorganisaties die het beste in mensen naar boven halen. Want veel arbeidsorganisaties zijn onvoldoende gericht op het betrekken van mensen en het koesteren van een ondernemende houding van werknemers: zzp'ers hekelen de starheid van organisaties, en in tijdelijke krachten wordt zelden geïnvesteerd. Ook consumenten en cliënten kunnen op microniveau een bijdrage leveren, door waar mogelijk niet alleen op prijs te selecteren maar ook op kwaliteit.

Toch zal op de arbeidsmarkt van de toekomst een zekere flexibiliteit hoe dan ook aan de orde blijven. Lossere arbeidsrelaties kunnen soms bijdragen aan innovatie, aan groei van de werkgelegenheid, en aan het aantrekkelijker maken van werk. Bovendien kan een lossere arbeidsrelatie passen bij wat mensen zelf willen en bij hun levensloop. Maar bij flexibiliteit hoort ook (sociale) zekerheid. Voor het organiseren van die zekerheid bestaan geen *magic bullits*, al is op basis van onze analyse duidelijk dat het socialezekerheidsstelsel aanpassing vereist.

Over aan aantal belangrijke reparaties lijkt zich inmiddels een vrij brede consensus af te tekenen. Ook voor zzp'ers zou een regeling ontworpen moeten worden in het geval van arbeidsongeschiktheid en verdient het sparen voor de opbouw van pensioen bijzondere aandacht. Daarbij is het nodig nog eens goed te kijken naar de fiscale voordelen voor zzp'ers, zeker omdat die vaak voor een ander doel worden ingezet dan waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk voor het verzekeren tegen onzekerheid. Daarnaast is het van belang te regelen dat *iedereen* die zich tussen banen in bevindt een transitievergoeding krijgt, dus ook werknemers met tijdelijke contracten. Het investeren in scholing is voor deze groep van groot belang.

Indien we het stelsel fundamenteeler aan zouden willen passen, lijkt het verstandig daar meer tijd voor te nemen, om een breed scala aan belangen, discussies, invalshoeken, afwegingen en onderdelen van de sociale zekerheid mee te kunnen nemen. Daarbij zou ter inspiratie onder andere gekeken kunnen worden naar grote hervormingen die inmiddels in andere landen (o.a. Singapore, Chili, Frankrijk) worden voorbereid, of zijn ingezet.

Kortom, het gaat er om de flexibele arbeidsmarkt zo te organiseren dat die past bij de economie en samenleving die we wensen, én tegelijkertijd flexibel werkenden meer zekerheden te bieden.

NOTEN

- 1 Met bijzondere dank aan Djurre Das en Daan de Leeuw voor het meedenken bij de concepten van dit stuk. Dank ook aan Paul de Beer, Fabian Dekker en Marloes de Graaf-Zijl voor hun commentaar op een eerdere versie.
- 2 Deze citaten zijn afkomstig uit interviews met zzp'ers en mensen met een tijdelijk contract (zie het hoofdstuk van Kremer in deze verkenning).
- 3 Migratie, een ander aspect van globalisering, speelt ook een rol. Met open grenzen in de EU zijn er altijd voldoende arbeidskrachten die hun werk aanbieden, ook, of zelfs juist, als dat op tijdelijke basis is of als zzp'er. Oftewel, de flexibele arbeidsmarkt hangt ook samen met de komst van Oost-Europeanen. Hierover is uitgebreid geschreven in de WRR-verkenning *In betere banen* (Holtslag et al. 2012).
- 4 Zie over doelmatigheidsloon <https://nl.wikipedia.org/wiki/Doelmatigheidsloon>.
- 5 Van de zzp'ers die zijn gestart vanuit de bijstand of arbeidsongeschiktheid is 40 procent na vier jaar weer inactief of werkloos (IBO, p. 24).
- 6 Zie ook de WRR-Lecture 2016 van Martin McKee *Living on the edge: why precariousness matters for health*.
- 7 Dit begrip wordt wel omschreven als 'a perceived powerlessness to maintain desired continuity in a threatened job situation' (Greenhalgh en Rosenblatt 1984).
- 8 Niet alle internationaal wetenschappelijke studies vinden negatieve uitkomsten (De Witte et al. 2013). Tijdelijk werk is internationaal gezien een heel heterogene categorie en betekent echt iets anders in de VS, waar vaste contracten eigenlijk los-vast zijn, dan in Frankrijk, waar vast echt vast is.
- 9 www.cooperatie.nl/actueel/cooperaties-sterk-vertegenwoordigd-nederlandse-economie-en-maatschappij
- 10 Zie bijvoorbeeld www.breman.nl/ob-unieke-bedrijfsstructuur.html.

LITERATUUR

- Aa, R. van der, D. van Buren en T. Viertelhuizen (2015) 'Motieven van werkgevers en werknemers voor flexibele contractvormen', in K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Atkinson, A. (2015) *Inequality: what can be done?*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beck, U. en E. Beck-Gernsheim (2002) *Individualization: institutionalized individualism and its social and political consequences*, Londen: Sage.
- Beer, P. de (2015) 'Wie neemt het nog op voor ons pensioenstelsel?', *Me Judice*, 30 januari, beschikbaar op: www.mejudice.nl/artikelen/detail/wie-neemt-het-nog-op-voor-ons-pensioenstelsel.
- Beer, P. de (2016) De grote golf van het sociale stelsel in P. van Lieshout (red.) *Sociale (on)zekerheid: de voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bessen, J. (2015) *Learning by doing: the real connection between innovation, wages, and wealth*, New Haven en Londen: Yale University Press.
- Bolhaar, J., A. Brouwers en B. Scheer (2016) *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Boot, A. (2010) *De onwortelde onderneming. Ondernemingen overgeleverd aan financiers?*, Assen: Van Gorkum.
- Bossche, S. van den, J. Muller, P. Smulders, E. de Vroome (2015) 'Dalende autonomie werknemers risico voor innovatiekracht', *ESB Arbeidsmarkt* 100, 4711, 4 juni: 349 – 350.
- Boswell, J. (2016) 'We must recognize that single events have multiple causes', *AEON magazine*, beschikbaar op: <https://aeon.co/ideas/we-must-recognise-that-single-events-have-multiple-causes>.
- Bouman, A.M (2004) *Financiële gevolgen van echtscheiding voor man en vrouw*, CBS Bevolkingstrends, 2/2004
- Boutellier, H. (2016) 'Actuele bestaansonzekerheid: over de nieuwe condities van het sociale domein', in P. van Lieshout (red) *Sociale (on)zekerheid: de voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bouwens, W. et al. (2016) 'Hou die wet zo, er is al flexwerk genoeg', *NRC Handelsblad*, 14 maart, beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2016/03/14/hou-die-wet-zo-er-is-al-flexwerk-genoeg-1600595-a18839.
- Bowles, S. (2016) *The moral economy: why good incentives are no substitute for good citizens*, New Haven en Londen: Yale University Press.
- Braker, M. van den (2015) *Sociaal economische trends: wel werk, maar niet economisch zelfstandig*, Den Haag: CBS.
- Bossche, S. van den, J. Muller, P. Smulders en E. de Vroome (2015) 'Dalende autonomie werknemers risico voor innovatiekracht', *ESB* 4 juni: 349-350.

- Brummelkamp, G., L. de Ruig en W. Roozendaal (2014) *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*, Zoetermeer: Panteia.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a) *Loopbaan of bijbaan als zzp'er?*, CBS nieuwsbericht 27 januari 2016, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/04/loopbaan-of-bijbaan-als-zzp'er-.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b) *Een op de vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid*, CBS nieuwsbericht 6 februari 2016, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/05/een-op-vijf-zzp'ers-verzekerd-tegen-arbeidsongeschiktheid.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016c) *Relatieontbinding in Vinex-wijken. Methodologische toelichting*, Paper, Den Haag: CBS.
- Centraal Planbureau (2015a) *Verkorting loondoorbetaling bij ziekte*, CPB notitie 26 april, beschikbaar op: www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-26april2015-verkorting-loondoorbetaling-bij-ziekte.pdf.
- Centraal Planbureau (2015b) *Position paper t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'*, CPB notitie 12 maart, beschikbaar op: www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-12mrt2015-position-paper-tbv-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf.
- Cheng, G. en D. Chan (2008) 'Who suffers more from job insecurity? A meta-analytic review', *Applied Psychology* 57, 2: 272-303.
- Chung, H. en S. Mau (2014) 'Subjective insecurity and the role of institutions', *Journal of European Social Policy* 24, 4: 303-318.
- Coase, R. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica* 4, 16: 386-405.
- Cooper, M. (2014) *Cut adrift: families in insecure times*, Berkeley: University of California Press.
- Cuyper, N., J. de Jong, H. de Witte, K. Isaksson, T. Rigotti en R. Schalk (2008) 'Literature review of theory and research on the psychological impact of temporary employment: towards a conceptual model', *International Journal of Management Reviews* 10, 1: 25-51.
- Davenport, T. en J. Kirby (2016) *Only humans need apply: winners & losers in the age of smart machines*, New York: HarperCollins.
- De la Rica, S. en I. Amaia (2005) Career planning in Spain: do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?, *Review of Economics of the Household* 3, 1: 49-73.
- Deelen, A., R. Euwals en R. Muffels (2014) 'Nederlandse arbeidsmarkt in Europees perspectief: jongeren mobiel, ouderen honkvast', *Me Judice*, 2 maart, beschikbaar op: www.mejudice.nl/artikelen/detail/nederlandse-arbeidsmarkt-in-europees-perspectief-jongeren-mobiel-ouderen-honkvast.
- Dekker, F. (2016) 'Flexibilisering is ook aangeleerd gedrag', *Sociale Vraagstukken* 13 juni, beschikbaar op: www.socialevraagstukken.nl/flexibilisering-is-ook-aangeleerd-gedrag/.
- Dekker, F. en M. Stavenuiter (2012) *ZZP'ers en het sociale stelsel: op weg naar herziening?*, Instituut GAK en Verwey-Jonker Instituut.

- Dekker, F. en P. de Beer (2014) *Flexibele arbeid: de rol van werkgevers*, Utrecht/Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut/De Burcht.
- Dekker, W. en R. Vergeer (2007) 'Soepel ontslag creëert onzekerheid', *ESB* 23 februari: 116-118.
- Donker van Heel, P., J. de Wit, D. van Buren, R. van der Aa en T. Viertelhuizen (2013) *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Rotterdam: Ecorys.
- Echtelt, P. van, S. Croezen, J.D. Vlasblom, M. de Voogd-Hamelink en L. Mattijssen (2016) *Aanbod van Arbeid 2016*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Economist, The (2016) *The rise of the superstars*, Special report Companies, The Economist 17-09-2016.
- Erixon, F. en B. Weigel (2016) *The innovation illusion: how so little is created by so many working so hard*, New Haven en Londen: Yale University Press.
- Europese Commissie (2016) *Labour market transitions*, analytical web note 1/2016, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15716&langId=en>.
- Eurostat (2016) *Wages and labour costs*, database: labour costs annual data, beschikbaar op: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci_lev&lang=en.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, CPB Policy Brief 2016/14, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Euwals, R. en N. Muselaers (2016) *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Frenken, K. (2016) *Deeconomie onder één noemer*, oratie, beschikbaar op: www.uu.nl/sites/default/files/20160211-uu_oratie-frenken.pdf.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*, Cambridge: Polity Press.
- Gottlieb, J., R. Townsend en Ting Xu (2016) *Experimenting with entrepreneurship: the effect of job-protected leave*, Working paper, Dartmouth.
- Graaff-Zijl, M., Gerard J. van den Berg en A. Heyma (2011) 'Stepping Stones for the unemployed: the effects of temporary jobs on duration until (regular) work', *Journal of Populations Economics* 24, 10: 107-139.
- Greenhalgh, L. en Z. Rosenblatt (1984) 'Toward conceptual clarity', *Academy of Management Review* 9, 3: 438-448.
- Haan, P. de en P. de Beer (2016) 'Globalisering en flexibel werk gaan niet vanzelfsprekend samen', *ESB* 4742: 651-653.
- Hatfield, I. (2015) *Self-employment in Europe*, Londen, Institute for Public Policy Research.
- Heemskerk, F., A. Aboutaleb en J.C. de Jager (2008) *Aanvullende kabinetsbrief zelfstandig ondernemerschap* [Kamerbrief], 31 maart, beschikbaar op: www.pzo-zzp.nl/download/?id=5743594.
- Het Financieele Dagblad (2016) *Vermogen zzp-pensioen. Weinig animo voor verbeterde Pensioenproducten*, 10 december.
- Hinrichs J. en J. Leupen (2014, 23 oktober) 'De kloof tussen vast en flex is onhoudbaar', *Financieele Dagblad*, beschikbaar op: <https://fd.nl/frontpage/economie-politiek/899536/de-kloof-tussen-vast-en-flexibel-is-onhoudbaar>.

- Hinrichs J. en J. Leupen (2016, 15 maart) 'Met dit voorstel heffen we het verschil tussen vast en flex op', *Financieele Dagblad*, beschikbaar op: <https://fd.nl/economie-politiek/1143368/met-dit-voorstel-heffen-we-het-verschil-tussen-vast-en-flex-op>.
- Hofmann, B. en K. Hohmeyer (2013) 'Perceived economic uncertainty and fertility: evidence from a labor market reform', *Journal of Marriage and Family* 75, 2: 503-521.
- Holtslag, J.W. et al. (2012) *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de EU*, Den Haag: WRR.
- Hombert, J., A. Schoar en D. Sraer (2013) *Can unemployment insurance spur entrepreneurial activity? Evidence from France*, Working Paper, Parijs: HEC.
- Hoogenboom, M. (2011) The Netherlands: two tiers for all, blz. 75-99 in J. Clasen en D. Clegg (red.) *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Houweling, R. en L. Sprengers (2016) *70 jaar VvA: einde van het begin*, Deventer: Wolters Kluwer.
- IBO (2015) 'Zelfstandigen zonder personeel', *Interdepartementaal beleidsonderzoek*, 2 oktober.
- Josten, E., J.D. Vlasblom en C. Vrooman (2014) *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Joyce, K., R. Pabayo, J.A. Critchley en C. Bamba (2010) *Flexible working conditions and their effects on employee health and wellbeing*, Cochrane Public Health Group, 17 februari, doi: 10.1002/14651858.CD008009.pub2, beschikbaar op: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD008009.pub2/abstract>.
- Kalleberg, A. (2011) *Good jobs, bad jobs. The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970-2000s*, New York: Russel Sage Foundation.
- Keune, M. (red.) (2016) *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kleinknecht, A. (2015) 'How 'structural reforms' of labour markets harm innovation', nummer 6, juli, *WSI Institute of Economic and Social Research*, beschikbaar op: www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2015/07/RE6-Kleinknecht.pdf.
- Kleinknecht, A., F.N. van Schaik en Zhou (2014) 'Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data', *Cambridge Journal of Economics* 38, 5: 1207-1219.
- Kösters, L. en W. Smits (2015) *Tijdelijk werk: Nederland in Europees perspectief. Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, CBS/TNO.
- Kreyenfeld, M. (2009) 'Uncertainties in female employment careers and the postponement of parenthood in Germany', *European Sociological Review* 26, 3: 351-366.
- Kreyenfeld, M., G. Andersson en A. Pailhé (2012) 'Economic uncertainty and family dynamics in Europe: Introduction', *Demographic Research* 27, 28: 835-852.
- Lange, M. de (2013) *Causes and consequences of employment flexibility among young people: recent developments in the Netherlands and Europe*, proefschrift, Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Lieshout, P. van (red.) (2016) *Sociale (on)zekerheid: de voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Martens, M.F.J, F.J.N. Nijhuis, M.P.J. Van Boxtel en J.A. Knottnerus (1999) 'Flexible work schedules and mental and physical health. A study of a working population with non-traditional working hours', *Journal of Organizational Behavior* 20, 1: 35-46.
- McKee, M. (2016) *Living on the edge. The growth of precariousness and why it matters for health*, WRR-Lecture, 1 december.
- Meer, M. van der en R. Wielers (2014) 'Tijdelijke banen en welzijn', *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* 30, 2: 141-157.
- Mevissen, J., L. Heuts, H. van Leenen en N. van den Berg (2012) *Aan de slag als zzp'er?* Amsterdam: Regioplan.
- Muffels, R. en T. Wilthagen (2015) 'Flexicurity en sociale modellen in Europa: een vergelijkende analyse van het effect van instituties op werkgelegenheid en mobiliteit' in K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (2015) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Muselaers, N., D. van Vuuren en B. ter Weel (2016) 'Accepteer een flexibelere arbeidsmarkt – en pas instituties aan', blz. 9-27 in: E. Verhulp (red.) *De flexibele arbeidsmarkt in beweging*, Sdu Uitgevers BV.
- OECD (2004) 'Employment Protection Regulation and Labour Market Performance', *Employment Outlook*, hoofdstuk 2, Parijs.
- OECD (2014) *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, beschikbaar op: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en.
- OESO (2013) 'Protecting jobs, enhancing flexibility. A new look at employment legislation', hoofdstuk 6, *Employment Outlook*.
- Oppenheimer, V.K. (1988) 'A theory of marriage timing', *American Journal of Sociology*, 94, 1: 563- 591.
- Peters, S.S.M. (2016) *Arbeidsrechtelijke lastendruk en ondernemersbescherming*, oratie, beschikbaar op: <http://levenbachinstituut.nl/images/pdfs/Peters.pdf>
- Scheer, B., M. de Graaf-Zijl en K. Hoekstra (2016) *De ontwikkeling van flexibele arbeid: een sectoraal perspectief*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Scherer, S. (2009) 'The social consequences of insecure jobs', *Social Indicators Research* 93, 3: 469-488.
- Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- SCP/CBS (2014) *Armoedesignalement 2014*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Bureau voor de Statistiek, 14-17.
- SER (2016) *Persoonlijk pensioen-vermogen met collectieve risicodeling* [verkenning], beschikbaar op: www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2016/persoonlijk-pensioenvermogen.ashx.
- Shafir, E. en S. Mullainathan (2013) *Scarcity: why having too little means so much*, New York: Henry Holt & Company LLC.

- Silva, J. M. (2013) *Coming up short: working-class adulthood in an age of uncertainty*, Oxford University Press.
- Stevens, L. (2016) 'Herstel nodig van globaal evenwicht van verhoudingen op arbeidsmarkt', *Het Financieele Dagblad*, 8 december.
- Stichting van de Arbeid (2013) '*Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*', beschikbaar op: www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten_Verklaringen/2010_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx.
- Stolk, B. van en C. Wouters (1985) *Vrouwen in Tweestrijd. Tussen thuis en tehuis. Relatieproblemen in de verzorgingsstaat, opgetekend in een crisiscentrum*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016) *Rapport Werkgroep Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Sverke, M., J. Hellgren en K. Näswall (2002) 'A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences', *Journal of Occupational Health Psychology* 7, 3: 242-264.
- Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, WRR-Verkenning 33, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- TNO (2015) *ZEA: Zelfstandigen Enquête Arbeid*, Leiden: TNO.
- TNO (2016a) *Gebalanceerde flexibiliteit: 10 voorbeelden uit de praktijk*, Leiden: TNO, beschikbaar op: <http://brandsync.nu/bladerbare-pdf/gebalanceerde-flexibiliteit/#>
- TNO (2016b) *Nederlandse platformeconomie groter dan gedacht*, TNO nieuwsbericht 30 juni, beschikbaar op: www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2016/6/nederlandse-platformeconomie-groter-dan-gedacht/.
- Torre W. van der en H.J. Dirven (2016) 'Duurzame inzetbaarheid van zelfstandig ondernemers zonder personeel', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 3, 32: 240-247.
- Valk, P. van der (2016) *Caó onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de caó*, Amsterdam: De Burcht.
- Vlasblom, J.D. en E. Josten (2013) *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers. Eerste resultaten uit het Arbeidsaanbodpanel, najaar 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2010) 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervormingen van de sociale zekerheid, 1985-2010', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 26, 4, 358-377.
- Vrooman, C. (2016) *Meedoen in onzekerheid: verwachtingen over participatie en protectie*, oratie, beschikbaar op: www.uu.nl/sites/default/files/fsw-vrooman-oratie.pdf.
- Vroonhof, P., W. Verhoeven en M. Folkeringa (2005) *Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, Zoetermeer: EIM.
- Waard, P. de (2016, 1 maart) 'Treurig beeld: langdurige armoede in Nederland hardnekkig', *Volkskrant*, beschikbaar op: www.volkskrant.nl/economie/treurig-beeld-langdurige-armoede-in-nederland-hardnekkig-a4254243/.

- Went, R., M. Kremer en A. Knottnerus (red.) (2015) *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, WRR-Verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2016) *Een lang tekort; langdurige armoede in Nederland*, beschikbaar op: www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Een_lang_tekort.
- Wilhagen, T., E. Verhulp, L. Gonggrijp, R. Dekker, M. van der Meer, A. Nauta et al. (2012) *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk*, Manifest.
- Witte, H. de, T. van der Elst en N. de Cuyper (2013) 'Baanonzekerheid', blz. 23-47 in W. Schaufeli en A. Bakker (2013) *De psychologie van arbeid en gezondheid*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- WRR (2008) *Innovatie vernieuwd: opening in viervoud*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2016) *Samenleving en financialisering in evenwicht*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ZZP Barometer (2016) *Helpt zzp'ers bouwt pensioen op* [infographic], 26 april, beschikbaar op: <http://zzpbarometer.nl/2016/04/26/helpt-zzpers-bouwt-pensioen-op/>.

DEEL I

**STAND VAN ZAKEN ROND FLEXIBILITEIT EN
ONZEKERHEID**

3 FLEXIBILISERING IN NEDERLAND: TRENDS, KANSEN EN RISICO'S

Fabian Dekker¹

3.1 FLEXIBILISERING NEEMT TOE

Flexibel werken, liever niet!² In verschillende studies worden klassieke vormen van flexibele arbeid, zoals jaarcontracten, oproepbanen, uitzendbanen en payrollcontracten, door de meerderheid van de Nederlanders nog altijd wantrouwend bezien (Hooftman et al. 2016; Vlasblom en Josten 2013; Vlasblom et al. 2015). En toch wordt een flexibele inzet van de arbeid steeds belangrijker voor de Nederlandse economie. Althans, dat moet haast wel, zo op het eerste gezicht, gezien de ontwikkeling van het aandeel flexibel werkenden in ons land (figuur 3.1).³ Onderzoek laat inderdaad zien dat enige mate van flexibiliteit nodig is voor een goed functioneren van arbeidsorganisaties. Een zekere mate van personeelsmobiliteit binnen organisaties leidt namelijk tot hogere bedrijfsrendementen. Maar dit mechanisme heeft wél een omslagpunt. Met andere woorden: een flexibele arbeidsinzet vergroot het aanpassingsvermogen van organisaties, maar bereikt een verzadigingspunt zodra flexibilisering te ver wordt doorgevoerd (Ji et al. 2014). Ook ten aanzien van zelfstandig ondernemerschap suggereert eerder onderzoek een omslagpunt, waarbij de economische voordelen afnemen. Zo is al eens aange-stipt dat een te groot aandeel zzp'ers (vanaf 7% van de beroepsbevolking) nadelig kan zijn voor de economische groei (Van Stel et al. 2014).

In ons land werkt inmiddels ongeveer een op de drie personen op basis van een flexibele arbeidsverbintenis (tegen een op de vier in 1996), variërend van mensen met tijdelijke contracten, oproepkrachten en uitzendwerkers tot en met werkenden in vaste dienst maar zonder vaste uren (in deze bijdrage geclassificeerd als de groep werkenden met een tijdelijk arbeidscontract). Onder de categorie flexibel werkenden valt ook de groep zelfstandig ondernemers, waarvan de meerderheid actief is zonder personeel in dienst te hebben (zzp'ers). In Europees verband behoort Nederland tot de koplopers als het gaat om de groei van het aandeel zzp'ers (Kösters en Souren 2014). Vaak bieden zij arbeid of diensten aan in de zakelijke dienstverlening. Zij brengen de vrijheid en onafhankelijkheid in het werk als belangrijke startmotivaties naar voren (IBO 2015). Kortom: de arbeidsmarkt flexibiliseert en de vaste baan is op zijn retour (De Graaf en Wolbers 2015). In totaal gaat het in 2014 om ongeveer 2,4 miljoen mensen die actief zijn via flexibele arbeidsverbanden (werkenden met een tijdelijk arbeidscontract en zelfstandigen). In procenten gaat het dan om ruim 33 procent van de totale werkzame beroepsbevolking (figuur 3.1). Als we deze groep verbreden tot alle werkenden van 15 tot 75 jaar⁴ die

betaald werken (ongeacht de arbeidsduur), dan gaat het zelfs om 3,1 miljoen flexibel werkenden. Oftewel: om 38,5 procent van de totale werkzame beroepsbevolking in 2014.

Figuur 3.1 Aandeel flexibel werkenden in Nederland, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking)



Toelichting: de groep flexwerkers omvat werkenden met een tijdelijk contract (al dan niet met uitzicht op een vaste aanstelling), uitzend-, oproep- en invalkrachten en werknemers zonder vaste uren. De groep zelfstandigen omvat zowel de groep met als zonder personeel.

Bron: CBS StatLine (eigen bewerking).

Eerder in deze Verkenning is al ingegaan op factoren die hebben bijgedragen aan verschuivingen in de richting van een flexibele arbeidsmarkt. Het gaat met name om economische, institutionele, sociaal-culturele en technologische oorzaken (Hevenstone 2010; Hipp et al. 2015; Kalleberg 2009). De toegenomen (internationale) concurrentie, de minder goede economische omstandigheden, de opkomst van ICT en een hogere mate van ontslagbescherming zijn al eens in verband gebracht met een grotere roep om flexibiliteit. Daarnaast lijkt het beleid van privatisering en deregulering, gekoppeld aan de afgenomen invloed van vakbonden, te hebben bijgedragen aan meer flexibilisering (zie voor een overzicht Gryp 2011). Ten slotte zijn er aanwijzingen dat op bedrijfsniveau ook imitatieprocessen een rol van betekenis kunnen spelen (Dekker 2016). Feit is dat de Nederlandse arbeidsmarkt gekenmerkt wordt door een steeds grotere flexibiliteit. Het lijkt bovendien op een ontwikkeling die vooralsnog moeilijk is te stuiten. Diverse werkgeversonderzoeken laten namelijk zien dat een flexibele inzet van arbeid in de toekomst eerder zal toe- dan afnemen (Van Emmerik et al. 2015; Verbiest et al. 2014).

In deze bijdrage wordt op hoofdlijnen uiteengezet welke groepen in Nederland flexibel werken. In lijn met verwachtingen vanuit een duaal arbeidsmarktperspectief zijn het vooral jongeren en de relatief lageropgeleiden die vaker een tijdelijk dienstverband krijgen aangeboden, terwijl hogeropgeleiden eerder aan de slag gaan als zzp'er. Tegelijkertijd is het tegenwoordig ook voor andere groepen op de arbeidsmarkt normaler om te werken via een flexibele arbeidsverbintenis. Hierna komen de gevolgen aan bod van een flexibele arbeidsverbintenis vanuit het perspectief van de flexibel werkenden. In de beeldvorming is een flexibele arbeidsverbintenis per definitie slecht voor werkenden. Maar dit is niet altijd juist, zoals zal blijken met behulp van inzichten van de psychologen Edward Deci en Richard Ryan. De bijdrage eindigt met een paragraaf waarin de scholingsbehoefte van flexibel werkenden ter sprake komt en waarin enkele suggesties worden gedaan om de nadelige gevolgen van flexibilisering van de arbeidsinzet zoveel mogelijk tegen te gaan.

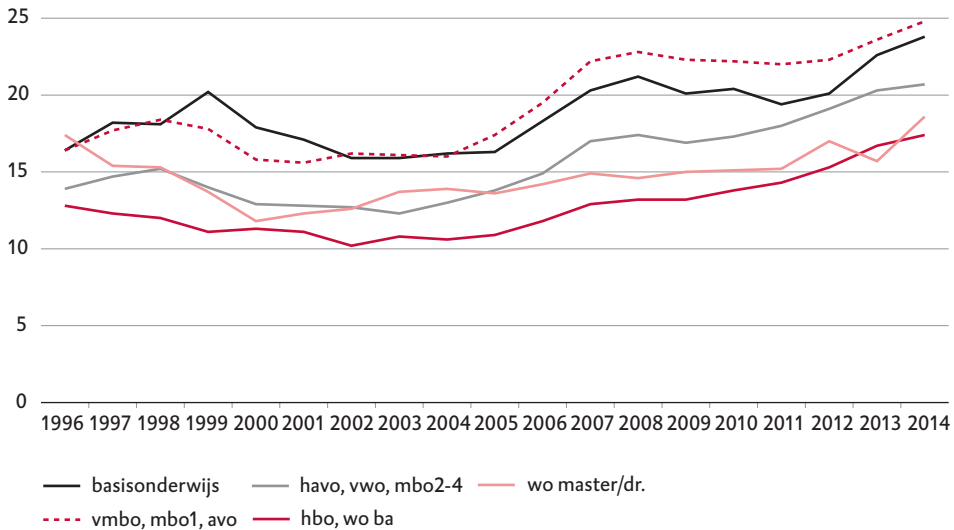
3.2 WIE WERKEN ER FLEXIBEL?

Welke groepen komen in bovengemiddelde mate met flexibele arbeid in aanraking? CBS-data (Enquête Beroepsbevolking) lenen zich bij uitstek voor een beantwoording van deze vraag. Hierna volgt eerst een beknopte bespreking van de klassieke groep werkenden met een tijdelijk arbeidscontract, waarna wordt ingegaan op een aantal kenmerken van het zelfstandig ondernemerschap zonder personeel.

WERKENDEN MET EEN TIJDELIJK ARBEIDSCONTRACT

Allereerst valt op dat vooral middelbaar- en laagopgeleiden blootstaan aan flexibele arbeid (figuur 3.2). De kansen op een flexibele arbeidspositie in loondienst nemen af met het stijgen van het onderwijsniveau. Dit is geen verrassende uitkomst (zie bijvoorbeeld Muffels 2013). Opvallend is daarentegen wel dat het aantal tijdelijke contracten ook onder hogeropgeleiden is toegenomen vanaf 2004. Van alle werkende academici in loondienst was in 2014 18,6 procent actief op basis van een tijdelijk dienstverband, tegen ongeveer 14 procent in 2004. Eenzelfde ontwikkeling zien we bij de groep werkenden met een hbo-diploma (van 10,6% naar 17,4% in de periode 2004-2014). Ondanks dat de grootste stijging zich nog altijd voordoet onder de groepen lager- en middelbaaropgeleiden (Olsthoorn en Cloin 2015), werken ook hogeropgeleiden steeds vaker in een tijdelijke baan. Deze ontwikkeling kan voor een deel te maken hebben met de gevolgen van de economische crisis (sinds 2008). Bedrijven bieden zeker in crisistijd minder vaak een vast arbeidscontract aan. Maar aangezien de ontwikkeling al eerder zichtbaar is, lijkt het er eerder op dat werkgevers tijdelijke arbeidsverbanden steeds vaker inzetten als een verlengde proefperiode. Ook onder hogeropgeleiden.

Figuur 3.2 Flexwerkers naar onderwijsniveau, 1996-2014 (% werknemers naar onderwijsniveau)

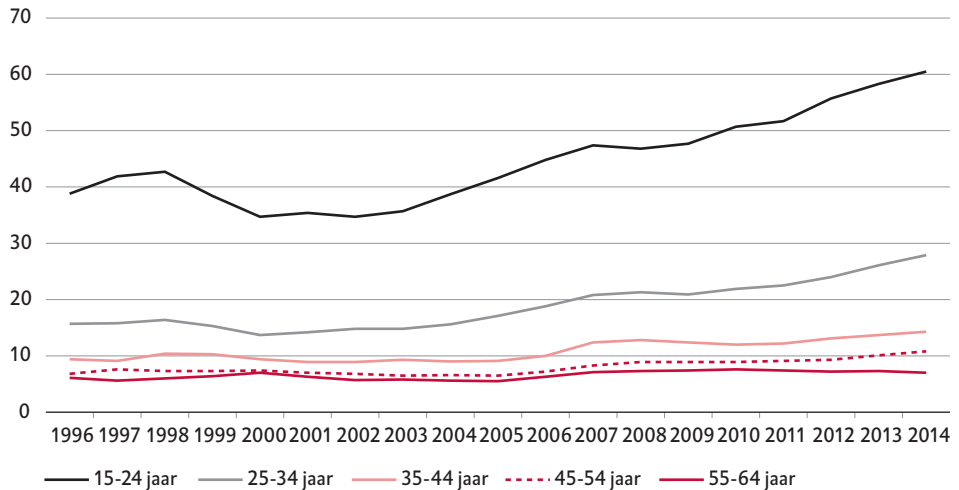


Bron: CBS StatLine (eigen bewerking).

Verder zien we dat in 2014 mannen (19,5%) en vrouwen (21,5%) niet veel van elkaar verschilden. Uit de cijfers blijkt dat personen met een migrantenachtergrond vaker via een tijdelijk contract werken (26,7%) dan autochtonen in loondienst (18,9%). Daarnaast neemt de kans op een tijdelijk dienstverband duidelijk af met het stijgen van de leeftijd (figuur 3.3). ‘Slechts’ 7 procent van de werkende 55-plussers in loondienst werkt op basis van een tijdelijk dienstverband. Hoe anders is het beeld voor de jongste generatie werkenden. Ruim 60 procent van de 15-24-jarigen werkte flexibel in 2014, tegen nog geen 40 procent in 1996. Wel is het zo dat ook onder groepen werkenden in het cohort 25-54 jaar vaker op basis van een tijdelijk contract wordt gewerkt. Hiermee is flexibele arbeid niet langer exclusief voorbehouden aan jongeren die op zoek zijn naar een (bij)baan (Vlasblom et al. 2015).

Al met al zien we dat vooral jongeren, middelbaar- en lageropgeleiden, personen met een migrantenachtergrond en vrouwen in tijdelijke banen werkzaam zijn. Maar de verschillen zijn niet altijd even groot en ook onder hogeropgeleiden en middelbare leeftijdsgroepen wordt een flexibele arbeidsmarktpositie gebruikelijker dan voorheen.

Figuur 3.3 Flexwerkers naar leeftijdsgroep, 1996-2014 (% werknemers naar leeftijdsgroep)



Bron: CBS StatLine (eigen bewerking).

ZZP'ERS

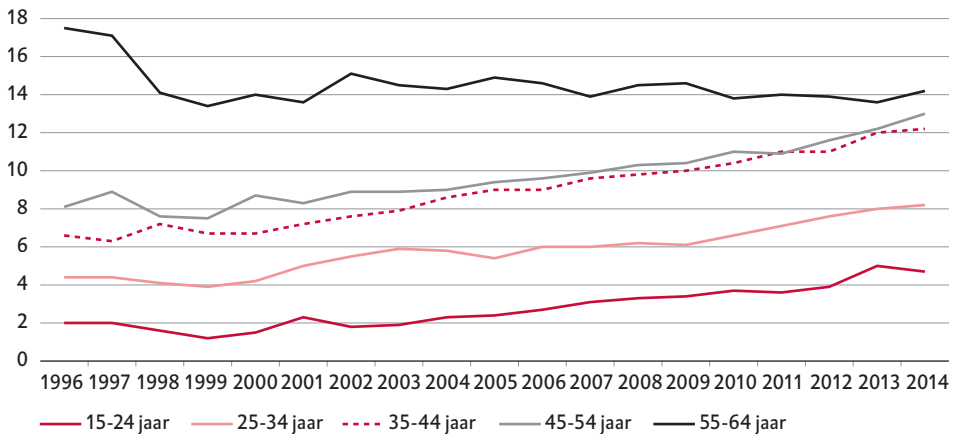
Wat de groep zzp'ers betreft, zien we dat hogeropgeleiden vaker kiezen voor een bestaan als zelfstandige. Van alle hoogopgeleide werkenden (hbo en universitair) is 12,6 procent zzp'er, tegen bijna 10 procent van de laagopgeleiden (figuur 3.4).⁵ Onder de groep hoogopgeleiden bevindt zich ook de grootste stijging in de onderzochte periode. Opvallend is wel dat ook middelbaar- en lageropgeleiden steeds vaker werkzaam zijn als zzp'er. Bij de lageropgeleiden steeg dit aandeel met ruim 67 procent in de periode tussen 1996 en 2014. Uit de CBS-cijfers blijkt verder dat zzp'ers over het algemeen ouder zijn dan werkenden in loondienst. Van alle werkende 55-plussers was in totaal 14,2 procent zzp'er in 2014, terwijl dit aandeel van alle werkende jongeren tot 25 jaar slechts 4,7 procent was (figuur 3.5). Wel valt op dat jongeren aan een stille opmars bezig zijn. Het aandeel jongeren tot 25 jaar dat als zzp'er actief is, steeg in de periode 1996-2014. Het percentage mannen is nog altijd aanzienlijk groter dan het aandeel vrouwen. In totaal 64 procent van alle zzp'ers is man (2014). Tegelijkertijd zien we dat zich in de zzp-populatie steeds vaker vrouwen bevinden (36% in 2014 tegen 30% in 1996). Dit heeft onder andere te maken met de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Ten slotte valt op dat het zzp-schap vaker voorkomt onder autochtonen (ruim 80%) dan onder personen met een migrantenachtergrond. Wel groeit het aandeel personen met een migrantenachtergrond binnen de zzp-populatie ten opzichte van bijna twee decennia terug.

Figuur 3.4 Zzp'ers naar onderwijsniveau, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking naar onderwijsniveau)



Bron: CBS StatLine (eigen bewerking).

Figuur 3.5 Zzp'ers naar leeftijdsgroep, 1996-2014 (% werkzame beroepsbevolking naar leeftijdsgroep)



Bron: CBS StatLine (eigen bewerking).

De beschrijvende statistieken leren ons dat werkenden met een tijdelijk arbeidscontract en zzp'ers in het algemeen elkaars spiegelbeelden zijn qua leeftijd, opleidingsniveau, sekse en herkomst. Tegelijkertijd zijn er tussen beide groepen wat betreft hun achtergrondkenmerken enkele convergerende bewegingen zichtbaar. Tijdelijk werk is niet langer uitsluitend voorbehouden aan jongeren en laag-

opgeleiden, en het zzp-schap is er niet exclusief voor hoogopgeleide, oudere, autochtone mannen. De scherpe tegenstelling tussen klassieke flexwerkers en zzp'ers neemt hierdoor langzaam maar zeker af.

3.3 EEN FLEXIBELE ARBEIDSPOSITIE: WAT IS HET PROBLEEM?

Het feit dat bepaalde groepen werkenden bovengemiddeld vertegenwoordigd zijn in het flexibele segment van de arbeidsmarkt, wijst nog niet op het bestaan van problemen. Welke voor- en nadelen zijn er eigenlijk aan tijdelijk werk en het zzp-schap verbonden, en voor wie? Uit eerder onderzoek is al veel bekend. Tijdelijk werk kan bijvoorbeeld voor werklozen een manier zijn om weer relatief snel aan het arbeidsproces deel te nemen (De Graaf-Zijl et al. 2011). Tegelijkertijd is tijdelijk werk nadelig voor de ervaren baanzekerheid (Booth et al. 2002) en dit heeft vervolgens een negatief effect op het (psychische) welzijn van mensen (Green 2015; Van der Meer en Wielers 2014). Ander onderzoek laat zien dat werkenden met een uitzendbaan in Nederland een lagere algemene gezondheid en werktevredenheid rapporteren ten opzichte van andere groepen op de arbeidsmarkt (Wagenaar et al. 2013). Ook vergroot tijdelijk werk de kansen op herhalingswerkloosheid (Hilbers et al. 2015) en heeft het nadelige consequenties voor de kwaliteit van arbeid (Dekker en Van der Veen 2015) en inkomensniveaus binnen huishoudens (Scherer 2009). Ten slotte is uitvoerig onderzocht op welke wijze arbeidsmarktuitskomsten kunnen verschillen tussen landen (Fervers en Schwander 2015). Met name in landen met een relatief hoge mate van ontslagbescherming nemen de kansen van werkenden met een tijdelijk contract op (vast) werk af. Dit zien we bijvoorbeeld sterk terug in Zuid-Europese landen, zoals Spanje, Italië en Griekenland (Muffels en Luijckx 2008). Ook in Nederland blijven de doorstroomkansen sterk achter bij een groot aantal andere landen (OECD 2016).

Over de positie van de zzp'er is eveneens al het nodige bekend. In het oog springende resultaten van onderzoek tonen aan dat zzp'ers in het algemeen bewust lijken te kiezen voor een bestaan als zelfstandig ondernemer (IBO 2015). Ook blijkt dat zzp'ers vaak bijzonder tevreden zijn met hun arbeidssituatie (Benz en Frey 2008), hoewel de (mentale) arbeidsbelasting soms hoog kan zijn (Andersson 2008) en de inkomenspositie niet altijd even rooskleurig is (Josten et al. 2014).

Deze paragraaf behandelt het thema flexibele arbeid door niet zozeer te focussen op een set feitelijke arbeidsomstandigheden, maar door te starten vanuit het perspectief van de flexibel werkenden. Wat vinden zij zelf belangrijk in het werk en in welke mate voorziet hun arbeidspositie in deze behoefte? Hiertoe wordt gebruikgemaakt van de motivatietheorie⁶ van Deci en Ryan (2000; zie ook Reeve 2005). Deze theorie gaat uit van de verwachting dat mensen gemotiveerd en productief zijn zolang zij maar in een stimulerende werkomgeving verblijven. Tijdelijk werk en zzp-schap worden gelinkt aan een drietal psychologische basisbehoeften van

werkenden: ‘autonomie’ (de vrijheidsgraden in het werk), ‘competentie’ (het hebben van de juiste competenties voor het werk) en ‘sociale verbondenheid’ (de steun van collega’s en vrienden op het werk). Gevoelens van competentie, voldoende persoonlijke vrijheid in het werk en sociaal contact zijn in de motivatietheorie van Deci en Ryan de centrale motivatoren voor tevreden, vitale en goed presterende werkenden. Voor deze relaties is inmiddels het nodige bewijs gevonden (zie voor een overzicht bijvoorbeeld Van den Broeck et al. 2009). Daarnaast is al meermaals aangetoond dat werkenden naast instrumentele arbeidswaarden, zoals een goede betaling, inderdaad (en in toenemende mate) oog hebben voor zaken als autonomie en prettige mensen om mee samen te werken (Ester et al. 2006).

Vergelijkbare behoeften op het werk worden teruggevonden in onderzoek onder werknemers in Engeland (Gallie et al. 2012). De centrale vraag die nu voorligt is op welke wijze flexibel werkenden verschillen van werknemers in vaste dienst als het gaat om de vervulling van deze psychologische basisbehoeften in het werk. Hierna komen drie aspecten van deze vraag aan de orde. Ten eerste: voorziet flexibele arbeid in de drie psychologische basisbehoeften van werkenden? Ten tweede: komen flexibel werkenden in aanraking met scholing, al dan niet *on-the-job*? Aangezien een flexibele arbeidsmarkt per definitie samengaat met meer mobiliteit, is scholing een cruciaal aspect om in de toekomst aan de slag te blijven. Dit geldt zowel voor de klassieke groep werkenden met een tijdelijk contract als voor zzp’ers. Wederom vergelijk ik verschillende groepen werkenden, nu ten aanzien van hun scholingsintensiteit. Ten derde is er aandacht voor de inkomensverschillen tussen personen met een flexibele arbeidsmarktpositie en werkenden met een vast arbeidscontract. Aangezien het hebben van voldoende inkomen voor iedereen van wezenlijk belang is, ongeacht het type dienstverband, wordt ook dit aspect meegenomen in de analyse.

DATASET

De voorliggende vragen worden onderzocht met behulp van de *European Working Conditions Survey 2010* (EWCS 2010).⁷ Deze (gewogen) dataset bevat voor alle genoemde gevallen relevante indicatoren. Alle nog schoolgaande jongeren en gepensioneerden zijn uit de dataset verwijderd en Nederland is geselecteerd als casus (N = 845). De scores van werkenden met een tijdelijk contract (contracten van bepaalde duur en contracten via een uitzend/detacheringsbureau) en zzp’ers worden vergeleken met werkenden met een contract van onbepaalde duur (referentiegroep). Autonomie is gemeten via een schaal op basis van drie items (de mogelijkheden om de eigen volgorde van taken, werkmethode en tempo te kunnen kiezen of veranderen). Een hogere score betekent meer autonomie op het werk. Factoranalyse laat zien dat er sprake is van een factor die 61 procent van de variantie verklaart. Betrouwbaarheidsanalyse (alpha .68) wijst vervolgens uit dat we te maken hebben met een acceptabele schaal (Hair et al. 2010). Competentie is

gemeten via de mate waarin al dan niet verdere training nodig is om taken goed te kunnen verrichten (1 = er is geen verdere training nodig). Hulp en ondersteuning van collega's op het werk indiceert sociaal contact met anderen (5 = zeer mee eens). Wat scholing betreft, maak ik een onderscheid tussen training betaald door werkgever of de respondent zelf (in het geval van de zelfstandigen) en de training tijdens het werk in de afgelopen 12 maanden (1 = ja). Ten slotte wordt het totale nettojaarinkomen uit de belangrijkste arbeidsbetrekking meegenomen in de analyse. Het gaat hierbij om een schaal die varieert van 'minder dan 1.200 euro' (1) tot en met 'meer dan 48.000 euro' netto jaarinkomen (21). Alle bevindingen van lineaire en logistische regressieanalyse worden gerapporteerd, rekening houdend met een aantal voor de hand liggende factoren die de verschillende verbanden zouden kunnen beïnvloeden (opleidingsniveau,⁸ sekse, leeftijd en het aantal gewerkte uren).⁹

RESULTATEN

Wat tonen de resultaten in tabel 3.1 aan?¹⁰ Opvallend genoeg blijken werkenden met een tijdelijk contract en zzp'ers niet veel te verschillen van werkenden met een vast arbeidscontract als het gaat om de vervulling van psychologische basisbehoeften in het werk. Wat de positie van werkenden met een tijdelijk contract betreft verwachten zij, net als werkenden met een vast contract, de taken in het werk goed te kunnen uitvoeren. Dat dit betreffende onderzoeksmodel slechts 3 procent variantie verklaart is niet vreemd. De afhankelijke variabele is in deze paragraaf namelijk geen primair onderwerp van onderzoek (het gaat om het ontdekken van de verbanden *tussen* de afzonderlijke variabelen). Bovendien is de verklaring van de ervaren competentie op het werk hoogstwaarschijnlijk in grote mate terug te voeren op psychologische factoren, die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

Wat valt verder op? De behoefte aan sociale verbondenheid lijkt eveneens niet te lijden onder het flexibele dienstverband. Wel ervaren werkenden met een tijdelijk contract een lagere mate van autonomie in het werk. De geschatte waarde van de regressiecoëfficiënt bedraagt - 0,16. Dit betekent dat de ervaren mate van autonomie voor deze groep afneemt met 0,16 eenheden (bij gelijke scores op de andere variabelen in het model). Niet verrassend is het dat zzp'ers juist meer autonomie in het werk ervaren en minder direct contact met collega's ondervinden.

Ruim 41 procent van de zzp'ers vindt het overigens (enigszins) vervelend dat er geen collega's zijn om mee te kunnen overleggen (Janssen et al. 2015). Ook is het zo dat zzp'ers een lager nettojaarinkomen opgeven (CBS 2016a), maar we weten tegelijkertijd dat veel zzp'ers vermogen hebben opgebouwd, bijvoorbeeld via het eigenwoningbezit, spaartegoeden of aandelenkapitaal om hiermee om te kunnen gaan (IBO 2015; Josten et al. 2014). Het CBS heeft verder al eens berekend dat in 2014 het doorsnee vermogen van zzp'ers 97.000 euro bedroeg, tegen 19.000 euro voor werknemers (CBS 2016b). Naar onderwijsniveau, leeftijd, sekse en gewerkte uren

zijn er ook verschillen. De meest opvallende (en voor de hand liggende) resultaten hebben betrekking op de in het algemeen betere arbeidsmarktpositie van middelbaar- en hogeropgeleiden in vergelijking met lagergeschoolden (hogere autonomie, hoger jaarinkomen en meer scholing op het werk). Het lagere nettojaarinkomen van vrouwen heeft mogelijk te maken met de sector waarbinnen zij werkzaam zijn. Vaak werken vrouwen in relatief minder goed betaalde beroepen en sectoren, zoals in de gezondheids- en welzijnszorg.

Over het algemeen stellen de resultaten op het eerste gezicht enige vraagtekens bij het sterk negatieve beeld dat flexibele arbeid vaak oproept. Want flexibele arbeid hoeft helemaal niet samen te gaan met een afname van autonomie (zzp'ers), ervaren competenties voor het werk (zzp'ers en werkenden met een tijdelijk contract) en steun van collega's (werkenden met een tijdelijk contract). Wel is de lagere autonomie van werkenden met een tijdelijk contract een aandachtspunt. Er doen zich daarnaast eenduidige problemen voor als we kijken naar de deelname aan (formele) training. Dit geldt zowel voor werkenden met een tijdelijk contract als voor zzp'ers (Cörvers et al. 2011; Fouarge et al. 2012; Vlasblom et al. 2015). Ook zien we een lagere mate van informele training onder flexibel werkenden, hoewel het verband voor werkenden met een tijdelijk contract 'slechts' significant is op 10%-niveau. Dit laatste toont aan dat deze groep vooral een kleinere kans heeft op formele scholing op de werkplek (Sequeda et al. 2015).

De interpretatie van de geschatte effecten (de waarde van de $\text{Exp}(B)$) is als volgt: de kans op formele scholing is 0,41 keer zo klein voor werkenden met een tijdelijk contract als voor werkenden met een vast contract (en 0,46 zo klein voor zzp'ers). De hoofdboodschap is dat er significant minder vaak wordt geïnvesteerd in de opleiding van flexibel werkenden, terwijl er wel degelijk vraag naar is. Ongeveer een derde van alle zzp'ers geeft bijvoorbeeld aan behoefte te hebben aan een opleiding of cursus (Janssen et al. 2015). Hoogstwaarschijnlijk staan tijd- en/of geldgebrek dit in de weg. Hoe dan ook, er ontstaat een beeld van een flexibele arbeidspositie die voor veel werkenden interessant is, maar die problemen kan opleveren met een blik op de toekomst. Flexibilisering brengt namelijk, via een lagere scholingsinspanning, risico's met zich mee als het gaat om de (duurzame) loopbaanontwikkeling. Investeren in de vermogens van werkenden is niet alleen voor werkenden zelf zinvol om adequaat te kunnen reageren op verandering. De bestaande (specialistische) kennis en eventuele investeringen in de eigen vaardigheden zijn weliswaar afdoende om een taak of opdracht op dit moment tot een goed einde te brengen, maar dit zegt weinig tot niets over de mogelijkheden om het werk beter te kunnen doen en over het individuele loopbaanperspectief op de langere termijn. Zeker in een kennisintensieve economie, zoals Nederland, kan het achterblijven van scholingsinspanningen wel eens nadelig uitpakken voor het innovatief vermogen van bedrijven en het verdienvermogen van de economie als geheel (Klein-knecht et al. 2014; De Spiegelare et al. 2014; Stam 2013; WRR 2013).

Tabel 3.1 Arbeidskenmerken van flexibel werkenden vergeleken met die van werkenden met een vast dienstverband

Afhankelijke variabelen	Autonomie	Competentie	Steun collega's	Scholing formeel	Scholing informeel	Netto jaarinkomen
Flex (ref=vast)	-0,16*** (0,03)	-0,14 (0,32); 0,86	0,13 (0,10)	-0,87*** (0,23); 0,41	-0,40* (0,23); 0,67	-0,40 (0,29)
ZZP (ref=vast)	0,09*** (0,03)	0,43 (0,40); 1,54	-0,74*** (0,12)	-0,76*** (0,22); 0,46	-1,50*** (0,26); 0,22	-1,36*** (0,32)
Opleiding midden (ref=laag)	0,07** (0,02)	-0,20 (0,32); 0,81	0,02 (0,09)	0,75*** (0,19); 2,13	0,97*** (0,21); 2,63	0,91*** (0,26)
Opleiding hoog (ref=laag)	0,17*** (0,02)	-0,57* (0,32); 0,56	-0,04 (0,09)	1,26*** (0,20); 3,53	1,46*** (0,21); 4,34	2,77*** (0,26)
Sekse (ref=man)	-0,00 (0,02)	0,42 (0,26); 1,53	0,09 (0,08)	0,45** (0,17); 1,56	0,29 (0,18); 1,33	-0,89*** (0,23)
Leeftijd	0,00 (0,00)	0,01 (0,01); 1,01	-0,01*** (0,00)	-0,00 (0,00); 0,99	-0,00 (0,00); 0,99	0,07*** (0,00)
Uren	0,00*** (0,00)	0,00 (0,01); 1,00	0,00* (0,00)	0,02*** (0,00); 1,02	0,02*** (0,00); 1,02	0,14*** (0,00)
R2 (adj.)	0,11		0,06			0,53
Nagelkerke		0,03		0,13	0,15	

Toelichting:

Rapportage lineaire regressieschattingen: parameter B (tussen haken de standaardfout)

Rapportage logistische regressieschattingen: parameter B (tussen haken de standaardfout); parameter Exp(B)

*** Significantie $p < 0,01$

** Significantie $p < 0,05$

* Significantie $p < 0,10$

Bron: EWCS 2010 (N = 845).

RISICOGROEPEN IN HET FLEXIBELE SEGMENT VAN DE ARBEIDSMARKT: OUDEREN EN LAAGOPGELEIDEN

De meest opvallende uitkomst uit de analyse is het achterblijvende scholingsniveau van flexibel werkenden. Dit is problematisch gezien de kennisintensivering van de Nederlandse economie. Onder andere door technologische ontwikkelingen nemen de kwalificatie-eisen van werkgevers voortdurend toe (Goos et al. 2009). Nog niet bekend is welke groepen flexibel werkenden de grootste risico's lopen als het gaat om kennisveroudering. Nadere inspectie van de verschillende arbeidsmarktkenmerken van de groep flexibel werkenden ten aanzien van scholing laten daarom nog een aantal andere zaken zien (tabel 3.2). Hoogopgeleiden en vrouwelijke werkenden met een tijdelijk contract komen vaker in aanraking met formele trainingsmogelijkheden op het werk dan laagopgeleiden en mannelijke flexwerkers. Ook zien we dat oudere werkenden met een tijdelijk contract minder vaak in aanraking komen met formele trainingsmogelijkheden, in vergelijking met andere leeftijdsgroepen. Eenzelfde beeld is zichtbaar als het gaat om *on-the-job* training. Bij de zzz'ers zien we een vergelijkbaar patroon: hogeropgeleide zzz'ers en jongere

leeftijdsgroepen investeren vaker in scholing dan andere groepen zelfstandigen. Dit komt overeen met andere studies naar de scholingsinspanning van zzp'ers in Nederland (De Vries en Bruins 2013). In tegenstelling tot de klassieke groep werkkenden met een tijdelijk contract investeren mannelijke zzp'ers in dit geval iets vaker in scholing dan vrouwelijke zelfstandigen, en oudere zzp'ers compenseren een deel van de achterblijvende formele scholing via het leren *on-the-job*.

Tabel 3.2 Scholingsdeelname van flexibel werkenden naar subgroep (in procenten)

	Scholing formeel	Scholing informeel
<i>Werkenden met tijdelijk contract</i>		
Laag opleidingsniveau	15,6	21,2
Middelbaar opleidingsniveau	33,3	45,1
Hoog opleidingsniveau	56,7	43,3
Leeftijd: 15-24 jaar	29,5	39,5
Leeftijd: 25-54 jaar	38,1	37,5
Leeftijd: 55+	14,3	14,3
Man	25,0	30,6
Vrouw	40,3	41,8
<i>Zzp'ers</i>		
Laag opleidingsniveau	18,2	9,1
Middelbaar opleidingsniveau	46,9	18,4
Hoog opleidingsniveau	48,7	34,2
Leeftijd: 15-24 ¹	-	-
Leeftijd: 25-54	43,9	19,5
Leeftijd: 55+	28,0	23,1
Man	42,1	24,7
Vrouw	40,0	17,6

Bron: EWCS 2010 (N=225).

Duidelijk is geworden dat vooral oudere en lageropgeleide flexibel werkenden achterblijven in vergelijking met andere groepen werkenden met een vergelijkbare arbeidsmarktpositie. Voor een deel is dit mogelijk te wijten aan de lagere scholingsbereidheid van werkenden zelf, zoals bij lageropgeleiden soms het geval lijkt te zijn (Fouarge et al. 2010). Maar ook werkgevers zijn vaak minder snel bereid om te investeren in de capaciteiten van specifieke groepen, zoals in het geval van oudere werkenden in loondienst (Picchio en Van Ours 2011). Het lagere investeringsniveau onder lageropgeleiden en ouderen op een flexibele arbeidsmarkt is in het bijzonder problematisch, omdat de posities van deze twee groepen van oudsher al kwetsbaar zijn in vergelijking tot die van anderen. De combinatie van een aantal socio-demografische achtergrondfactoren (leeftijd en opleidingsniveau), een flexibele arbeidspositie én een gebrek aan ontwikkelmaatregelen zoals scho-

ling, dragen dan bij aan kennistekorten en een relatief zwakke arbeidsmarktpositie van groepen die al kwetsbaar zijn. Zeker in een situatie waarin werkenden tot een hogere leeftijd moeten doorwerken verdient deze problematiek daarom aandacht in het kader van het bevorderen van de duurzame inzetbaarheid van werkenden.

3.4 OPLOSSINGEN OP DE WERKPLEK, EN DAARBUITEN

In deze bijdrage hebben we ten eerste gezien dat de flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt toeneemt. Ten tweede zijn er weliswaar tussen groepen duidelijke verschillen zichtbaar in de kans op flexibel werk, maar we constateren ook dat flexibele arbeid voor alle groepen aan belang wint. Ten derde hoeven flexibel werkenden niet altijd nadelige consequenties te ondervinden als het gaat om de vervulling van psychologische basisbehoeften in het werk. Het is overigens wel zo dat een flexibele arbeidspositie samenhangt met minder autonomie (bij werkenden met een tijdelijk contract), inkomensonzekerheid (bij zzp'ers). Flexwerk lijkt vooral nadelig te zijn voor de leer- en ontwikkelmogelijkheden op het werk (bij beide groepen). Dit laatste lijkt in het bijzonder het geval voor ouderen en laagopgeleiden. Hoewel flexibele arbeid, zoals het zzp-schap, een bewuste keuze kan zijn die gepaard gaat met meer autonomie in het werk (IBO 2015) en een tijdelijk dienstverband een prima opstap kan zijn op weg naar een duurzame arbeidsmarktpositie (Addison en Surfleld 2009), zijn de effecten van achterblijvende scholing en ontwikkeling niet te onderschatten risico's. Onderschooling is hiermee de januskop van flexibilisering van werk en is nadelig voor de arbeidsmarktwaarde en het toekomstperspectief van individuen, en kan op den duur zelfs het kennis- en innovatieniveau van de economie uithollen.

De vraag die nu aan de orde is, richt zich op manieren om de inzetbaarheid van flexibel werkenden in de toekomst te waarborgen én tegelijkertijd tegemoet te komen aan de behoefte aan flexibiliteit op bedrijfsniveau. Misschien wel het belangrijkste startpunt is het creëren van (meer) onderling vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het gaat hierbij concreet om een zoektocht naar een nieuw type 'psychologisch contract' (Rousseau 1995) op de werkvloer, waarbij zowel flexibiliteit als werkzekerheid centraal staat. Voor flexibel werkenden betekent dit het hebben van mogelijkheden om aan hun kennis en vaardigheden te werken, waardoor de duurzame inzetbaarheid toeneemt. Helaas lijkt het in de praktijk erop dat werkgevers nog onvoldoende hun 'side of the bargain' inlossen (Thompson 2011; 2013). De meeste organisaties werken bijvoorbeeld nog steeds niet met persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP) of opleidingsbudgetten (POB) (Van Echtelt et al. 2015). Dit bedreigt de werkzekerheid van (flexibel) werkenden. Toch kan het ook anders, hetgeen blijkt uit 40 diepte-interviews onder flexibel werkenden in de creatieve industrie en de transport- en logistieke sector. De geïnterviewden werden bevraagd naar hun werktevredenheid en ervaringen op de flexibele werkplek. Daaruit bleek dat het investeren in flexibel werkenden zich uit-

eindelijk terugbetaalt (Dekker en De Beer 2015). Binnen bedrijven die een duurzame band met flexibel werkenden proberen op te bouwen, bijvoorbeeld via het aanbieden van *in-company*-trainingen, informeel leren en/of het betrekken van flexibel werkenden bij sociale activiteiten buiten werktijd, zijn flexibel werkenden meer betrokken bij de organisatie. We constateren bovendien dat het aanbieden van ontwikkelmogelijkheden op het werk een positieve uitwerking heeft op zogenoemde 'extrarol-gedragingen', zoals het ongevraagd delen van kennis. Dit is een belangrijke constatering: niet het type dienstverband als zodanig maar de wijze waarop het bedrijf omgaat met flexibel werkenden levert bepaalde uitkomsten op (Martinez-Sanchez et al. 2008; Preenen en Verbiest 2015). Investeren in het menselijk kapitaal van flexibel werkenden biedt niet alleen flexibel werkenden maar ook opdrachtgevers voordelen. CAO's waarbij ook flexkrachten persoonlijke ontwikkelbudgetten krijgen toebedeeld, zoals bijvoorbeeld eerder in de nieuwe CAO van ING is vastgesteld (Beentjes 2015), zijn dan ook toe te juichen.

Er is nog een andere manier om te werken aan de ontwikkelingsmogelijkheden van flexibel werkenden en (indirect) aan het innovatievermogen van de Nederlandse economie. Hoop is te putten uit het idee van scholingsvouchers. Deze zijn er voor de groep werkloze 50-plussers. Ook de Stichting Opleiding en Ontwikkeling voor de Flexbranche (STOOF) biedt haar uitzendkrachten mogelijkheden voor opleiding en ontwikkeling via scholingsvouchers. Daarnaast experimenteren verscheidene gemeenten met het geven van korting voor opleidingen van zzp'ers met een laag inkomen. Maar het blijft allemaal een versnipperd aanbod, waarvoor niet iedereen in aanmerking komt. Nodig is een achterliggende en breed gedragen visie ten aanzien van kennisontwikkeling op een flexibele arbeidsmarkt. Denkrichtingen zijn al eens gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van arbeidsvormneutrale scholingsvoorzieningen voor de hele arbeidsmarkt (Wilthagen et al. 2012). Onderzoek laat zien dat dit type sociale regelingen, zoals een nationaal scholings- of transitiefonds voor alle werkenden, leidt tot een hogere productiviteit en meer werkgelegenheid (Kok et al. 2014). Waar het huidige beleid nog te veel ingaat op het tegengaan van de gevolgen van werkloosheid, is het wachten op mogelijkheden om (fiscaal vriendelijk) te kunnen sparen voor het ideaal van een levenlang leren en het *voorkomen* van werkonzekerheid op een flexibele arbeidsmarkt. Op deze manier creëren we een langetermijnperspectief voor iedereen, flexibel werkend of niet.

NOTEN

- 1 Met dank aan Romke van der Veen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.
- 2 Het gaat in dit hoofdstuk om contractflexibiliteit en niet om andere vormen van flexibele arbeid, zoals functionele flexibiliteit of flexibele beloning.
- 3 De cijfers hebben betrekking op de werkzame beroepsbevolking, waarbij banen worden meegeteld van 12 uur of meer per week (12-uursgrens).
- 4 Zo zijn er bijvoorbeeld 65-plussers die als zelfstandige aan de slag gaan of blijven.
- 5 Laag opleidingsniveau: tot en met mbo-1; middelbaar niveau: bovenbouw havo en vwo en mbo 2-4; hoog niveau: hbo- en wo-niveau.
- 6 De motivatietheorie van Deci en Ryan is binnen de arbeidspsychologie bekend onder de naam 'Zelf-Determinatie Theorie' (ZDT).
- 7 De meest actuele EWCS-dataset (EWCS 2015) komt pas beschikbaar in 2017.
- 8 Lager onderwijs: basisonderwijs/vmbo; middelbaar niveau: mbo, havo/vwo; hoog niveau: hbo/wo (+).
- 9 Aan de hand van F- en Chi-kwadraattesten is te zien dat de modellen goed bij de data passen ($p < 0,01$).
- 10 Aangezien de constante in de regressievergelijkingen verder geen inhoudelijke betekenis heeft, is deze parameter niet weergegeven in de tabel.

LITERATUUR

- Addison, J. en C. Surfield (2009) 'Does atypical work help the jobless? Evidence from a CAEAS/CPS cohort analysis', *Applied Economics* 41: 1077-1087.
- Andersson, P. (2008) 'Happiness and health: well-being among the self-employed', *The Journal of Socio-Economics* 37: 213-236.
- Beentjes, J. (2015) *CAO ING biedt flexwerkers ontwikkelbudget*, beschikbaar op <http://pwdegids.nl/artikel/cao-ing-biedt-flexwerkers-ontwikkelbudget/>.
- Benz, M. en B. Frey (2008) 'Being independent is a great thing: subjective evaluations of self-employment and hierarchy', *Economica* 75: 362-383.
- Booth, A., M. Francesconi en J. Frank (2002) 'Temporary jobs: stepping stones or dead ends?', *The Economic Journal* 112, 480: 189-213.
- Broeck, A. van den, M. Vansteenkiste, H. de Witte, W. Lens en M. Andriessen (2009) 'De Zelf-Determinatie Theorie: kwalitatief goed motiveren op de werkvloer', *Gedrag & Organisatie*, 22, 4: 316-335.
- CBS (2016a) *Inkomen meeste zzp'ers lager dan van werknemers*, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2016/inkomen-meeste-zzpers-lager-dan-van-werknemers.htm.
- CBS (2016b) *Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid*, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2016/een-op-vijf-zzpers-verzekerd-tegen-arbeidsongeschiktheid.htm.
- Cörvers, F., R. Euwals en A. de Grip (2011) *Labour market flexibility in the Netherlands*, Den Haag: CPB.
- De Spiegelaere, S., G. van Gyes en G. van Hootegem (2014) 'Labour flexibility and innovation, complementary or concurrent strategies? A review of the literature', *Economic and Industrial Democracy* 35, 4: 653-666.
- Deci, E. en R. Ryan (2000) 'The 'what' and 'why' of goal pursuits: human needs and the self-determination of behavior', *Psychological Inquiry* 11: 319-338.
- Dekker, F. en P. de Beer (2015) 'Flexibele arbeid en het HRM-beleid van werkgevers', *Tijdschrift voor HRM* 2: 1-14.
- Dekker, F. en R. van der Veen (2015) 'Modern working life: a blurring of the boundaries between secondary and primary labour markets?', *Economic and Industrial Democracy*, doi: 10.1177/0143831X14563946.
- Dekker, F. (2016) *De flexibele onderneming: een kwestie van competitie of imitatie?*, Working Paper Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Echtelt, P. van, R. Schellingerhout en M. de Voogd-Hamelink (2015) *Vraag naar arbeid 2015*, Den Haag: SCP.
- Emmerik, M. van, E. de Vroome en S. van den Bossche (2015) *Werkgevers Enquête Arbeid 2014*, Hoofddorp: TNO.
- Ester, P., A. Roman en H. Vinken (2006) 'Arbeidswaarden en de transitionele arbeidsmarkt: Nederland in intergenerationeel perspectief', in P. Ester et al. (red.) *Dynamiek en levensloop*, Assen: Van Gorcum.

- EWCS (2010) *European working conditions survey 2010*, Eurofound.
- Fervers, L. en H. Schwander (2015) 'Are outsiders equally out everywhere? The economic disadvantage of outsiders in cross-national perspective', *European Journal of Industrial Relations*, doi: 10.1177/0959680115573363.
- Fouarge, D., T. Schils en A. de Grip (2010) *Why do low-educated workers invest less in further training?*, Bonn: IZA.
- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits en R. de Vries (2012) 'Flexible contracts and human capital investments', *De Economist*, 160, 2: 177-195.
- Gallie, D., A. Felstead en F. Green (2012) 'Job preferences and the intrinsic quality of work: the changing attitudes of British employees 1992-2006', *Work, Employment and Society* 26, 5: 806-821.
- Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2009) 'Job polarization in Europe', *American Economic Review* 99, 2: 58-63.
- Graaf, P. de en M. Wolbers (2015) 'Onderwijs als scheidingslijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, 1993-2011', *Mens & Maatschappij* 90, 4: 321-342.
- Graaf-Zijl, M. de, G. van den Berg en A. Heyma (2011) 'Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work', *Journal of Population Economics* 24, 1: 107-139.
- Green, F. (2015) *Health effects of job insecurity*, Bonn: IZA.
- Gryp, S. (2011) *Flexibiliteit in bedrijf*, Leuven: Acco.
- Hair, J., W. Black, B. Babib en R. Anderson (2010) *Multivariate data analysis*, 7de ed., Upper Saddle River: Pearson Education.
- Hevenstone, D. (2010) 'National context and atypical employment', *International Sociology* 25, 3: 315-347.
- Hilbers, P., F. Reitsma en M. de Vries (2015) *Flexwerk na de ww*, Amsterdam: UWV.
- Hipp, L., J. Bernhardt en J. Allmendinger (2015) 'Institutions and the prevalence of nonstandard employment', *Socio-Economic Review*, doi: 10.1093/ser/mwv002.
- Hoofman, W., G. Mars, B. Janssen, E. de Vroome, J. Michiels en S. van den Bossche (2016) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2015*, Hoofddorp: TNO/CBS.
- IBO (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO.
- Janssen, B.J.M., W. van der Torre, E. de Vroome, M. Mol, B. Janssen en S. van den Bossche (2015) *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Leiden/Heerlen: TNO/CBS.
- Ji, Y., J. Guthrie en J. Messersmith (2014) 'The tortoise and the hare: the impact of employment instability on firm performance', *Human Resource Management Journal* 24, 4: 355-373.
- Josten, E., J.D. Vlasblom en C. Vrooman (2014) *Bevrijd of bekleemd?*, Den Haag: SCP.
- Kalleberg, A. (2009) 'Precarious work, insecure workers: employment relations in Transition', *American Sociological Review* 74, 1: 1-22.
- Kleinknecht, A., F. 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.
- Kok, L., B. Baarsma en A. Heyma (2014) *Nieuw ontwerp sociaal beleid*, Amsterdam: SEO.
- Kösters, L. en M. Souren (2014) 'De toename van zzp'ers in Europees perspectief', *ESB* 99, 4683: 247-249.

- Martinez-Sanchez, A., M. Jimenez, M. Perez en P. Carnicer (2008) 'Workplace flexibility and innovation', *Personnel Review* 37, 6: 647-665.
- Meer, P. van der en R. Wielers (2014) 'Tijdelijke banen en welzijn', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 30, 2: 141-157.
- Muffels, R. en R. Luijckx (2008) 'Labour market mobility and employment security of male employees in Europe: 'trade-off' or 'flexicurity'?', *Work, Employment and Society* 22, 2: 221-242.
- Muffels, R. (2013) 'Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt', *TPEdigitaal* 7, 4: 79-98.
- OECD (2016) *OECD Economic Surveys: Netherlands*, Parijs: OECD.
- Olsthoorn, M. en M. Cloin (2015) 'Betaald werk en zorgtaken', in R. Bijl et al. (red.) *De sociale staat van Nederland 2015*, Den Haag: SCP.
- Picchio, M. en J. van Ours (2011) *Retaining through training; even for older workers*, Discussion paper 2011-040, Tilburg: Tilburg University.
- Preenen, P. en S. Verbiest (2015) 'De relatie tussen inzet van flexmedewerkers en innovatie: het gaat niet om hoeveel, maar om hoe', in K. Chkalova et al. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, Den Haag: CBS/TNO.
- Reeve, J. (2005) *Understanding motivation and emotion*, Hoboken: Wiley.
- Rousseau, D. (1995) *Psychological contracts in organizations. Understanding written and unwritten agreements*, Thousand Oaks: Sage.
- Scherer, S. (2009) 'The social consequences of flexible employment', *Social Indicators Research* 93: 527-547.
- Sequeda, M.F., A. de Grip en R. van der Velden (2015) *Does informal learning at work differ between temporary and permanent workers? Evidence from 20 OECD countries*, Bonn: IZA.
- Stam, E. (2013) 'De Nederlandse ondernemerschap paradox', *TPEdigitaal* 7, 4: 21-40.
- Stel, A. van, S. Wennekers en G. Scholman (2014) *Solo self-employed versus employer entrepreneurs: determinants and macro-economic effects in OECD countries*, Zoetermeer: Panteia.
- Thompson, P. (2011) 'The trouble with HRM', *Human Resource Management Journal* 21, 4: 355-367.
- Thompson, P. (2013) 'Financialization and the workplace: extending and applying the disconnected capitalism thesis', *Work, Employment and Society* 27, 3: 472-488.
- Verbiest, S., A. Goudswaard en E. van Wijk (2014) *De toekomst van flex*, Hoofddorp: TNO.
- Vlasblom, J.D. en E. Josten (2013) *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers*, Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J.D., E. Josten en M. de Voogd-Hamelink (2013) *Aanbod van Arbeid 2012*, Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J.D., P. van Echtelt en M. de Voogd-Hamelink (2015) *Aanbod van Arbeid 2014*, Den Haag: SCP.
- Vries, N. de en A. Bruins (2013) *Opleiding en scholing van zzp'ers*, Zoetermeer: Panteia.
- Wagenaar, A., I. Houtman, S. van den Bossche, M. Kompier en T. Taris (2013) 'Flexibiliteit, kwaliteit van arbeid en gezondheid', in R. van Gaalen et al. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Den Haag: CBS/TNO.

Wilthagen, T., E. Verhulp, L. Gonggrijp, R. Dekker en M. van der Meer (2012) *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel en zeker werk*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
WRR (2013) *Naar een lerende economie*, Den Haag: WRR.

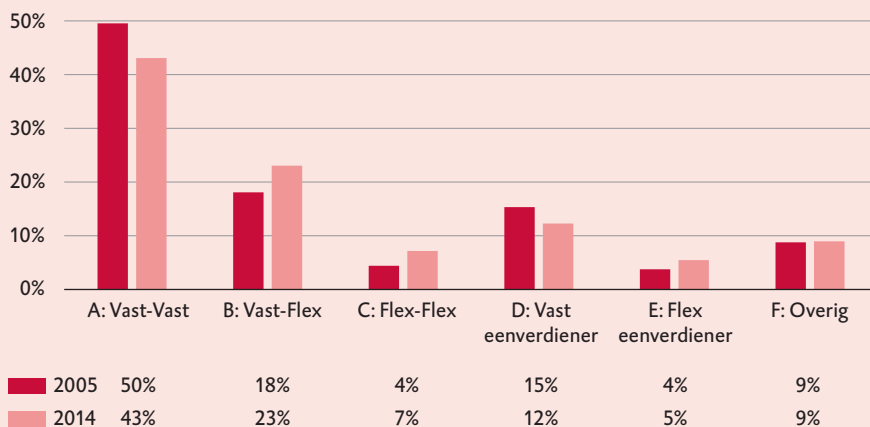
SAMEN (ON)ZEKER?

Daan de Leeuw

Flexibel werkenden hebben vaak meer te maken met financiële risico's en baanonzekerheid. Wie een partner heeft met een vast contract kan deze onzekerheden compenseren. De meeste analyses richten zich echter louter op het individu en laten de partner buiten beschouwing. De hier gepresenteerde CBS-data¹ geven meer inzicht in de contractverdelingen tussen partners.

Het aantal huishoudens met voor beide partners een vaste baan is de afgelopen jaren afgenomen. Desondanks is deze groep nog steeds de grootste, zo blijkt uit figuur 1: 43% van de werkzame beroepsbevolking beschikte in 2014 over twee vaste contracten binnen het huishouden. Wel zien we steeds vaker dat slechts een van de partners een vast contract heeft terwijl de andere partner flexibel werkt, bijvoorbeeld op een tijdelijk contract of als zzp'er (23% van de werkzame beroepsbevolking in 2014).² In totaal betekent dit dat 78 procent van de werkende personen met partner beschikt over de zekerheid van ten minste één vast contract. Een vast contract lijkt dus nog steeds de norm voor partnerhuishoudens.

Figuur 1 Werkzame beroepsbevolking met partner naar contractcombinaties, 2005-2014³



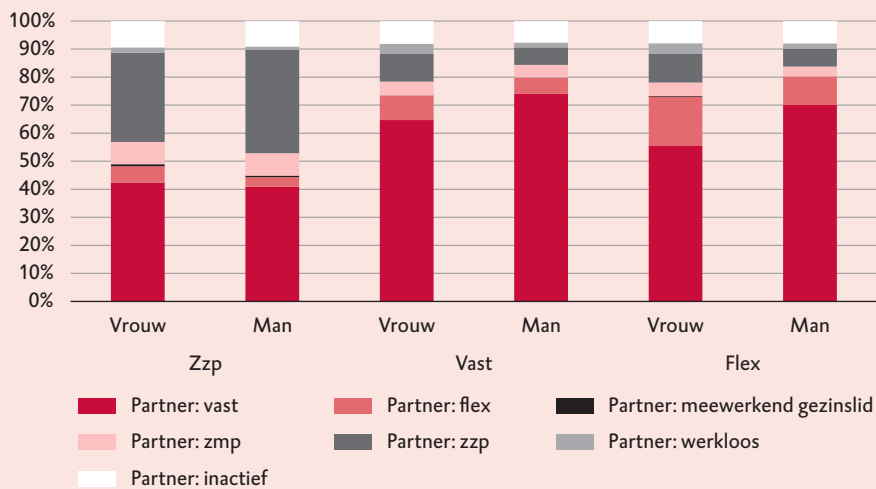
Bron: CBS (eigen bewerking).

Hiertegenover staat echter een groeiend aantal zogenaemde flex-koppels: twee partners die beiden geen vast contract hebben. Zij zijn zzp'er of hebben een tijdelijk contract (7%). Zij zijn kwetsbaar door de lage baanzekerheid van beide partners. Verder is het aantal eenverdieners met vast contract afgenomen (van 15% naar 12%), als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie

van vrouwen. Het aantal eenverdieners met een flexcontract is echter licht gegroeid (5%). Deze laatste groep is extra kwetsbaar doordat zij een lage baanzekerheid combineert met de afwezigheid van een werkende partner om op terug te vallen.

Als we inzoomen op hoe de contracten tussen partners zijn verdeeld, dan valt een aantal zaken op. Figuur 2 laat een beeld zien wat als contract-homogamie zou kunnen worden uitgelegd. Voor alle categorieën werkenden – vast, flexibel en zzp – geldt dat men een grotere kans heeft een partner te hebben met eenzelfde soort contract. Dit geldt in het bijzonder voor zzp'ers. Vrouwelijke zzp'ers hebben gemiddeld drie keer vaker een partner die ook zzp'er is dan hun seksegenoten met een vast of flexcontract. Voor mannen is dit zelfs meer dan zes keer zo vaak. Daarnaast is de verdeling van contracten binnen paren opvallend genderneutraal; waar in 2005 mannen nog vaker een vast contract hadden dan vrouwen, is dit verschil in 2014 verdwenen.

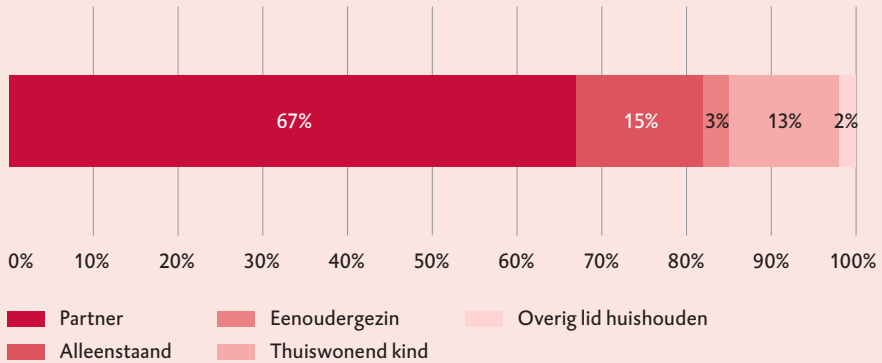
Figuur 2 Contractvorm naar contract van partner en sekse, 2014



Bron: CBS (eigen bewerking).

Partners met een vast contract bieden dus voor veel mensen een vorm van zekerheid. Hierbij moet echter een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst zijn relaties zelf steeds minder zeker; een derde van de huwelijken (en 40% van alle partnerschappen) strandt (CBS 2016d). Misschien nog wel het belangrijkste is het feit dat er een groeiende groep werkenden is zonder partner, zoals figuur 3 laat zien. Er is ook een groeiende groep eenoudergezinnen en alleenstaanden, samen goed voor 18 procent van de werkzame beroepsbevolking. Van deze werkenden zonder partner werkt 55 procent flexibel of als zzp'er (niet in de grafiek opgenomen). Deze laatste groep is extra kwetsbaar omdat zij een lagere baanzekerheid combineert met de afwezigheid van een (werkende) partner om op terug te vallen.

Figuur 3 Huishoudpositie als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking, 2014



Bron: CBS Statline (2014, eigen bewerking).

Het bovenstaande laat zien dat een partner met een vast contract voor velen nog steeds een belangrijke bron van (financiële) zekerheid is, maar dat er ook steeds meer flex-koppels en flexibele eenverdieners bestaan. Ook groeit het aantal personen zonder partner dat flexibel werkt of zzp'er is. Deze laatste groep is extra kwetsbaar doordat zij de afwezigheid van een werkende partner combineert met een hoge mate van baanonzekerheid. Dit ondersteunt het beeld van SCP-onderzoek (2014) waaruit blijkt dat de nieuwe kwetsbaren bestaan uit zowel eenverdieners als personen zonder partner met flexibel werk.

NOTEN

- 1 De data betreft een combinatie van Statline statistieken en een CBS maatwerk bestand, beide gebaseerd op data van de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Met de werkzame beroepsbevolking worden alle personen tussen 15 en 75 jaar die betaald werk hebben aangeduid (CBS, 2016a). Een partner is gedefinieerd als een persoon die op basis van huwelijk, partnerschapsregistratie of samenwonenrelatie een paar vormt met een andere persoon in een particulier huishouden (CBS, 2016b).
- 2 Gezien de CBS (2016c) definitie van flexibel werk bevat deze categorie verder oproep-/ invalkrachten, uitzendkrachten en werknemers met een vast dienstverband zonder vaste uren.
- 3 De categorie overig bestaat uit meewerkende gezinsleden (1%) en zelfstandigen met personeel (8%).

LITERATUUR

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016d) *Relatieontbinding in Vinex-wijken. Methodologische toelichting*, Paper, Den Haag: CBS.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014) 'Flexibilisering van de arbeidsmarkt', *Aanbod van Arbeid*, Den Haag: SCP.

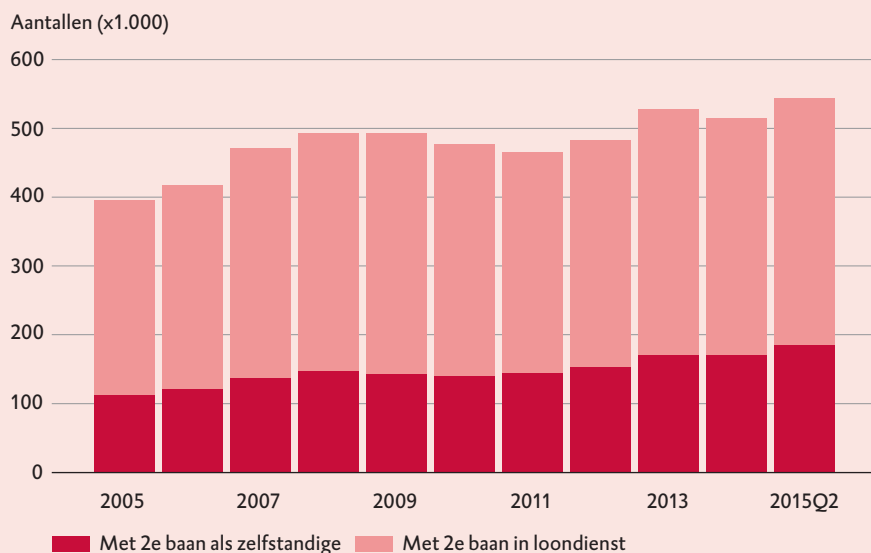
NEDERLANDSE TOESTANDEN: DE FULLTIME PARTTIMER

Luc Dorenbosch

“Ik werk fulltime parttime.” Het bekt nog niet echt lekker en het is tevens verwarrend. Werk je nu voltijds of in deeltijd? Maar mogelijk zullen we het de komende jaren meer en meer gaan horen en zien: mensen die met verschillende parttimebanen een voltijdse werkweek maken. Soms doen ze dat om financieel rond te komen, maar vaak zeker ook vrijwillig, omdat zij zich niet willen vastketenen aan één soort baan of carrièrepad. Soms combineren ze meerdere deeltijdbanen in loondienst, maar steeds meer kiezen ze een combinatie van loondienst met opdrachten als zzp’er.

Toch weten we weinig over de drijfveren van deze fulltime parttimers, multi-jobbers, job slashers of baanstapelaars – of hoe je ze ook wilt noemen. Het is een vaak vergeten groep werkers in allerlei arbeidsmarktonderzoek, maar ook een boeiende groep wanneer deze ons wijst op een vorm van deeltijdflexibiliteit die past in de tijd waarin we leven. Wie is deze fulltime parttimer?

Figuur 1 Nederlandse werknemers met meerdere banen, 2005-2015



Bron: CBS Statline (bewerkt).

Gemaakt met Localfocus.

Nederlandse toestanden

Figuur 1 toont dat er in 2015 543.000 Nederlandse werknemers waren die in een bepaalde contractcombinatie meerdere banen hadden. Dat komt neer op 7,9 procent van het totaal aantal Nederlandse werknemers in loondienst. De tweede baan was een extra baan in loondienst (5,2%) of een baan als zzp'er (2,7%). In vergelijking met 2005 kun je spreken van een lichte stijging van 2 procent in het aandeel werknemers met een tweede baan. Kijken we naar de contractvorm in de hoofdbaan, dan heeft bij werknemers met een flexibel contract 11,8 procent een tweede baan. Onder werknemers met een vast contract komt multi-jobbing minder vaak voor: hier heeft 6,4 procent een tweede betrekking in loondienst of als zzp'er. Bij een flexibel contract is het dus iets normaler meerdere banen te combineren, hoewel bij een vast contract in de hoofdbaan er nog steeds 320.000 multi-jobbers zijn te vinden.

Dat zijn veelal geen Amerikaanse toestanden, waarbij werkenden extra werkuren moeten maken bovenop een fulltimebaan die niet genoeg betaalt. CBS-cijfers laten zien dat het gemiddeld aantal werkuren van een persoon met twee banen in loondienst in 2013 opgeteld zelfs iets lager ligt (32 uur) dan het gemiddelde aantal werkuren van Nederlanders met één baan (bijna 33 uur). Dat kenmerkt de fulltime parttimer: hij of zij maakt in de regel geen absurd lange werkweken. In de combinatie van twee parttimebanen wordt nagenoeg evenveel gewerkt als in één fulltimebaan.

Het zet het begrip *Nederland parttimeland* mogelijk in een ander daglicht. In vergelijking met andere EU-landen scoort ons land namelijk hoog op zowel het percentage parttimers (52%) als het percentage werknemers met meerdere banen (7,9%). Dus mochten we denken dat de vele parttimers in ons land maar een kleiner deel van de week werken, dan negeren we de mogelijkheid dat een deel van hen als fulltime parttimer de werkuren stapelt en combineert.

Dit werd begin 2016 nog eens bevestigd door het CBS-bericht dat er inmiddels meer dan tien miljoen banen zijn die worden bezet door een kleiner aantal werkenden. Gemiddeld bezet elke werkende zodoende 1,13 baan. Het aantal banen groeit hiermee weliswaar, maar de gemiddelde omvang van banen wordt wel steeds kleiner (in 2015 gemiddeld 24,2 uur). Het duidt eerder op een structuurverandering in het concept van de baan: er komen steeds meer kleinere baanbrokjes. Dat zijn dus geen Amerikaanse, maar Nederlandse toestanden met haar eigen kansen en bedreigingen.

Niet zielig

TNO heeft de afgelopen vijf jaar veel onderzoek gedaan onder werkenden die meerdere banen combineren (Dorenbosch et al. 2016). Conclusie: fulltime parttimers vormen geen homogene groep. Ook zijn ze doorgaans niet zielig. Kijkend naar het opleidingsniveau bevindt het grootste deel zich in het hoogopgeleide segment en niet aan de laagopgeleide onderkant van de arbeidsmarkt. Dit is een uitkomst die ook herkenbaar is in buitenlandse statistieken. Oudere werknemers combineren vaker loondienst met zzp-schap. Gevraagd naar de belangrijkste reden om banen te combineren worden in steekproeven uit verschillende jaren redelijk stabiele percenta-

ges gevonden. Ongeveer 20 procent van de werknemers heeft meerdere banen uit nood; ze kunnen anders financieel niet rondkomen. Een groter deel van ongeveer 30 procent zegt met een tweede baan vooral iets extra's te willen verdienen (om te sparen of om een grote aankoop te doen). De andere helft heeft minder financiële motieven. Zij geven aan twee banen te hebben voor meer afwisseling in het werk of om zichzelf op meer gebieden te kunnen ontwikkelen. Er is hierbij ook nog een deel dat aangeeft het risico op baanverlies te spreiden over meerdere banen, zodat de kans op volledige werkloosheid kleiner is.

Dat mensen meerdere banen uit nood hebben is natuurlijk iets om je zorgen over te maken, zoals je je ook over langdurig werklozen zorgen kunt maken. Wat echter voor de hele flexibiliteitsdiscussie interessant is, is dat er een groep op de arbeidsmarkt is die bewust kiest voor deze persoonlijke deeltijdflex-strategie, met als doel niet vast te roesten of duurzaam inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt. De kleinere baanbrokjes bieden dus ook kansen: ze zijn makkelijker te combineren met andere baanbrokjes. Er is zodoende meer ruimte voor alternatieve werkcombinaties op maat dan in een arbeidsmarkt waar het aanbod van fulltimebanen en -beroepen een vaster palet aan arbeidskeuzes voorschrijft.

Veranderende werkwensen

De flexibiliteit in hoe je werkt, wat je doet en wanneer en waar je werkt wordt mogelijk steeds belangrijker voor een nieuwe groep werknemers op de arbeidsmarkt. Men ziet dat men veel meer kan en wil dan dat men kwijt kan in één baan die enkel beroep doet op een deel van de talenten en vaardigheden. Deze veranderende wensen vanuit de werkenden kunnen het fulltime parttime werken ook meer gemeengoed maken. Niet alleen bedrijven bepalen wat er gebeurt. Misschien willen nieuwkomers op de arbeidsmarkt straks wel helemaal geen voltijdsbaan meer, terwijl ze wel graag voltijds willen werken. Zij zoeken dan bewust naar een combinatie aan parttimewerk, omdat ze een behoefte aan afwisseling hebben of omdat ze gewoon meerdere werksoorten leuk vinden en geen reden zien om een keuze voor één baan te maken. Dit wordt ook wel *slashing* genoemd: job slashers kiezen bewust voor een werkweek als bijvoorbeeld treinmachinist/sportmasseur of verpleegster/bruidsfotograaf.

De uitdaging voor werkgevers ligt er dan ook in of zij hun flexibiliteitsbehoefte kunnen verenigen met de maatwerkwensen van de werkenden. Kunnen zij als modern werkgever de wederzijdse flexibiliteit aan, als werkenden niet meer netjes gaan wachten totdat een werkgever wel of niet beslist nog een tijdelijk of eindelijk een vast contract aan te bieden? Moderne werkenden zullen meerdere ijzers in het vuur willen hebben. Ze kiezen daarmee voor hun eigen duurzame inzetbaarheid en niet per se voor de loyaliteit aan een organisatie als die loyaliteit andersom ook niet meer gegarandeerd is. Vanuit de optiek van een zelfredzame arbeidsmarkt is dat aan te moedigen.

Toekomstmuziek?

Op dit moment lopen en starten er initiatieven die gebruikmaken van het fulltime-parttime-denken. Voor werklozen in de regio Apeldoorn zorgen werkgevers samen met het UWV en de gemeente voor meer werkkansen door kleinere banen gezamenlijk aan te bieden als een grotere stapelbaan. Deze manier van arbeidstoeleiding bestaat in Franse krimpregio's al langere tijd. Nog een voorbeeld: in het in april 2016 afgesproken Techniekpact wordt de waarde van de *hybride of circulaire* onderwijsloopbaan hoog op de agenda gezet. Er moeten meer mensen tegelijk parttime in het bedrijfsleven én in het onderwijs als parttimedocent aan de slag zijn. Enerzijds is dat een oplossing voor het tekort aan techniekdocenten en anderzijds ontstaat er een extra loopbaankans voor zittende docenten. Dit vraagt om een structuur waarin er echt ruimte komt om meerdere parttimewerkactiviteiten met elkaar te kunnen combineren, die onmogelijk in een voltijdsbaan bij één organisatie verenigd kunnen worden. Met onze Nederlandse parttimestructuur en 'mindset' lopen we ver voorop in Europa. Tijd om deze Nederlandse toestanden meer in ons voordeel te laten werken.

LITERATUUR

Dorenbosch, L., K. van der Velden, E. Plantinga, M. Bilkes en J. Sanders (2016) Crux van het combineren: actieonderzoek naar gecombineerde rollen, beroepen en (loop)banen, beschikbaar op: <https://cruxvanhetcombineren.atavist.com/longread>.

Techniekpact (2016) Circulaire carrières op een grenzeloze arbeidsmarkt, beschikbaar op: <http://techniekpact.nl/cdi//files/5f764a5fob76552doedo4f9fd39b7ef9718babo2.pdf>.

4 DE VERSCHILLENDE GEZICHTEN VAN ONZEKERHEID. FLEXIBEL WERKENDEN OVER WERK, FAMILIE EN SOCIALE ZEKERHEID

Monique Kremer¹

4.1 INLEIDING

Wat Wil (58) absoluut niet wilde is net zo worden als zijn vader, een ambtenaar die van 9 tot 5 op zijn kantoor zat. Wil verlangde naar avontuur en naar werk dat hem boeide. Hij werd architect. Kort werkte hij in loondienst, maar het werk veranderde zo snel dat hij eerst uitzendkracht en daarna freelancer werd. “En nu heet dat zzp’er.” Wil heeft weinig werk. “Iedereen denkt dat hij op de computer een tekening kan maken.” Voor zijn gevoel knijpt de particuliere markt hem uit: “Ze willen het onderste uit de kan, maar zitten zelf vaak lekker in loondienst.” Als eenpitter voelt hij zich heel kwetsbaar. Zijn vrouw brengt een klein maar stabiel inkomen in, maar dat zorgt wel voor huwelijks spanningen. Liever wil hij ‘zijn verantwoordelijkheid nemen’ en in loondienst treden, maar niemand neemt hem meer aan op zijn leeftijd, denkt hij. Vooral over arbeidsongeschiktheid maakt hij zich zorgen: “dat is één bak ellende, dat wil je niet weten. Je kan geen WAO nemen, zo’n verzekering heb ik niet eens. (...) Soms denk ik wel: ik had beter naar mijn vader moeten luisteren... Ik heb iets te veel avontuur gekregen.”

Jannah (34) is zzp’er, studeerde rechten en werkt als ‘cultuurmarketeer’. “Freelancen is helemaal mijn ding”, zegt ze. “Ik ben heel onrustig als ik ergens te lang zit. Dankzij die vrijheid functioneer ik echt veel beter dan toen ik destijds in vaste dienst was.” Ze is blij dat ze niet meer onder haar niveau werkt en dat ze door opdrachtgevers als gelijke wordt behandeld. “Ik wilde groeien.” Jannah kijkt onbevreesd naar de toekomst. “Het is mijn ‘worst nightmare’ als ik nu zou weten wat ik volgend jaar rond deze tijd zou doen. (...) Ik wil helemaal geen huis kopen, moet ik niet aan denken. Ik wil ook geen kinderen. Ik haal nu zoveel vervulling uit mijn werk.” Jannah maakt zich ook niet druk over haar financiën. Ze heeft een buffer opgebouwd en ze is lid van een broodfonds. “Het is niet erg als alles wat minder moet. Uiteindelijk leven we in Nederland, en dan ga ik wel van de bijstand leven.”

Ilias (32) is sinds 2003 in Nederland. Hij is schoonmaker, werkte lang in de catering en zit nu in een leer-werktraject, waardoor hij daarnaast ook in een Grieks restaurant werkt. Het steekt hem dat hij nooit een contract van langer dan een half jaar heeft gehad. “Ik doe mijn werk goed en ik wil altijd laten zien dat ik beter ben.” Vooral het uitzendwerk valt hem steeds zwaarder: “Iedere keer bij een andere locatie moet je andere mensen leren kennen, dat is wel een beetje moeilijk. Je

komt af en toe rare mensen tegen, die denken dat een uitzendkracht een hond is. Je moet dit doen, je moet dat doen... Je probeert altijd zoet te blijven maar je krijgt te weinig honing.” Ilias ziet geen toekomst voor zich. Hij woont bij zijn moeder en zusje en zegt herhaaldelijk dat hij al 32 is, nog steeds niet getrouwd is en geen kinderen heeft. “Dat ik geen werk heb, geen geld heb, betekent heel veel in mijn cultuur. Als je geen baan hebt, dan heb je geen vrouw, geen huis, dan word ik niet geaccepteerd door haar vader.”

Deze portretten laten zien dat flexibele arbeid en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor mensen heel verschillend kan uitpakken. De manier waarop Wil en Ilias flexibele arbeid ervaren sluit naadloos aan bij Richard Sennets (1986) sombere klassieker *De flexibele mens. Psychogram van de moderne samenleving*. Sennet benadrukt daarin de onzekerheid en verwarring waarmee mensen op de flexibele arbeidsmarkt te maken krijgen. Door de continue kwetsbaarheid in wat hij ‘de kortetermijnsamenleving’ noemt, kunnen mensen geen langetermijndoelinden nastreven en duurzame sociale relaties onderhouden. Ook niet op het werk. Gemeenschapszin en betrokkenheid zijn ver te zoeken. Mensen raken door de toegenomen flexibiliteit ‘op drift’, ze raken de grip kwijt over hun eigen leven.

Tegelijkertijd is het portret van Jannah exemplarisch voor de andere kant van de flexibele arbeidsmarkt, in lijn met de visie van de socioloog Giddens (1991; 2000). Hij wijst op de toenemende werkonzekerheid die ontstaat door een flexibele arbeidsmarkt, maar benadrukt ook een positieve kant ervan. In plaats van het keurslijf van een baan ‘voor het leven’ kiezen mensen er ook voor om zich op hun eigen voorwaarden te ontwikkelen. Zo worden ze eigenaar over hun leven, ze volgen hun ‘keuzebiografie’. Giddens stelt dat het nemen van risico ook van belang is voor een dynamischere economie en een innovatievere samenleving. Risico’s zijn immers ook kansen. Volgens hem leren mensen vanzelf om te gaan met allerlei vormen van nieuwe onzekerheden.

Wat de verhalen van Wil, Jannah en Ilias bindt is dat hun positie op de arbeidsmarkt heel bepalend is voor hun eigenwaarde, hun inzet en motivatie op het werk, en hun sociale leven, zoals het gezinsleven. Oftewel, wat er op het werk gebeurt, heeft gevolgen voor veel meer aspecten van het leven. Omgaan met onzekerheid is daarbij een kernbegrip.

Die bevindingen zijn duidelijk naar voren gekomen in 36 diepte-interviews die we hielden met flexibel werkenden. We selecteerden de respondenten op drie criteria. Ten eerste was het soort contract waaronder mensen werken van belang. Daarbij maakten we onderscheid tussen zzp’ers en werknemers met een tijdelijk contract. Dit onderscheid is van belang omdat deze categorieën werkenden flexibiliteit heel verschillend waarden. Uit onderzoek komt stevast naar voren dat tijdelijk werk

grosso modo ongewenst is, terwijl zzp-schap wenselijk wordt gevonden (Van der Aa et al. 2015; Echtelt et al. 2016). Bovendien zijn mensen met tijdelijke contracten minder tevreden met hun werk en met het leven in het algemeen (Josten et al. 2014). Ten tweede werd geselecteerd op opleidingsniveau. Inkomens en kansen op de arbeidsmarkt verschillen aanzienlijk tussen hoger- en lageropgeleiden (De Beer 2016). Daarom interviewden we zowel lageropgeleiden (inclusief niveau mbo-1 en -2) en hogeropgeleiden (hbo en hoger). Een derde belangrijk criterium is de levensfase waarin mensen verkeren (zie ook Van der Klein et al. 2016). Daarom interviewden we flexibel werkenden uit de leeftijdscategorie tussen 25 en 35 jaar, omdat dit doorgaans de leeftijdscategorie is waarop mensen zich gaan settelen. Zij kopen of huren een huis, krijgen een vaste relatie en kinderen (CBS 2015). Daarnaast interviewden we werkenden in de leeftijdscategorie tussen 50 en 60 jaar omdat mensen dan vaker gescheiden zijn, de kinderen ouder zijn of het huis uitgaan, zorgtaken voor ouders in beeld komen en het pensioen dichterbij komt. In de citaten wordt gerefereerd naar deze specifieke categorieën. T staat voor tijdelijk werkenden, z voor zzp'er, j voor jongste categorie en m voor middelbare leeftijd, l voor lageropgeleide en h voor hogeropgeleid. In de bijlage aan het eind van het hoofdstuk zijn meer details over het onderzoek opgenomen.

Het aantal interviews is te beperkt om representatief te zijn. Het doel is eerder om inzicht te krijgen in de verschillende visies en ervaringen van mensen met flexibel werk. We vroegen mensen naar het verloop van hun loopbaan en verwachtingen ten aanzien van hun werk, de voor- en nadelen van tijdelijk werk, en hoe ze aankeken tegen hun (toekomstige) (gezins)leven. Ook vroegen we welke (financiële) buffers ze hadden, mochten ze hun inkomensbron verliezen. Een belangrijke buffer is de sociale zekerheid. We vroegen hun daarom ook naar hun visie hierop. Welke risico's voelen zij het meest gezien de flexibele arbeidsmarkt en hoe zien zij zich graag verzekerd?

Naar voren komt dat flexibiliteit onlosmakelijk verbonden is met onzekerheid. Maar de betekenis daarvan verschilt: flexibel werkenden benoemen vier vertalingen van onzekerheid, zoals het eerste deel van dit hoofdstuk laat zien (4.2). De vraag welke informele en formele (sociale) zekerheid flexibel werkenden hebben en wensen komt in het volgende deel aan de orde (4.3). In de concluderende paragraaf (4.4) benoemen we drie thema's die van belang zijn voor het maatschappelijke en politieke debat.

4.2 VIER VERTALINGEN VAN ONZEKERHEID

Flexibel werk, zo is de consensus onder de geïnterviewden, is onlosmakelijk verbonden met onzekerheid. Maar de term 'onzekerheid', die tijdens de gesprekken zo vaak viel, kent veel verschillende betekenissen en waarden. Volgens de Dikke Van Dale betekent onzeker: 'in twijfel', 'onvast', 'niet vaststaan' en 'wissel-

vallig'. Andere synoniemen van onzeker zijn: onveilig, onvoorspelbaar, riskant, kwetsbaar, open (zie ook Silva 2013). Wanneer de respondenten spreken over onzekerheid refereren ze naar (ten minste) vier verschillende vertalingen ervan: onzekerheid als 'verwachtingsvolle spanning', 'financiële stress en onrust', 'onvoorspelbare levensplanning' en 'gebrek aan erkenning en waardering'. Veel flexibele werkenden wijzen tegelijkertijd op twee of meer vertalingen van onzekerheid. Welke vertaling van onzekerheid het meest werd benadrukt hangt af van hun arbeidsmarktpositie (zzp'er of tijdelijke werknemer), het opleidingsniveau en de levensfase waarin mensen verkeren.

Het gevoel dat je leeft: onzekerheid als verwachtingsvolle spanning

Sommige flexibel werkenden ervaren onzekerheid als 'spannend'. Het geeft ze een gevoel van: 'het hier en nu en volgend jaar zien we wel weer' (Mees zjh). Dat is de eerste vertaling van onzekerheid. Het is een prettig idee als leven en bestemming niet vastliggen, zoals Wil dat in het begin van dit hoofdstuk verwoordde. Hij wilde avontuur. Een deel van de flexibel werkenden ervaart een gezonde spanning over wat het leven hen te bieden heeft. Niet weten wat er precies op je pad ligt is te verkiezen boven nu al weten wat je volgend jaar zal doen. Dat is mijn 'worst nightmare', zei Jannah. Verandering is te verkiezen boven vastigheid. Verandering draagt bij aan ontwikkeling en zelfverwezenlijking.

Dit gevoel van verwachtingsvolle spanning komt weinig voor onder mensen met een tijdelijk contract. Het wordt vooral benoemd door zzp'ers. "Ik heb het gevoel dat ik leef" is een uitdrukking die onder zzp'ers vaak valt. Bijna allemaal steken ze een lofzang af op verandering en zelfgekozen vrijheid: "mentale fysieke, creatieve vrijheid, dat is uiteindelijk wat ik het leukste eraan vind" (Tom, zjh). Ze ervaren vrijheid omdat ze zelf bepalen waar en wanneer gewerkt wordt. Van 9 tot 5 op kantoor zitten "waar ik dan geen spijkerbroek aan mag" (Tom, zjh) is een schrikbeeld. Ze zijn, zoals Giddens benadrukt, baas over hun eigen tijd en leven. Vooral mensen met kinderen of zorgbehoevende ouders roemen het feit dat je je eigen tijd kan indelen, een voordeel dat ook stevast terugkomt in surveys (Josten et al. 2014). Maar vrijheid vinden zzp'ers vooral in hun werk. Ze hebben zeggenschap over hun werk en waarderen vooral de 'autonomie' en 'je eigen baas zijn'. Bovendien willen zzp'ers zich graag en snel ontwikkelen. Dat kan door nieuwe uitdagingen aan te gaan (TNO 2015). Vastigheid zit daarbij soms in de weg:

"Carrière maken is voor mij echt iets van de vorige generatie. Dat je ergens gaat werken en dan hoger opkomt of zo. Ik wil me veel liever in de breedte ontwikkelen. Sterker nog, ze hadden me hier een functie aangeboden waarin ik drie afdelingen zou leiden en in een directieteam zou kunnen komen. Heel even leek ik ervoor te vallen, want dat geeft wel veel macht en aanzien, maar de volgende dag moest ik er helemaal niet meer aan denken, want dan zit je helemaal vast en kan je niet meer flexibel zijn. En dan kies ik er liever voor om in de breedte dan in de hoogte te groeien." (Jannah, zjh)

Zzp'ers wijzen er voortdurend op dat het werken in een reguliere arbeidsorganisatie helemaal niet aantrekkelijk (meer) is. Alles wat ze waarderen aan het zzp-schap zoals eigen baas zijn, autonomie in je werk, je meer willen ontwikkelen, meer leren, sneller promotie maken, verantwoordelijk zijn, terugzien wat je hebt gedaan, zijn zaken die je volgens veel zzp'ers niet hebt binnen reguliere arbeidsorganisaties, die soms vergeleken worden met een 'beknellende familie'. Of mensen nu werken in de zorg, de financiële sector, culturele instellingen, multinationals of de bouw, steeds weer komt naar voren: het werk is leuk maar de arbeidsorganisatie waarin dat gedaan wordt niet. Hun zzp-schap kan dus ook gezien worden als een keuze *tegen* de huidige, reguliere arbeidsorganisatie.

In surveys komt naar voren dat zzp'ers niet op zoek zijn naar een vaste baan (TNO 2015) maar een deel van de geïnterviewden zou best wel voor een arbeidsorganisatie willen werken, als die maar voldoet aan de eisen die spiegelbeeldig zijn aan de kritiek. Het gaat bij veel zzp'ers niet per se om de contractvorm maar om het vinden van uitdagend, spannend werk, werk dat voortdurend verandert, werk dat 'je naar andere plekken brengt' (Patricia, zmh). Het sterkst komt deze interpretatie van onzekerheid naar voren onder de jongere leeftijdscategorie, en dan vooral de hogeropgeleiden onder hen. Zij benadrukken dat ze vaak niet zeker weten of dit het werk is dat ze graag willen. Het is net als in de liefde: eerst even rondkijken om te zien wat bij je past en je niet te vroeg committeren. "Misschien zou vast wel fijner zijn maar ik weet ook niet of ik daar eeuwig wil blijven werken" (Steffie, tjh). Veel jonge mensen zijn nog zoekende, en willen zich niet binden aan vast werk.

"Ik vind mijn leven nu heel prettig. Dat ik weet dat ik niet elke dag om half negen op de fiets zit of op een andere vast tijdstip begin, die vaste lijnen lijken me heel vermoeiend omdat je dan precies weet waar je op elk moment van het jaar zal zijn. Dat je dat uit kan rekenen. Nou daar word ik helemaal kriebelig van. Dus dat wil ik niet. Maar uiteindelijk zou ik het wel willen, want ik geloof wel dat regelmaat in je sociale leven en voor je inkomen en misschien ook wel voor je eigen gemoedstoestand handiger is om de duidelijkheid te hebben van een vast contract." (Minke, tjh)

Maar velen van hen, net als Minke, denken dat ze uiteindelijk meer vastigheid in hun werk willen. Net als in de liefde willen ze misschien op den duur toch wel graag een vaste relatie. Onzekerheid als verwachtingsvolle spanning is misschien lastig een heel levenlang vol te houden. Dat constateren ook Elchardus en Smits (2007: 159). Zij vinden het "zeer waarschijnlijk en consistent met de observaties, dat veel jonge mensen het flexibele en ambitieuze loopbaanmodel ruilen voor het ambitieeloze, rigide loopbaanperspectief". De relatie tussen deregulering, zelfverwezenlijking en flexibiliteit wordt enkel op het niveau van het vertoog gelegd en is niet bestand tegen ervaring, schrijven ze.

Tegelijkertijd is het ook juist de ervaring van een vaak verstikkende arbeidsorganisatie die zeker de oudere zzp'ers ertoe heeft aangezet hun werkzekerheden te verlaten die ze vaak wel hadden toen ze nog kleine kinderen hadden. Vooral na jarenlange arbeid in taaie, saaie arbeidsorganisaties willen ze werken 'met passie' (Sjaak, zmh) en in een 'flow' (Patricia, zmh). "Je kan je niet alleen maar richten op de zekerheden in het leven", zegt Patricia, een 50-jarige zzp'er (zmh). Na een periode van veel vastigheid verlangen ook mensen uit de oudere leeftijdscategorie naar het 'onverwachte' en het 'frisse'.

Altijd op zoek: onzekerheid als onrust

De socioloog Bauman (1998), die veel heeft geschreven over de tijd waarin we leven, ziet naast de bovengenoemde positieve kant van onzekerheid, de verwachtingsvolle vrijheid, ook een negatieve kant daarvan:

"Aan de ene kant heeft onzekerheid iets opwindends, uitdagends, iets plezierigs en vermakelijks; er zit een element van avontuur in, en dat wordt als iets waardevols opgevat. Als men ons zou verzekeren dat van nu tot sint-juttemis alles hetzelfde zou blijven, ben ik bang dat veel mensen subiet zelfmoord zouden plegen. Wat het leven interessant maakt, is juist dat het zo veranderlijk is, dat er steeds weer nieuwe dingen gebeuren. Het beleven daarvan geeft een gevoel van vrijheid. Daarom waarderen we vrijheid ook zo, juist omdat die de belofte inhoudt van een wereld of een ervaring die je nog niet kent. Dit is de ene kant. Maar er is ook een andere. Het andere aspect is natuurlijk dat het leven onder condities van ongelimiteerde vrijheid zenuwslpend is. Constant word je geconfronteerd met een of ander risico." (Bauman 1998: 92-93)

De prijs voor de, al dan niet zelfgekozen vrijheid, is de stress die kan ontstaan door de voortdurende zoektocht naar voldoende inkomen. Het vinden van financiële zekerheid kan zwaar drukken op de gemoedsrust. Hierboven zei Wil immers al: "ik wilde graag avontuur, maar ik heb iets te veel avontuur gekregen."

Dat inkomsten onvoorspelbaar zijn geeft vooral onder zzp'ers vaak onrust. De termen 'zenuwachtig', 'nervuus', 'hollen of stilstaan' vallen veelvuldig tijdens de gesprekken. Zo vertelt Koen (zmh), die zijn vaste baan heeft opgezegd om fotograaf te worden, het volgende:

"Je tijdshorizon is heel kort. Als ik dat wel eens tegen andere mensen zeg, dan zeggen ze dat ze daar niet mee zouden kunnen leven. Nou, ik kan er ook af en toe niet mee leven. Het is best moeilijk, ik heb ook wel eens slapeloze nachten."

Vooral jonge zzp'ers, die net hun onderneming opbouwen en nog weinig financiële buffers hebben, zeggen dat ze altijd bereikbaar willen zijn en moeite hebben om vrije tijd te nemen. Ze prijzen de vrijheid om hun eigen tijd in te delen maar zeggen ook hoe lastig het is om tot rust te komen. "Op een moment dat een

opdracht voorbij is ben je eigenlijk al te laat met een nieuwe opdracht” (Angelique, zjh). Veel vooral jonge zzp’ers ervaren een continue alertheid. “Want als je met vakantie gaat”, vertelt Jannah uit het begin van dit hoofdstuk, “kan je ook uitrekenen hoeveel je misloopt.” De keerzijde van zelf je inkomensstroom beheren is dus dat je weet wat vrije tijd kost. Ze zijn zich ervan bewust dat als ze vrij nemen ze automatisch minder werkuren draaien. Tom, die twee bedrijfjes heeft op het terrein van sociale media (zjh), zegt het als volgt:

“Als ik ervoor kies om nu te gaan shoppen of sporten of wat dan ook te gaan doen, dan betekent het automatisch dat ik minder werkuren draai... Ik ben me wel heel erg bewust dat ik altijd wel meer zou kunnen doen om meer omzet te genereren.”

Die onrust dringt dus door in het privéleven. Wat als voordeel gezien wordt – je eigen tijd indelen – is ook een nadeel. “Het werk loopt altijd door... het is nooit klaar (Angelique, zjh)”; “privé en werk lopen uiteindelijk meer door elkaar.” (Kees, zmh) Ook tijdelijk werkenden kunnen een diepe onrust ervaren. Jeroen, een lageropgeleide beveiliging in tijdelijke dienst, vergelijkt het gevoel met dat van een junkie die zucht naar zekerheid. “Zekerheid is heerlijk om te hebben. Dan hoef je niet meer. Mensen die geen zekerheid hebben zijn net junkies. Die zijn altijd op zoek, altijd op zoek.” Hij merkt het ook tijdens zijn werk. Hij heeft altijd het gevoel dat het dadelijk afgelopen kan zijn. Omdat hij zijn beveiligingsbaan graag wil behouden, controleert hij nog eens extra of de deur wel goed dicht zit.

De stress die tijdelijk werkenden ervaren wordt verergerd omdat zij, anders dan de meeste zzp’ers, niet het gevoel hebben dat het type contract een keuze is. “Je hebt geen keuze, je moet” (Maikel, tj). Simone (tml) die last heeft van huilbuien omdat ze niet weet of ze met haar uitzendbaan deze maand de hypotheek kan betalen, heeft het gevoel dat ze een speelbal is:

“Ze hebben de flexibiliteit ingeroepen, maar niet iedereen is daar blij mee of heeft erom gevraagd... Zo’n flexibele baan vind ik echt wat voor jonge mensen die wel een keertje wel en dan weer niet willen werken. Niet voor volwassen mensen die een huishouden hebben, die voor zichzelf moeten zorgen.”

Wel zijn lageropgeleiden met een tijdelijke baan blij dat ze überhaupt werk hebben. In hun optiek moeten ze vooral een afweging maken tussen een tijdelijk contract of helemaal niets. En dan blijven ze liever aan het werk, ook al is dat maar tijdelijk. Vooral mannen zeggen dat ze een vast contract verkiezen boven werk dat ze leuk vinden, zoals Mari (tml) die naar eigen zeggen weinig inspirerend lopendebandwerk doet in een dropjesfabriek. “Voor een vaste baan zou ik zelfs dit werk wat ik nu doe doen, denk ik.” Als ze maar rust krijgen.

De meeste stress en onrust ervaren mensen met een tijdelijk contract die daarbij ook onregelmatig werken, bijvoorbeeld omdat ze een contract hebben voor een beperkt aantal uren en flexibel worden ingezet, of omdat ze in dienst zijn van een uitzendbureau. Een voorbeeld is Mieke (tml): ze heeft drie stukjes uitkering (van twee zorgorganisaties en een uitzendbureau) en werkt via een uitzendbureau, waar ze wisselende diensten heeft. Hoewel ze een zwakke gezondheid heeft, neemt ze alles aan “omdat er niet veel werk is”, en omdat “het UWV ook heel erg achter me aanzit”. Ze heeft lang geleden een vast contract gehad in de hulpverlening aan asielzoekers. Het werk dat ze nu doet valt haar zwaar:

“Met dat vast contract had ik veel meer energie. Ik was wel wat jonger maar dan nog. Dan kan je zelf dingen plannen. Voor mij ook lichamelijk. Want als ik een hele drukke dienst krijg, dan moet ik niet te veel thuis gaan doen. Dat moet ik goed verdelen.”

Mensen met ‘dubbele flex’ geven vaak aan dat hun gezinslevens eronder lijden. Mieke, die een schoolgaande dochter heeft, zegt: “Je weet niet hoe een week er van tevoren uitziet. Je kunt geen afspraken maken voor je dochter. Alles onder voorbehoud.” Mensen met ‘dubbele flex’ ervaren dus ook ‘dubbele stress’.

Mensen met tijdelijke contracten en vooral de lageropgeleiden onder hen hebben, kortom, het gevoel dat ze weinig te kiezen hebben. Ze ervaren geen vrijheid, enkel onrust. Veel van de ondervraagde zzp’ers, ook degenen die het financieel zwaar hebben, maken de balans toch anders op. Zij zien onrust en financiële stress als de prijs die ze graag betalen voor autonomie op het werk. Of zoals Angelique (zjh), een jonge vrouw met twee kinderen, het zegt: “We zien dat nog steeds als een bewuste overweging. We worden er niet per se ongelukkig van, we vinden eigenlijk de zelfbepaling en de voldoening uit werk belangrijker.”

Als je plannen wil maken: onzekerheid als onvoorspelbare levensloop

In *Coming up short. Working class adulthood in an age of uncertainty* beschrijft Jennifer Silva (2013) hoe steeds meer jongvolwassenen in de VS moeite hebben om vooruit te komen. Terwijl psychologen de jaren tussen adolescentie en volwassenheid zien als de jaren van mogelijkheden (‘the age of possibilities’) zegt zij dat in de competitieve arbeidsmarkt met steeds meer precair werk die jaren vooral in het teken staan van beperkingen (‘the age of constraints’). Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeten jongvolwassenen zich steeds maar aanpassen aan de grillige arbeidsmarkt. Ze hebben helemaal geen mogelijkheden om een toekomst op te bouwen. Silva spreekt daarom over ‘prisoners of the present’. Vooral de geïnterviewde jongere laagopgeleiden in Nederland – denk aan Ilias – hebben dat gevoel ook. Ze willen heel graag de toekomst naar zich toehalen, maar de arbeidsmarkt werkt niet mee.

Wat gezien wordt als de sociale markeringen van het volwassen worden, zoals uit huis gaan, trouwen en kinderen krijgen, komt voor flexibel werkenden niet, of moeizaam, van de grond. Vooral voor lageropgeleiden is ‘huisje, boompje, beestje’, en dan ook in die volgorde, nog steeds het ideaal. De keuzebiografie waar sociologen het over hebben, spreekt hun nauwelijks tot de verbeelding. Om het lineaire pad te bewandelen is in hun ogen een vast contract een essentiële voorwaarde, maar dat lukt vaak niet. Soms stukt het al bij ‘huisje’. Dan lukt het niet om het ouderlijk huis te verlaten. Neem Marjolein, 27 jaar (tjl). Ze heeft chronische reuma en kan niet langer dan 24 uur per week werken. De inkomsten van haar tijdelijk werk zijn zo laag dat ze niet zelfstandig kan gaan wonen. Ze woont, tot haar spijt, na een verbroken relatie opnieuw bij haar ouders:

“Ik wil een vast contract. Dat geeft zekerheid, want je zit nu in een economie waarbij het eigenlijk nog steeds niet helemaal lekker gaat. Daarnaast ben je 27, je zou wel eens op jezelf willen wonen, je zou dingen willen opbouwen enzo. En voor dat soort dingen zou je een vast contract moeten hebben... Op een gegeven moment ben je dat thuis wonen gewoon ontgroeid... Ik sta stil.”

Veel lageropgeleide jongvolwassenen willen vooruit kunnen kijken. Ze hebben middenklassewaarden als ‘plannen’ en ‘investeren in de toekomst’ geïnternaliseerd. Ze leven niet graag bij de dag, maar willen net als de meeste mensen graag ‘bouwen aan de toekomst’ (zie ook Van der Klein et al. 2016). Daarvoor is een vaste positie op de arbeidsmarkt volgens hen cruciaal. Met een vast contract kan je verder in de toekomst kijken, zegt Fleur (tjl). “Als je plannen wil maken, is het heel belangrijk om zekerheid te hebben.” Als die zekerheid er niet is, komt dat heel concreet tot uiting: ze durven geen belangrijke financiële beslissingen te nemen, huren of kopen geen huis of gaan niet op vakantie in de zomer als ze weten dat hun contract in december afloopt. Allerlei beslissingen en grote aankopen worden uitgesteld.

Vooral de geïnterviewde lageropgeleide mannen met een migrantenachtergrond benadrukken hoe zwaar een ontbrekend toekomstperspectief op hun drukt. Hun ‘gender opvattingen’, waarvan ze zeggen dat die horen bij hun cultuur, spelen daarbij een belangrijke rol. “Ik ben een man, ik zie mezelf als echte man.” Het feit dat ze geen vast contract hebben staat voor hun gevoel een toekomst met vrouw en kinderen in de weg, zoals Ilias, waar we dit hoofdstuk mee begonnen, al vertelde. Zijn moeder, waar hij bij woont, zegt hem elke dag dat hij uit huis moet. Zijn “hele grote droom” is om een huis te kopen en een gezin te stichten. Zijn vrouw mag wel werken, graag zelfs, maar hij moet in ieder geval zelf een vast contract hebben en over gegarandeerde inkomsten beschikken. Anders heeft hij zijn toekomstige vrouw niets te bieden, en zal de vader van het meisje niet instemmen met een huwelijk. “Ze moet het wel beter krijgen.”

Veel geïnterviewde lageropgeleiden voelen en verwoorden teleurstelling. Ze gaan er meer dan hogeropgeleiden vanuit dat een vaste baan de eerste stap is in de lineaire ladder van 'huisje, boompje, beestje'. Nu bouwen aan de toekomst of verder groeien er niet in zit, proberen ze de teleurstelling in te dammen. Ze benadrukken hoe blij ze zijn dat er sowieso nog werk is. Jeroen (tjl), die twee kinderen heeft, zegt:

“Ik heb het bij iedereen gezien, een verscheuring van de mindset. Absoluut, zeker weten. Bij iedereen, denk ik. Tien jaar terug ging je voor een vast contract, maar tegenwoordig is het zo dat je moet overleven. De bedrijven zijn harder geworden, de banken zijn eigenlijk op hun achterste gevallen en dat heeft zich eigenlijk doorspeeld naar elk ander bedrijf. (...) Eerst was er dat romantische idee dat je van school uit meekrijgt. Je maakt je school af, krijgt je diploma, je gooit dat hoedje omhoog, dan ontmoet je een vrouw en heb je werk, je maakt promotie als je je eerste kindje krijgt. Dat Amerikaanse ideaalbeeld. Dat zit bij iedereen erin in mijn generatie. Maar op het moment dat je gaat werken en dat je je school af hebt dan zie je dat heel anders is. Je mag blij zijn als je werk hebt.”

De hogeropgeleide jongvolwassenen hebben een minder vaststaand beeld over hun levenspad. Sommigen stellen hun levenskeuzes nog graag even uit ('het lijkt me verschrikkelijk om nu al te weten waar ik volgend jaar ben'). Anderen weten dat ze geen kinderen willen omdat "hun werk hun kindje is en al veel voldoening geeft", zoals bij Jannah aan het begin van dit hoofdstuk. Toch geeft het leeuwendeel van de hogeropgeleide jongvolwassenen ook aan dat vooral voor het krijgen van kinderen vastigheid in werk cruciaal is (zie ook Van der Klein et al. 2016). De norm lijkt te zijn dat ten minste een van de twee partners een vast contract moet hebben voordat er kinderen kunnen komen. Ook hogeropgeleide jongvolwassenen worstelen dus met hun levenskeuzes door de flexibele arbeidsmarkt. Sommigen zeggen zelfs dat ze om een kind te krijgen weer in loondienst zouden moeten gaan. Tom (zjh):

“Het zou fijner zijn als mijn bijdrage hoger en stabiel is. Dus het zou kunnen dat ik op een gegeven moment uit deze constructie stap als ondernemer en misschien toch ergens in dienst ga. Het is gewoon niet handig om allebei te ondernemen. Er zijn natuurlijk heel veel mensen bij wie het goed gaat, maar het is gewoon een risico. Voor jezelf kun je dat misschien wel dragen, maar als je moet zorgen voor iemand anders dan is dat gewoon niet heel verstandig.”

Mensen die onzeker zijn over hun toekomst, blijkt uit veel studies, zullen niet snel allerlei langetermijnverbintenissen aangaan, zoals het krijgen van kinderen (Oppenheimer 1988; Scherer 2009). Studies uit Duitsland laten zien dat lageropgeleide vrouwen met tijdelijke banen wel geneigd waren kinderen te krijgen – als hun partner wel een stabiel inkomen had – maar vrouwen met hogere

opleidingsniveaus waren geneigd het krijgen van kinderen uit te stellen (Kreyenfeld 2009; Kreyenfeld et al. 2012). Voor langetermijnbeslissingen, ook in de privé-sfeer, is de positie op de arbeidsmarkt heel belangrijk.

Voor jou tien anderen: onzekerheid als gebrek aan erkenning

Onzekerheid wordt, ten slotte, ook in een adem genoemd met gebrek aan erkenning voor het verrichte werk (zie ook Van der Klein et al. 2016). Respect verdienen via betaald werk is voor veel mensen heel belangrijk en dat wordt door de dominante plek die werk inneemt in de samenleving alleen maar belangrijker (zie ook Elshout 2016). Het niet verlengd zien van een contract wordt soms als gebrek aan waardering en respect gezien. Tegen beter weten in denken sommigen, ook hogeropgeleiden, ‘ben ik niet goed genoeg?’. Zoals Minke (tjh), een jonge dierenarts:

“Je wordt soms best wel onzeker door tijdelijke contracten. Als je een vast contract krijgt aangeboden, weet je dat het goed hebt gedaan. Maar met een tijdelijk contract weet je dat niet. En als je dan weg moet wel weg....Dat je die bevestiging krijgt van werkgever... dan ga je toch denken: heb ik het wel goed gedaan? Ook al weet je van tevoren dat het tijdelijk is en dat het daar dus misschien niet echt mee te maken heeft.”

Fleur, (tjl): “Als je een vast contract hebt, heb je een ander gevoel. Ze hebben het je natuurlijk niet voor niets gegeven. Dus je staat wat sterker in je schoenen, en je bent zekerder over je doen en laten. Het is een blijk van waardering.”

Vooral lageropgeleiden hekelen de arbeidsorganisatie waar ze voor werken. Ze zeggen dat door de manier waarop er met hun wordt omgegaan ze het gevoel krijgen dat ze weinig individuele waarde hebben. “Met een vast contract heb je gewoon respect. Dan ben je gewoon wat meer bij de club”, zegt Jeroen (tjl). Omdat er vaak weer een nieuwe werknemer wordt aangesteld op precies hun post krijgen mensen het gevoel dat ze vervangbaar zijn. ‘Voor jou tien anderen’ is een uitdrukking die geregeld valt. Hun werkgever geeft ze het idee dat ‘je niet moet denken dat je bijzonder bent’. Patricia (tjl), die op basis van tijdelijke contracten in de zorg heeft gewerkt:

“Het is voor mij heel duidelijk geworden dat ik een poppetje ben... Ik dacht eerst dat ik onmisbaar was, en dat mensen mij echt nodig hadden. Maar nu heb ik zoiets van: ik ben een poppetje, en als ik ziek ben, of ik kan er niet zijn, dan is er wel iemand anders. Dat heeft mijn ogen wel geopend.”

De emoties lopen vaak hoog op. Veel mensen met een tijdelijk contract geven aan dat ze ‘boos’ zijn en ‘woede’ of ‘frustraties’ voelen. Abdullah (tjl), werkzaam in de schoonmaakbranche, zegt het zo:

“Wij zijn geen producten, wij zijn mensen. Ga mij niet vergelijken met een product dat je op de einddatum kan weggoien... Ik zie altijd de deuren dicht. En als dat iedere keer zo is, wat is het? Is het mijn karakter dat jullie niet bevalt, mijn uiterlijk? Dat mag je mij altijd zeggen om mijzelf te verbeteren. Maar gebruiken en weggoien? Mijn woede neemt toe, alleen door hoe ik word behandeld.”

Op de werkvloer is soms sprake van ‘flexisme’ (zie Das in deze verkenning): mensen met een tijdelijk contract worden anders behandeld dan mensen met een vast contract. Onder hogeropgeleiden is die uitsluiting vaak subtiel van aard: “Je merkt het als je weggaat na afloop van een project. Een vaste collega krijgt bij zijn afscheid een uitgebreide borrel en feestje en zo, maar tijdelijke krachten mogen het zelf regelen” (Ben, tmh). Hoe lager het opleidingsniveau, hoe schrijnender de voorbeelden van ongelijke behandeling. Een bouwvakker vertelt dat alleen de mensen met een vast contract ‘het mooie werk’ deden, terwijl de tijdelijke krachten het zware hak- en sloopwerk voor hun rekening moesten nemen (John, zjl). Een zorgverlener vertelt dat mensen geen tijd willen besteden om de nieuwe uitzendkracht even uit te leggen waar ze moet zijn en wat er moet gebeuren (Mieke, tml). Een beveiligers zegt dat mensen met een vast contract de kantjes ervan aflopen, “degenen met een vast contract lachen je in principe gewoon uit” (Jeroen, tj). “Je wordt behandeld als een hond”, vertelde Ilias in het begin van dit hoofdstuk al.

Tegelijkertijd zijn er ook veel mensen met een tijdelijk contract die zeggen geen enkel verschil te ervaren. Anderen laten weten dat ze zich juist erg gesteund voelen door collega’s. Ze ervaren die steun niet van hun baas maar wel van hun collega’s. Een voorbeeld van solidariteit geeft Tineke (tml), taxichauffeur speciaal vervoer, die vertelt dat een collega met een vast contract soms een zondagdienst aan haar geeft zodat ze meer kan verdienen. Sennets waarschuwing dat lossere arbeidsrelaties minder gemeenschapszin en betrokkenheid tonen is dus geen wet van Meden en Perzen: er zijn ook arbeidsorganisaties waar juist een vorm van onderlinge betrokkenheid ontstaat als reactie op de ontrechte bejegening van de werkgever.

Uit de interviews komt naar voren dat het gebrek aan erkenning en waardering ertoe leidt dat mensen met een tijdelijk contract minder geneigd zijn zich te uiten op de werkvloer. Ze voelen wantrouwen en ervaren een groot machtsverschil. “Je hebt niets te willen, je hebt niets te zeggen”, meent Krissy (tj). Maikel (tj):

“Dingen durven zeggen tegen de baas? In principe stel je je onderdanig op als je een tijdelijk contract hebt. A omdat je je baan niet kwijt wil en B omdat je weet dat hij je bij elke scheet eruit kan gooien. Dus je doet gewoon je werk, je zegt ja en amen. That’s it.”

Onderzoeker: Neem je geen initiatief?

“Nee daar heb je dan ook helemaal geen zin in. Waarom zou je dat doen voor die paar euro’s. Snap je wat ik bedoel? De mensen die voor vast zitten die hebben wel een grote bek, en die weten dat ook, die werken al tien jaar met die baas samen, en die weten wat ze kunnen zeggen en wat niet. Die weten ook als ik ziek word dan moet hij doorbetalen, terwijl als jij ziek wordt kan hij je eruit gooien. Dan verandert de machtsbalans een beetje.”

Veel geïnterviewden zeggen dat ze veel minder durven zeggen dan de mensen met een vast contract. Simone (tml) merkt op dat nu ze op uitzendbasis werkt ze anders tegen de dingen aankijkt dan toen ze nog een vast contract had:

“Tegenwoordig doe ik voorzichtig om dingen te zeggen tegen mijn baas, want je bent bang dat je morgen niet meer hoeft te komen....Als ik wat zou zeggen, helpt het?... Ik ga nu echt voor mijn geld....Iemand met een vast contract kan meer zeggen dan jij als uitzendkracht. Toen ik bij de post werkte en een vast contract had, dat was mijn thuis. Ik kon zeggen als iets me niet aan stond tegen de baas. Maar nu moet ik toch tien keer nadenken, want ...dan gaat het uitzendbureau je bellen met een of andere smoes van, we hebben geen werk meer, maar dan sturen ze wel iemand anders in je plaats.”

Hogeropgeleiden, vooral zzp’ers, zeggen eveneens dat ze weinig (durven) in te brengen in de bestaande werkprocessen. Ze komen helemaal niet toe aan innovatie. Opdrachtgevers, of dat nu bedrijven zijn of particulieren, willen vaak het onderste uit de kan. Dat leidt niet tot vernieuwing maar tot herhaling, zeggen ze. Bovendien hoeven ze de veranderingen die zzp’ers voorstellen helemaal niet over te nemen. Walter (zml) vertelt:

“Ze zeggen vaak: ‘als je consultant bent dan moet je gewoon je uurtjes schrijven en precies doen wat ze vragen, verzin niks zelf, dan kun je het langer volhouden, en zeg elke keer hoe fijn ze zijn, dan kun je langer meedraaien’. Maar zo zit ik niet in elkaar. Je ziet dingen die fout gaan en dan zeg je luister, dat kan je gewoon anders aanpakken, dat kan zo. Maar dan gebeurt het niet. En als je het dan de tweede keer zegt, dan kom je toch in een situatie terecht dat je opdracht niet wordt verlengd. Je kunt eigenlijk weinig zeggen, tenzij ze erom vragen. Ik merk wel dat een bedrijf niet staat te springen om fundamenteel advies.”

Dat veel tijdelijk werkenden zich niet uiten op het werk en dus ook weinig innovatief werkgedrag tonen, komt ook naar voren in andere wetenschappelijke studies (zie De Spiegelaere in deze verkenning). Opvallend is dat sommige zzp’ers in de gesprekken aangeven niet denken bij te dragen aan verbeteringen en innovatie op en van het werk (zie ook Stam 2013).

Tussenconclusie: de ongelijke prijs van flexibiliteit

Flexibel werkenden hebben verschillende vertalingen van onzekerheid, afhankelijk van arbeidsrelatie, opleiding en leeftijd. Zzp'ers, en dan vooral de hogeropgeleide en jongere leeftijdscategorie, zien onzekerheid ook als verwachtingsvolle spanning, ze omarmen de vrijheid en zoeken verandering en ontwikkeling liever buiten de starre, hiërarchische arbeidsorganisatie. Zzp'ers hebben ook te maken met een tweede vertaling van onzekerheid: financiële onrust en stress. Ze zien deze onzekerheid echter als de prijs die betaald moet worden voor vrijheid en werk dat ze zelf hebben gekozen. Uiteindelijk hebben ze dat er graag voor over. Maar tijdelijk werkenden, die ook veel onrust en stress ervaren, vinden de prijs van onzekerheid echter te hoog: "Ze hebben de flexibiliteit ingeroepen", wordt gezegd. Het is niet hun eigen keuze – een gevoel dat het sterkst aanwezig is onder de geïnterviewde lageropgeleiden.

Mensen met tijdelijke contracten vertalen onzekerheid bovendien vaak als een gebrek aan erkenning en waardering. 'Voor jou tien anderen' is het gevoel dat ze krijgen. Gevoelens van boosheid en teleurstelling zijn sterk aanwezig. Lageropgeleide jongvolwassenen ervaren onzekerheid ten slotte ook als onvoorspelbare levensloop, ze kunnen niet vooruitkijken en bouwen aan hun toekomst. Ze hechten, meer nog dan hogeropgeleiden, aan het lineaire pad van 'huisje, boompje, beestje' en daarvoor is een vast contract een voorwaarde, zeker om bijvoorbeeld kinderen te krijgen. Hogeropgeleide jongvolwassenen ervaren niet dat ze 'gevangen zijn in het heden', zoals de sociologe Silva dat noemt. Toch durven zij ook pas kinderen te krijgen als er meer vastigheid is in het werk. Flexibiliteit en toekomstdenken gaan maar lastig samen.

4.3 VERZEKEREN TEGEN ONZEKERHEID: FAMILIE EN DE VERZORGINGSSTAAT

In de omgang met onzekerheid die voortkomt uit hun flexibele positie op de arbeidsmarkt proberen mensen financiële buffers en vangnetten op te bouwen. Hoe gaan zij om met risico's en onzekerheid? Veel flexibel werkenden wijzen op het bestaan van 'informele sociale zekerheid' die de familie hun biedt, hoewel mensen daar liever niet op leunen. Dat geldt ook voor de 'formele sociale zekerheid', de voorzieningen en verzekeringen van de verzorgingsstaat. Hoe kijken flexibel werkenden aan tegen de (sociale) risico's en wat is hun visie op sociale zekerheid?

De informele sociale zekerheid van familie

Veel flexibel werkenden wijzen op hun informele sociale zekerheid. Ze hebben vaak (maar niet altijd) een partner die inkomenszekerheid biedt. Een groot deel van de flexibel werkenden heeft, zo blijkt uit CBS-statistieken, een partner met een vast contract (zie De Leeuw in deze verkenning). Bij onze respondenten hebben vooral

veel ondervraagde vrouwen in de oudere leeftijdscategorie een goed verdienende man. Bij de jongere leeftijdscategorie zzp'ers vinden mannen en vrouwen even vaak steun aan elkaar, zoals ook naar voren komt uit de CBS-gegevens. Sommigen zzp'ers zeggen dat ze zonder een partner met een vast contract de keuze voor het ondernemerschap niet zouden hebben kunnen maken. Ze kunnen het zich veroorloven om niet veel te verdienen en geen vaste inkomsten te hebben omdat de partner dat wel kan bieden. Dat blijkt ook uit onderzoek van Van der Klein et al. (2016) waar gesteld wordt dat een partner met een vast contract de ander de mogelijkheid biedt om te experimenteren met flexibel werk, zoals het zelfstandig ondernemerschap.

Desondanks hebben de meeste respondenten die baat hebben bij het, al dan niet stabiele, inkomen van hun partner, grote moeite om er echt op te moeten leunen. Het maakt daarbij niet uit of mensen jong of oud, een tijdelijke kracht of zzp'er, of hoger- of lageropgeleid zijn. Waarom willen mensen dat liever niet? In ieder geval niet omdat er een reële kans bestaat op echtscheiding – veertig procent van de relaties houdt geen stand (CBS 2016). Dat is een risico dat, zoals bekend, zelden wordt erkend. Maar waar vooral vrouwen op hameren is dat ze een eigen inkomen willen hebben (Elshout 2016). Het maakt daarbij niet uit of ze hogeropgeleid of lageropgeleid zijn:

“Ik kan op hem terugvallen maar dat wil ik niet. Ik wil het liefste onafhankelijk zijn en mijn eigen inkomen verdienen. Eerst alles zelf oplossen, en als ik echt in nood zit dan kan ik er wel samen uitkomen” (Fleur, tj).

Daarnaast benadrukken vooral jongere mensen dat de ideale relatie gebaseerd is op gelijkwaardigheid: “We zijn beiden heel geëmancipeerd. Dus vinden we allebei dat we ook vijftig procent moeten bijdragen aan het huishouden” (Mees, zjh). Hoewel de partner dus vaak wordt gezien als een belangrijke buffer tegen onzekerheid, wordt helemaal terugvallen op het inkomen van de ander vaak als onwenselijk gezien. Veel jongvolwassenen, zowel hoger- als lageropgeleiden, wijzen er bovendien op dat ze altijd nog bij hun ouders terecht kunnen. Ze zien dat als een van de meerdere buffers die ze hebben. Angélique (zjh) somt op welke buffers ze allemaal heeft als het mis zou gaan:

“Een beetje geld in het bedrijf van mijn vriend; zelf nog een paar duizend euro spaargeld; en daarnaast hebben we ouders bij wie we aan kunnen kloppen als het echt mis zou gaan, en dan heb ik het weer over een paar duizend euro.”

Of, zoals Mees (zjh) antwoordt op de vraag wat hij zou doen als er onvoldoende inkomsten zouden zijn uit werk: “Ik heb hele lieve ouders” (lachend). Tegelijkertijd geven mensen aan dat er grenzen zijn aan wat de familie voor je kan doen. Mees zegt ook: “Maar dat is ook geen oneindige bron”. Bovendien vinden veel jonge mensen terugvallen op hun ouders niet wenselijk. Patricia (tjl) vertelt dat toen ze het echt even financieel moeilijk had: “mijn moeder zei ‘kom maar naar huis’, maar dat wilde ik echt niet doen (lacht).”

Soms wordt gedacht dat in andere culturen families een vanzelfsprekende buffer tegen onzekerheid zijn. De intenties om geld te geven en te lenen zijn er vaak wel, ook van zussen en broers, maar evengoed in migrantenkringen bestaat veel weerstand tegen het vragen en aannemen van geld. Simone (tml), van Surinaamse afkomst, zit financieel aan de grond. Ze kan met haar tijdelijke banen, vaak afgewisseld met een uitkering van het UWV, haar hypotheek nauwelijks betalen. Haar zussen stoppen haar af en toe wat toe, maar ze zegt ook vaak ‘nee’. Want: “Ik wil echt niet afhankelijk zijn”. Ilias vertelt dat vrienden soms helpen door hem geld te geven of te lenen, maar hij legt uit dat je van je familie *juist* niets wil aannemen:

“We zijn echt behulpzaam met elkaar, maar ik durf niet zomaar om geld te vragen bij mijn broers. Ik vraag het liever aan een vreemde dan aan mijn broer. Het is iets dat ik geleerd en meegemaakt heb. Ze denken dat het goed gaat met mij. Ik wil ook niet aan mijn familie laten weten dat het niet goed gaat met mij. Als ik een probleem heb, los ik het altijd buiten de familie op.”

Informeel en formeel sociale zekerheid: omgang en visies

Maar wat als mensen niet in staat zijn om het inkomensverlies op te vangen, ondanks familie of partner? Op dat moment komt de formele sociale zekerheid in beeld. We hebben aan iedere respondent gevraagd een rangorde te maken over welk ‘risico’ men zich het meest en het minst zorgen maakt: is dat werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, zorgverantwoordelijkheden, wegvallen van een partner of scholing? We hebben ook gevraagd wie daar verantwoordelijkheid voor zou moeten zijn. Van belang daarbij is dat zzp’ers niet dezelfde rechten en plichten hebben als mensen met een tijdelijk contract. Zzp’ers zijn niet automatisch verzekerd bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, en betalen daar dus ook geen premies voor. Ook bouwen ze geen aanvullend pensioen op. Wat opvalt is dat zzp’ers een andere perceptie hebben van hun risico’s dan tijdelijk werkenden.

Het is een mythe dat zzp’ers zich geen zorgen zouden maken over de risico’s die voor werknemers (deels) in de verzorgingsstaat worden opgevangen. Ze zijn zich ervan bewust dat de klassieke sociale zekerheid niet op hen is toegesneden. Dat geldt vooral voor het risico op ziekte en dan met name arbeidsongeschiktheid, zoals Wil dat ook verwoordde in het begin van het hoofdstuk. Het risico hierop staat met stip bovenaan. Veel zzp’ers geven aan dat je niet wordt toegelaten tot de

particuliere verzekeringen, zeker als je chronisch ziek bent (geweest) tenzij je erg veel premie betaalt. De meeste ondervraagde zzp'ers hebben dan ook geen verzekering afgesloten, een enkeling is lid van een broodfonds. Dat strookt met CBS-gegevens (zie hoofdstuk 2, in deze verkenning).

Over welke risico's maken zzp'ers zich nog meer zorgen? Eerst komt lange tijd niets, en dan zeggen mensen 'pensioen'. Ook jongeren zeggen dat. Zij weten heel goed dat het pensioen voor zzp'ers niet goed geregeld is: "Ik weet heel goed hoe belangrijk het is. Maar zorgen maken? Niet genoeg misschien (lacht)" (Tom, zjh). Ook hebben ze moeite om te sparen: "Ik moet eerst zorgen dat ik mijn eigen rekeningen kan betalen, en gewoon je primaire levensbehoeften en daarna komt denk ik pas pensioen. Dus die fase ben ik nog helemaal niet ingegaan" (Mees, zjh). Over andere risico's maken de meeste zzp'ers zich relatief weinig zorgen, ook niet over het risico op werkloosheid.

"Ik ben daar misschien naïef in, maar als je wil is er altijd wel wat te doen. Er is altijd wel iets te ondernemen of er zijn handeltjes die je kan opzetten of wat dan ook. Dan ga je gewoon burgers bakken" (Mees, zjh).

Hoewel de oudere leeftijdscategorie wel bezorgder is over het vinden van werk, denken ze heus wel werk te kunnen vinden, al is dat niet op het niveau waar ze nu op werken. Dan gaan ze wel 'achter de kassa zitten'. Ze vertrouwen erop dat ze wat kunnen. "Ik heb handen", zegt Jolanda (zjh). En als dat niet lukt, dan kunnen ze ook met minder inkomsten doen, dan passen ze gewoon hun leefstijl aan. "Dan heb ik geen rosbief meer op brood maar pindakaas", zegt John (zlm).

De ondervraagde zzp'ers maken zich ook weinig zorgen over scholing, oftewel het risico om onvoldoende kennis en vaardigheden te hebben voor de arbeidsmarkt van morgen. De meeste zzp'ers vinden dat ze door hun werk zich juist iedere dag scholen. "Mijn leercurve is veel steiler sinds ik zzp'er ben", zegt Angélique (zjh). En als ze cursussen willen doen, regelen ze dat zelf wel. "De scholing ligt op straat, zeg ik altijd maar. Op internet. Alles wat je wilt leren, kun je leren" (Walter, zlm).

Zorg voor naasten of kinderen wordt ten slotte ook maar zelden als risico benoemd. Wie dat soms wel doen zijn vrouwelijke zzp'ers uit de oudere leeftijdscategorie. Flexibel werk maakt juist veel zorgtaken makkelijker, zeggen ze (zie ook het hoofdstuk van Plantenga in deze verkenning). Maar zware zorgtaken kunnen het zzp-schap ook de das omdoen. Dat overkwam Paula (zlm), die net haar eigen bedrijf in grafische vormgeving opzette toen haar moeder ernstig ziek werd. Ze voelde zich voor de keus gesteld: of haar ernstig zieke moeder bijstaan in de laatste maanden voor haar dood of haar onderneming goed op poten zetten. Ze koos voor het eerste. Haar onderneming is nooit goed van de grond gekomen.

Als je zzp'ers vraagt wie er verantwoordelijk is voor risico's zoals werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of pensioenvoorziening zeggen ze 'ik, ik, ik'. Dat ze zelf hun zaakjes moeten regelen, hoort erbij. Veel zzp'ers vinden het niet prettig dat ze veel administratieve rompslomp hebben, zoals verzekeringen en belastingen maar nog minder willen ze dat de overheid zich met hen bemoeit. Het hameren op de eigen verantwoordelijkheid gaat vaak samen met weerstand tegen de overheid. Wil, de architect uit het begin van dit hoofdstuk, zegt: "Ik ben nooit iemand geweest die graag zijn hand ophoudt, voor geen enkele uitkering. Huursubsidie heb ik nooit aangevraagd. Ik denk: krijg de tering. Ik wil het graag zelf doen." Veel zzp'ers bepalen liever zelf wat ze met hun geld doen. Zo zegt een jonge zzp'er: "Ik hoef al die rechten niet. Ik wil gewoon het recht om mijn eigen hachje te kunnen regelen" (Jannah, zjh). Metaalbewerker Rob (zml) vat zijn visie over de rol van de overheid bondig samen: "Bemoei je met je eigen zaken."

Toch vinden veel zzp'ers tegelijkertijd dat juist de overheid hen ertoe in staat zou moeten stellen sociale risico's af te dekken, en soms ook de premies te betalen van slecht verdienende zzp'ers. Ze hebben namelijk niet het idee dat andere partijen een bijdrage kunnen of willen leveren aan sociale zekerheid; er is simpelweg geen alternatief. Van opdrachtgevers verwachten ze niets, want "dat is gewoon een eerlijke ruil. Ik geef mijn tijd en kennis en zij geven mij geld" (Jannah, zjh). Ze zien het sowieso niet gebeuren, "die gaan dat echt niet doen" (Wil, zmh). Ook geloven zzp'ers niet dat marktpartijen goede sociale zekerheid aanbieden. "Verzekeraars zijn niet te vertrouwen. Heb ik zelf meegemaakt. De financiële sector is gewoon niet te vertrouwen", zegt Walter (zml). Daarom is het toch de overheid die de toegang tot sociale zekerheid moet faciliteren, wordt vaak gezegd. Veel zzp'ers willen graag toegang krijgen maar wel op zo'n manier dat ze zelf kunnen kiezen of ze mee willen doen. Zzp'ers verplichten werkt als een rode doek op een stier, want "dat ligt niet in de aard van zzp'ers", zegt Jannah (zjh). "Dan krijg je als zelfstandig ondernemer weer zo'n afhankelijkheidsrelatie met de overheid", zegt Angélique (zjh). "Je kan mensen niet verplichten daarin mee te gaan, dat zou de regering niet doen. Maar je kan het wel aanbieden." Daarmee vat ze samen wat veel zzp'ers zeggen.

Mensen met een tijdelijk contract hebben duidelijk andere prioriteiten dan zzp'ers, hoewel ze veel minder uitgesproken zijn over de risico's die ze ervaren. Desgevraagd maken ze zich het meeste zorgen over werkloosheid. Dat is niet vreemd: hun contract loopt immers in de nabije toekomst ten einde. Hoewel bij de meeste tijdelijk werkenden de werkloosheidsverzekering wel degelijk van kracht is, geeft de gedachte aan werkloosheid hun veel stress, ook door hun ervaringen met het UWV. Is het wel verstandig om opnieuw tijdelijk werk aan te nemen met een uitkering? Weten ze zeker dat er geen financieel gat komt tussen uitkering en nieuwe baan?

Over pensioenen maken vooral de mensen met een lager opleidingsniveau zich veel zorgen. Ze sparen in verschillende pensioenpotjes, en dat levert, zeggen ze, op den duur minder op. Marjolein (tjl) zegt dat het opbouwen van een pensioen een belangrijke reden voor haar is om een vast contract te wensen: “als ik geen vast contract heb, of iedere keer van baan naar baan hop, dan bouw ik ook op een heel andere manier pensioen op.”

Scholing, ten slotte, is anders dan voor zzp'ers voor tijdelijk werkenden een grote zorg. Een aanzienlijk deel van de tijdelijk werkenden vertelt dat ze zelfs geen korte cursus mogen doen. Jeroen (tjl): “Er is gewoon geen geld voor scholing. Ik ben erom gaan vragen. Toen zeiden ze dat nog nooit iemand dat gedaan had. Ik mag het wel, zei hij. Ik ga het regelen. Maar het lukt niet. Als je een vast contract hebt, kun je je beter ontwikkelen. Maar als ze je een opleiding geven wil je omhoog en dan moeten ze je meer betalen.” Vooral de lager en middelbaar opgeleiden die nog een stap willen zetten in hun onderwijsloopbaan, bijvoorbeeld door een mbo- of hbo-opleiding te willen liggen het meest wakker over scholing. Ze willen wel weer naar school, maar wie gaat dat betalen?

Tijdelijk werkenden, ook de lageropgeleiden, benadrukken dat ze wel degelijk zelf ook verantwoordelijk zijn. Zoals in de SCP-studie (Veldheer et al. 2012) *Een beroep op de burger* al duidelijk werd, is de terminologie rond eigen verantwoordelijkheid bij iedere burger ingedaald, niet alleen bij zzp'ers. Toch vinden veel tijdelijk werkenden het wel vanzelfsprekend dat de overheid en ook werkgevers een rol hebben te vervullen in het verbeteren van de dekking van de sociale risico's. En dan vooral de overheid, want in werkgevers is weinig vertrouwen: ‘werkgevers veranderen niet’ (Jeroen, tjl).

4.4 ONZEKERHEID ALS PRIJS VAN FLEXIBILITEIT: CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is onlosmakelijk verbonden met onzekerheid. Dit hoofdstuk laat zien dat onder dit paraplu-begrip verschillende ervaringen en vertalingen vallen. Naar gelang de arbeidsrelatie, leeftijd en het opleidingsniveau ervaren en benadrukken mensen verschillende varianten van onzekerheid, vaak tegelijkertijd. Zzp'ers benoemen vaker onzekerheid als ‘verwachtingsvolle spanning’, de eerste vertaling ervan. Ze koesteren de vrijheid en verlangen naar verandering. De socioloog Giddens wijst hier ook op. Tijdelijk werkenden vertalen onzekerheid eerder als (financiële) onrust en stress, en zijn op zoek naar zekerheid. Ze zijn zoals Sennet dat noemt ‘op drift’. Ook ervaren ze vaker de derde vertaling van onzekerheid: een gebrek aan erkenning op het werk. Een vast contract geeft die persoonlijke waardering wel. De jonge leeftijdscategorie ervaart onzekerheid ten slotte ook als ‘onvoorspelbare levensloop’. Lageropgeleiden vinden dat over het algemeen

problematischer omdat ze een vast contract zien als de eerste stap in het lineaire levenspad van 'huisje, boompje, beestje'. Kortom, onzekerheid is onlosmakelijk verbonden met flexibel werken maar kent vele gezichten.

De financiële onzekerheid die samengaat met flexibiliteit wordt vaak gecompenseerd door het gevoel dat mensen kunnen terugvallen op een partner of familielid, al wordt 'informele sociale zekerheid' vaak als onwenselijk ervaren. Flexibel werkenden zijn zich ook bewust van het feit dat de formele sociale zekerheid niet helemaal op hen is toegesneden. Zzp'ers maken zich vooral zorgen over het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid, waar zij, anders dan werknemers, niet automatisch tegen verzekerd zijn. Hoezeer veel zzp'ers hun eigen verantwoordelijkheid benoemen en weerstand tegen de overheid uiten, vinden ze toch dat de overheid een verzekering tegen dit risico moet faciliteren, maar zonder dat die verplicht wordt; ze willen graag kunnen kiezen. Mensen met een tijdelijk contract maken zich vooral zorgen over werkloosheid en scholing. Ze ervaren dat er weinig door werkgevers in hen geïnvesteerd wordt. Hoewel eigen verantwoordelijkheid als motto ook door hen wordt genoemd, vinden ze vooral dat de overheid meer zou moeten doen om de risico's van flexibel werk te dekken, want van werkgevers verwachten ze weinig. Bij beide categorieën komt naar voren dat onzekerheid als prijs van flexibiliteit wel degelijk wordt gezien als een overheidszaak.

De uiteenrafeling van de betekenis van onzekerheid brengt bovendien nog drie thema's aan het licht die van belang zijn voor het politieke en maatschappelijke debat. Ten eerste is er het thema van innovatie en modernisering van arbeidsorganisaties. Veel zzp'ers roemen vrijheid en autonomie op het werk en zijn blij om eigen baas te zijn. Zzp'er worden is voor hun vooral een keuze tegen de reguliere arbeidsorganisaties die in hun ogen te star en te hiërarchisch zijn en te weinig openstaan voor vernieuwing en ondernemerschap. Mensen met een tijdelijk contract hebben het idee dat ze inwisselbaar zijn en vertrouwen hun werkgever onvoldoende waardoor ze zich nauwelijks uiten op het werk, ook niet als dat het werk ten goede komt (zie ook De Spiegelaere in deze verkenning). Dit geldt niet alleen voor mensen met een tijdelijk contract: ook zzp'ers menen soms dat hun aanwezigheid helemaal niet leidt tot innovatie maar tot herhaling. Flexibilisering van werk, kortom, zet ook het vraagstuk van innovatie en modernisering van de arbeidsorganisatie op de agenda.

Ten tweede komt naar voren hoe onzekerheid op de arbeidsmarkt doorwerkt in andere levenssferen, zoals het privéleven en het (potentiële) gezinsleven. De scheiding tussen werk en privé is voor veel zzp'ers poreus. Ze hebben ook in hun 'vrije tijd' het idee dat ze altijd meer omzet kunnen genereren. Bovendien 'loopt het werk steeds door'. De levensloponzekerheid die vooral de jonge leeftijdscategorie ervaart kan leiden tot uitstel of afstel van het krijgen van kinderen, zoals dat ook naar voren komt in allerlei wetenschappelijke studies (zie daartoe hoofdstuk 2 in

deze verkenning). Flexibel werkenden van 25-35 jaar hebben veelal moeite om op eigen benen te staan, ze hebben vaak 'rugdekking' van hun ouders, dus laat staan dat zij zelf een gezin kunnen starten. Flexibilisering van het werk, kortom, zet ook het vraagstuk van gezinsvorming en de scheiding tussen werk en privé op de agenda.

Frustraties ten aanzien van het 'opbouwen van een bestaan' en 'gebrekkige erkenning' zijn gevoelens die veel sterker leven bij lageropgeleiden dan bij hogeropgeleiden. Dit is het derde thema: er zijn pregnante – en sterk emotionele – verschillen tussen hoger- en lageropgeleiden als het gaat om flexibiliteit en onzekerheid. Zeker als mensen een aaneenschakeling hebben gehad van tijdelijke contracten klinkt teleurstelling en soms ook boosheid door; ze hadden van het werk en het leven meer verwacht. Niet onderschat moet worden dat een vast contract voor mensen ook een belangrijke symbolische waarde kan hebben. Veel lageropgeleiden dachten dat eenmaal aan het werk ze aan een gezinsleven konden beginnen. Nu zijn ze al blij dat ze überhaupt werk hebben. Ook dachten veel lageropgeleiden dat eenmaal aan het werk ze erbij zouden horen. Maar ze krijgen in hun ogen weinig waardering; ze voelen zich door werkgevers behandeld als 'een product' of 'een poppetje'. Meer dan hogeropgeleiden zeggen lageropgeleiden dat de prijs van flexibiliteit – de onzekerheid – voor hen te hoog is. Zij willen vooral zekerheid.

NOOT

- 1 De auteur dankt alle geïnterviewden voor hun bereidheid en tijd en Fabian Dekker (Erasmus-universiteit) en Godfried Engbersen (WRR/Erasmusuniversiteit) voor commentaar op dit hoofdstuk.

BIJLAGE

Voor het onderzoek naar de voor- en nadelen van flexibel werk werden 36 mensen geïnterviewd. Zij werden geselecteerd op basis van drie kenmerken. Ten eerste is onderscheid gemaakt naar het soort contract: in tijdelijke dienst en zzp. Uit de literatuur komt naar voren dat beide categorieën hun positie anders waarderen (Echteld et al. 2016; Van der Aa et al. 2015). Ten tweede is onderscheid gemaakt naar leeftijdscategorieën. We hebben gekozen voor de leeftijdscategorie 25 tot en met 35 jaar omdat dit de levensfase is waarin mensen zich doorgaans op zichzelf (willen) vestigen, relatievorming plaatsvindt en kinderen geboren worden. We hebben gekozen voor de leeftijdscategorie 50 tot 60 jaar omdat in deze fase het werkzame leven meer is uitgekristalliseerd, eventuele kinderen vaker uit huis zijn en het pensioen dichterbij komt. Ten derde maken we onderscheid naar opleidingsniveau. De positie op de arbeidsmarkt van hoger en lageropgeleiden is zeer verschillend. Onder lageropgeleiden vallen in onze studie ook mensen met een afgeronde MBO1 en MBO2 diploma, de hogeropgeleiden hebben een HBO of universitaire opleiding. Daarnaast hebben we ernaar gestreefd om een afspiegeling te hebben naar gender, en ook mensen met een immigratieachtergrond (4) en met kinderen te interviewen.

Tabel 4.1 De geselecteerde respondenten

Educatie	Leeftijd	Tijdelijk	Zzp	*	totaal
Laag	25-35	8	1		9
	50-60	5	3		8
Hoog	25-35	5	5		10
	50-60	3	6		9
	totaal	21	15		36

Tabel 4.2 Sociaal-economische kenmerken van de respondenten

Contract	Leeftijd	Totaal	Geslacht (aantal mannen)	Leeftijd (gemiddeld)	Gewerkte uren (gemiddeld)	Inkomenscategorie (Gemiddeld)
Tijdelijk	25-35	13	6	29	35	1000 - 1500
	50-60	8	4	54	33	1500 - 2000
ZZP	25-35	6	3	32	45	2000 - 2500
	50-60	9	6	57	32	2500 - 3000
	Totaal	36	19			

De respondenten zijn op verschillende manieren geworven. Verschillende organisaties in de wereld van werk hebben ons wervingsverzoek aan hun leden doorgegeven, zoals de ABU, de FNV en Zzp- Nederland. Omdat dit in onvoldoende respondenten resulteerde hebben we via verschillende personen in het onderzoeksteam informele netwerken aangeboord en de 'sneeuwbalmethode' gebruikt.

In het onderzoek is gebruikt gemaakt van diepte-interviews, waarbij een checklist is gebruikt die ontwikkeld is door Monique Kremer, Fabian Dekker en Milanne Mulder. De belangrijkste thema's betroffen de arbeidsloopbaan, de voor- en nadelen van flexibel werk, waarbij ingegaan werd op het werk zelf en het privéleven. Ook kwam aan bod welke (financiële) buffers mensen hebben opgebouwd en hoe ze aankeken tegen sociale zekerheid. Voor dat laatste werd gebruik gemaakt van 'kaartjes met sociale risico's' waarvan respondenten werd gevraagd ze te ordenen naar mate van belangrijkheid.

De interviews werden gehouden in de periode mei tot en met juli 2015. Het grootste deel van de interviews is afgenomen door Monique Kremer en Milanne Mulder. Ook Philip Post en Fabian Dekker hebben enkele interviews afgenomen. De interviews met de jongere leeftijdscategorie zijn grotendeels afgenomen door de jongere interviewer (Mulder), de oudere leeftijdscategorie door Kremer. De interviews duurden 1,5 tot 2 uur. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Een deel van de analyse heeft plaatsgevonden in het kader van de MA scriptie van Milanne Mulder getiteld *Jong & hoogopgeleid: een reflexief bestaan op een flexibele arbeidsmarkt?* (USBO, UU). Bovendien zijn alle interviews opnieuw geanalyseerd door Monique Kremer. De respondenten hebben geen nummers maar namen gekregen, het gaat om werkelijk bestaande mensen van vlees en bloed. De namen zijn vanwege privacyredenen wel gefingeerd.

LITERATUUR

- Aa, R. van der, D. van Buren en T. Viertelhuizen (2015) 'Motieven van werkgevers en werknemers voor flexibele contractvormen', in K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (2015) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bauman, Z. (1998) *Leven met veranderlijkheid, verscheidenheid en onzekerheid*, R. Munters (red.), Amsterdam: Boom.
- Beer, P. de (2016) *Meritocratie. Op weg naar een nieuwe klassensamenleving*, Amsterdam: AUP.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *Het dynamische leven van twintigers*, CBS: Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *Relatieontbinding in Vinex-wijken. Methodologische toelichting*, paper, Den Haag: CBS.
- Echtelt, P. van, S. Croezen, J.D. Vlasblom, M. de Voogd-Hamelink en L. Mattijssen (2016) *Aanbod van Arbeid 2016*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elchardus, M. en W. Smits (2007) 'Dimmende flexibiliteit. Loopbaanperspectieven van Belgische jongvolwassenen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 23, 2: 147-161.
- Elshout, J. (2016) *Roep om respect. Ervaringen van werklozen in een meritocratiserend samenleving*, Amsterdam: De Driehoek.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000) *Runaway World. How globalisation is reshaping our lives*, Londen: Routledge.
- Josten, E., J.D. Vlasblom en C. Vrooman (2014) *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klein, M. van der, C. Aussems, A. Jansma, M. de Gruijter, K. Piets (2016) *Een nieuwe generatie een nieuw geluid? Werkenden (in spe) over vaste en flexibele contracten*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Kreyenfeld, M. (2009) 'Uncertainties in female employment careers and the postponement of parenthood in Germany', *European Sociological Review* 26, 3: 351-366.
- Kreyenfeld, M., G. Andersson en A. Pailhé (2012) 'Economic uncertainty and family dynamics in Europe: introduction', *Demographic Research* 27, 28: 835-852.
- Oppenheimer, V.K. (1988) 'A theory of marriage timing', *American Journal of Sociology*, 94, 1: 563-591.
- Scherer, S. (2009) 'The social consequences of insecure jobs', *Social Indicators Research*, 93, 3: 469-488.
- Sennet, R. (1986) *De flexibele mens. Psychochram van de moderne samenleving*, Byblos Boeken.
- Stam, E. (2013) 'De Nederlandse ondernemerschap paradox', *TPEdigitaal* 7, 4: 21-40.
- Silva, J. M. (2013) *Coming up short: working-class adulthood in an age of uncertainty*. Oxford University Press.

TNO (2015) *ZEA: Zelfstandigen Enquête Arbeid*, Leiden: TNO.

Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: SCP.

ZOEKEN NAAR ZEKERHEID, INKOMEN EN EIGEN REGIE: DE WENSEN VAN WERKENDEN

Marian van der Klein

Onlangs publiceerde de *Harvard Business Review* de resultaten van een internationale meta-studie over generaties. Een van de conclusies op basis van twintig studies: de jongste generaties verschillen in hun wensen over werk niet zo gek veel van de oudere. Millennials – leeftijdsgenoten die zijn geboren tussen 1985 en 2000 – willen dezelfde dingen van hun werk en hun baas, als ‘*the rest of us*’, concludeert Bruce Pfau (2016). Betekenisvolle verschillen tussen generaties bestaan, maar waarschijnlijk niet op het werk. Eenzelfde conclusie geldt ook voor Nederland, zo blijkt uit een omvangrijk, uniek en representatief onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut uitvoerde naar wensen van werkenden (in spe) (Van der Klein et al. 2016). Hoewel jongere mensen vaker in flexibele contracten terechtkomen dan 30-plussers is dat niet direct hun eigen wens. Het is een mythe dat jongeren zelf zo graag flexibiliseren. Net zo goed als het een mythe is dat ouderen altijd liever kiezen voor vastigheid. Wie clichépatronen op de arbeidsmarkt ziet moet ervoor waken om die als de wens van een generatie te beschouwen. In het vervolg van deze bijdrage komen de voornaamste bevindingen uit het onderzoek aan de orde.

Jongeren: dezelfde wensen, optimistische verwachtingen

In het onderzoek enquêteerde het Verwey-Jonker Instituut een representatieve groep van 1100 werkenden, al dan niet in spe (15 tot en met 67 jaar), verdeeld over verschillende leeftijdscategorieën, opleidingsniveaus, huishoudinkomen en huishoudsamenstellingen et cetera. Daarnaast interviewden we zestig mensen. We vroegen de respondenten over heden, verleden en toekomstverwachtingen ten aanzien van werk in het algemeen en contractvorm in het bijzonder. En wat bleek? Het gros van de mensen heeft behoefte aan zekerheid, vastigheid of zoals ze het zelf soms noemen: een *basis in het bestaan*. Die wens komt in alle leeftijdsgroepen evenveel voor. Op de vraag naar de reden achter hun huidige contractvorm zegt meer dan twee derde van de respondenten ‘werk met zekerheid’ te willen. Om tijdelijke contracten, oproepcontracten, uitzendwerk en freelancecontracten zitten weinig mensen echt te springen en leeftijd blijkt geen voorspellende invloed op de prevalentie van de waardering van werkzekerheid – wel flexibiliteit te hebben.

Wel kunnen we concluderen dat jongeren een flexibele arbeidsmarkt meer als gegeven lijken te beschouwen, anders dan vele collega’s van 50 jaar en ouder. Zo zegt een van de respondenten over de introductie van de Wet werk en zekerheid: “Soms is werk nou eenmaal flexibel werk. Daar moet je niet een regel of een wet op schrijven die ervan uitgaat dat het op een gegeven moment vast wordt” (zzp’er, jong, vrouw, hoogopgeleid). Ook wijst de enquête uit dat jongeren tussen 15 en 30 jaar relatief optimistisch – en dus vaak onrealistisch – zijn over de vastigheid van hun toekomstige werk. Hoewel jongeren vaker dan ouderen (50-plussers) en middelbaren

(30-50-jarigen) in flexibele uitzend- en oproepcontracten terechtkomen (zie de CBS-data over de arbeidsmarkt), verwacht een derde van de jongeren (< 30 jaar) een vast contract te krijgen binnen 12 maanden na het afronden van hun opleiding; en meer dan een derde (37%) verwacht een tijdelijk contract. Slechts 4 procent denkt werkloos te worden in die termijn.

Verklarende factoren

Of men nu tot generatie babyboomers, de generatie-X of -Z behoort, het zijn de levensfase, de woonplaats en het huishoudinkomen die bepalend zijn voor de wensen van mensen rond het toekomstige contract, niet de leeftijd.

Qua levensfase zijn het hebben van kinderen of het hebben van een hypotheek – beide gaan gepaard met vaste lasten en verplichtingen – het meest bepalend in het zoeken naar zekerheid. Dergelijke factoren zijn veel bepalender dan iemands leeftijd, zo blijkt uit onze statistische analyses. Mensen zonder kinderen en zonder hypotheek kiezen – ook na de opleiding en bijbaan-fase – vaker voor flexibiliteit in hun arbeidzame leven en dat vertaalt zich ook naar een hogere prevalentie van flexibele contractvormen. De behoefte bij werkenden aan zekerheid van contract (lieft een vaste baan) is derhalve vooral een behoefte aan zekerheid van inkomen en dan vooral zekerheid van een inkomen dat een goede woonsituatie en een goede opgroeisituatie van kinderen kan garanderen.

In de interviews die de onderzoekers hebben gehouden zijn citaten aan te treffen als: “Als ik dertig ben verwacht ik dat ik een gezin met kinderen heb. Dan wil ik wel een goede toekomst voor hen hebben, dus dan wil ik een vast bedrag per maand verdienen.” Niet voor niets stelde de Duitse minister van Gezinszaken, Manuela Swesig, in 2014 op basis van onderzoek van het Max Planck Instituut (Goldstein et al. 2013) dat tijdelijke contracten in het huidige tijdsgewricht de beste anticonceptiepil zijn. Vanwege economische onzekerheid bleken twintigers in Europa hun besluit om kinderen te krijgen de afgelopen jaren uitgesteld te hebben. Ook in Nederland is dat volgens het CBS (2015) het geval geweest.

Naast de levensfase waarin men verkeert beïnvloeden andere factoren de wensen ten aanzien van contractvorm. De meest intrigerende in dat rijtje factoren is de woonplaats binnen Nederland. Wie buiten de Randstad woont noemt vaker zekerheid als reden voor het huidige contract of de overstap naar een andere baan, dan wie binnen de Randstad woont. Hoe dat komt is nog niet duidelijk, maar een combinatie van traditionelere waarden (een vaste baan is goed, een flexibele baan niet) en een kleiner aantal beschikbare banen in de regio ligt voor de hand. In tijden van crisis – het instituut bevroeg de respondenten vooral over de periode 2007-2014 – is dit verschil tussen gebieden waar veel en minder economische activiteit is wellicht nog sterker aanwezig dan wanneer de economie aantrekt. Respondenten buiten de Randstad motiveren hun baan vaker dan de Randstedelijken met woorden als “ik wil een degelijke baan bij een solide instantie of ik hou van duidelijkheid, zekerheid en structuur”. Ze krijgen dichtbij huis geen vastigheid en zijn “in deze tijd van werkloosheid erg blij met een vast contract”.

Daarnaast is het huishoudinkomen een belangrijke voorspeller voor de behoefte aan zekerheid, maar dat heeft te maken met andere factoren en het is niet zo voorspelbaar als men zou denken. Mensen met minder dan het modale inkomen hebben namelijk minder behoefte aan zekerheid, maar dat zijn nu net ook de mensen met een bijbaan. Van eenmaal tot tweemaal het modaal inkomen blijken mensen juist weer meer behoefte aan zekerheid te hebben, maar dat zijn nu juist ook de respondenten met hypotheekverplichtingen.

Opleiding en voorkeur voor vast of flex-contract

Opleidingsverschillen doen er gek genoeg nauwelijks toe bij wensen van contractvorm. Als men de hele groep werkenden (in spe) bekijkt, zijn er qua opleidingsniveau geen significante verschillen in contractwens. Maar *binnen* de leeftijdsgroepen zijn er wel degelijk relevante verschillen tussen opleidingsgroepen. Hogeropgeleide jongeren onder de 30 jaar kruisen vaker flexibiliteit aan als reden voor hun keuze voor het huidige arbeidscontract dan leeftijdsgenoten met een lager opleidingsniveau. Goed om je te realiseren dat juist deze groep van hogeropgeleiden het meest aanwezig is in de publieke discussie over werk. De jongeren van het Reflexlab (van CNV en FNV) hebben dat al vaker spijtig geconstateerd. Het gros van middelbaar- en laagopgeleide jongeren hecht aan werk met zekerheid, maar heeft vaak het gevoel geen keuze te hebben. Dat laatste geldt trouwens in nog veel hogere mate voor ouderen met een tijdelijk contract. Binnen de groep 31- tot 50-jarigen is bij hogeropgeleiden de combinatie van arbeid en zorg veel populairder dan andere redenen voor het huidige contract. Lager- en middelbaaropgeleiden zijn minder met deze combinatie bezig.

Belang van combinaties in een huishouden

Bij ouderen zien we een enorm verschil in behoefte aan werkzekerheid tussen de eenoudergezinnen en paren met kinderen. Wie alleen zorgt voor kinderen, voelt de verantwoordelijkheid voor inkomenszekerheid zwaarder. Binnen partnerhuishoudens waar beiden betaald werk hebben (390 van de 654 respondenten uit partnerhuishoudens) *kan* er meer gevarieerd worden met contractvormen, maar dat komt niet zo vaak voor. Vast-vast is in Nederland nog steeds de meest voorkomende combinatie (76%, zie tabel 1). Van de respondenten met een tijdelijk contract heeft bijna 60 procent een partner met een vast contract. Maar heel, heel zelden durven partners voor flex-flex te kiezen binnen één huishouden en als ze dat doen hebben ze vaak werk met een hoog inkomen. Bij de flex-flex-huishoudens komt de combinatie tijdelijk-tijdelijk en de combinatie zelfstandige-zelfstandige het vaakst voor bij de respondenten.

Tabel 1 Type arbeidscontract van respondent en partner

Soort contract respondent*	Partner met vast contract	Partner met tijdelijk contract	Partner met uitzend-, oproep- of invalkracht	Partner is zelfstandige of freelancer
Vast contract (n = 287)	76,0%	10,5%	1,7%	11,8%
Tijdelijk contract (n = 48)	58,3%	20,8%	4,2%	16,7%
Uitzend-, oproep- of invalkracht (n = 16)	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%
Zelfstandige of freelancer (n = 54)	51,9%	3,7%	3,7%	15,8%

* Bij meerdere contracten gaat het hier om de vorm van het contract behorende bij de baan waaraan iemand de meeste uren besteedt.

In een van de interviews zegt een man het zo: “Ik vind dat stukje zekerheid heel belangrijk. Ik heb nu toevallig net een huis gekocht en ik heb een vriendin die wel betaald werk heeft maar geen vast contract. Misschien willen we ooit nog wel eens kinderen en dat soort dingen. [...] Dus mijn inkomen is daarin best wel belangrijk.”

De psychologie van de voorkeur voor contractvorm

Het onderzoek naar wensen en verwachtingen van leeftijdsgroepen in Nederland heeft vooral duidelijk gemaakt dat bij het verlangen naar vast werk naast sociaaleconomische factoren, ook psychologische mechanismen van doorslaggevend belang zijn. Mensen blijken op zoek naar vast werk vanwege een verlangen naar erkenning van capaciteiten: een vast contract is voor velen nog steeds de “bevestiging dat je goed functioneert” of een teken van een gelijkwaardige relatie. Een contract is “een manier waarmee je met elkaar afspreekt hoe je gaat werken”. Sommigen merken op dat een vast contract in feite “misschien een schijnzekerheid is – voor burger en bank –, maar het geeft wel psychologische zekerheid”.

Degenen die op zoek zijn naar flexibel werk, zijn niet per se op zoek naar een flexibele contractvorm – met minder verplichtingen voor werkgevers en werknemers –, maar hebben behoefte aan eigen regie op arbeid of op de verdeling van arbeid en zorg. Ze willen zelf hun uren kunnen indelen of bepalen wanneer ze thuis werken. Voor sommigen is uitzendwerk of een freelance-opdracht gekoppeld aan afwisseling van werkgever en van type werk. We zien dat de behoefte aan flexibiliteit gemotiveerd wordt met een behoefte aan vrijheid om meer je eigen gang te kunnen gaan, om eigen netwerken op te bouwen, of te zoeken wat bij je past (jongeren). Voor ouderen die hun schaapjes op het droge hebben (vaak zzp’er, de hypotheek is afbetaald, de kinderen zijn zelfstandig, hun expertise verdient goed) is flex een manier om met leuk werk in korte tijd geld te verdienen naast het pensioen. De behoefte aan zekerheid wordt geassocieerd met inkomen en vaste lasten kunnen betalen.

Een toekomstgericht arbeidsmarktbeleid dat rekening wil houden met wensen van werkenden heeft dus te maken met verschillende wensen van verschillende groepen. En dan te bedenken dat dit onderzoek nog maar een minimale variëteit aan wensen en verlangens blootlegt, omdat wij de respondenten bevroegen in een specifieke periode: een periode waarin iedereen met enige ervaring op de arbeidsmarkt doordrongen was van de economische crisis. De respondenten hadden vaak helemaal niet het gevoel dat ze zoveel te wensen hadden. Uit hun toelichtingen spreekt opluchting over het feit dat ze überhaupt werk hebben. Of ze nu vast of flexibel aan het werk waren, de optie dat ze geen keuze hebben gehad in hun contractvorm werd veelvuldig aangekruist. Zelfs een groot deel (30%) van de groep die werkgever en werknemer tegelijk is en die in de krant vaak naar voren komen als vrije jongens – de zzp'ers – gaf in dit onderzoek aan geen keuze te hebben gemaakt voor dit bestaan. Eerdere cijfers gaven aan dat rond 12 procent min of meer gedwongen een stap naar het zelfstandigenbestaan maakte (CBS 2013). Ergo: het onderzoek laat zien dat de ervaringen en wensen op de arbeidsmarkt eerder conjunctuur- dan generatiegebonden zijn.

LITERATUUR

CBS (2013) *Zelfstandigen Enquête Arbeid voor 2012*, Den Haag: CBS.

CBS (2015) *Twintigers minder huisje boompje beestje dan eerdere generatie*, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/10/twintigers-minder-huisje-boompje-beestje-dan-eerdere-generatie.

Goldstein, J.R., M. Kreyenfeld, A. Jasilioniene en D. Karaman Örsal (2013) 'Fertility reactions to the "Great Recession" in Europe: recent evidence from order-specific data', *Demographic Research* doi: 10.4054/DemRes.2013.29.4.

Klein, M. van der, C. Aussems, A. Jansma, M. de Gruijter en K. Piets (2016) *Een nieuwe generatie een nieuw geluid? Werkenden (in spe) over vaste en flexibele contracten*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pfau, Bruce N. (2016) 'What do millennials really want at work? The same things the rest of us do', *Harvard Business Review* April 07, beschikbaar op: <https://hbr.org/2016/04/what-do-millennials-really-want-at-work>.

Reflexlab van CNV en FNV Jongeren (2015) *Skills & chillen – 50 jongeren bedenken 5 nieuwe visies op de arbeidsmarkt van morgen*, beschikbaar op: www.dewerkmkt.nl/skillen-chillen-50-jongeren-bedenken-5-nieuwe-visies-op-de-arbeidsmarkt-van-morgen/.

DEEL II

**DE ORGANISATIE VAN ARBEID: HET BESTE NAAR
BOVEN?**

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 Metalektro-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 AWWN 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: AWVN.
- 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: AWVN, 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.

FLEXIBEL, MAAR OOK INNOVATIEF?

Stan De Spiegelaere¹

Een volwassen arbeidsrelatie, waarbij de arbeidsvoorwaarden individueel kunnen worden afgestemd aan de noden van de werkgever en werknemer, wie kan daar nu tegen zijn? Vele werknemers zijn terecht tevreden als ze iets minder kunnen werken, als ze hun werktijden kunnen aanpassen om de kinderen af te halen, en als ze voor goed werk een extra financiële beloning ontvangen. Maar er zijn ook andere geluiden. Al enkele jaren waarschuwen economen ervoor dat inzetten op arbeidsflexibiliteit de innovatiekracht van de economie kan ondermijnen (Kleinknecht et al. 2014). Bij arbeidsflexibiliteit denken ze dan aan loonmatiging en aan intensief gebruik van tijdelijke contracten. Doordat deze strategieën arbeid goedkoper maken zetten zij ondernemingen aan om minder in te zetten op kwaliteit, productiviteit en innovatie. Hoewel een flexibele arbeidsmarkt op korte termijn kan leiden tot meer banen, zou die op de middellange termijn de innovatiekracht en dus de gezondheid van de economie onderuit kunnen halen.

Flexibiliteit en innovatie: twee kanten van dezelfde medaille?

Welke gevolgen heeft meer flexibiliteit voor de productiviteit en inzet van flexwerknemers? Is het niet logisch dat een werknemer met een flexibele baan zich ook in zijn werk flexibel en creatief opstelt? In duizenden vacatures zoeken ondernemingen toch naar “creatieve profielen zonder 9 to 5 mentaliteit die graag projectmatig werken”?

Het probleem ligt hem dus niet noodzakelijk in het profiel van het gezochte personeel. Eerder komen nadelige effecten van flexibiliteit aan de oppervlakte op ondernemingsvlak, bijvoorbeeld in de organisatorische en psychologische consequenties van flexibele arbeidsvoorwaarden. In een recente bijdrage duiden Kleinknecht et al. (2015) erop dat landen en bedrijven met een grotere flexibele schil ook een groter middenkader hebben. Flexibiliteit leidt, paradoxaal genoeg, tot meer bureaucratie. Werken met flexibele arbeidsvoorwaarden duwt bedrijven naar strategieën waarin (hiërarchische) controle een belangrijke rol speelt. En dat ondergraaft de innovatiecapaciteit van werknemers.

De manier waarop dat gebeurt werd recent onderzocht in doctoraatsonderzoek uitgevoerd aan het HIVA (KU Leuven) (De Spiegelaere 2014). Daarin werd gefocust op drie soorten arbeidsflexibiliteit: baanonzekerheid, prestatiebeloning en flexibele uurroosters. Deze werden op hun beurt gelinkt aan wat we *innovatief werkgedrag* noemen. Innovatief werkgedrag slaat op alle gedrag waarin werknemers problemen detecteren, originele oplossingen bedenken en uitwerken, voorstellen doen aan collega's en leidinggevenden en uiteindelijk betrokken zijn in de implementatie ervan. Dat lijkt misschien een frivoliteit, maar voor bedrijven kan de betrokkenheid van werknemers wel degelijk het verschil maken. Een bekend voorbeeld is de koffiedrank 'Frappucino'

van Starbucks. Deze koude koffie werd ontwikkeld door een werknemer die experimenteerde met koude koffie op warme dagen. Daarnaast zijn kleine, contextgebonden innovaties de kern van de *continuous improvement* van onder andere Toyota (Tonnessen 2005).

De voornaamste conclusie van het onderzoek ligt in de lijn van voorgaande inzichten. Innovatie gedijt in een context van vertrouwen en autonomie. Waar werknemers zeer gestandaardiseerd en voorgeschreven werk moeten uitvoeren, hebben ze weinig ruimte om op nieuwe ideeën te komen over hoe het werk anders kan. Ze kunnen niet experimenteren met een andere aanpak. Autonomie op het werk, dat wil zeggen controle over hoe het werk uitgeoefend wordt, blijkt een belangrijke determinant te zijn van innovatief gedrag van werknemers. Helaas gaat arbeidsflexibiliteit moeilijk samen met een context van autonomie en vertrouwen. Dat geldt voor alle drie de onderzochte vormen van arbeidsflexibiliteit.

Werknemers die niet weten of ze enkele maanden later nog dezelfde baan hebben zijn (gemiddeld genomen) niet geneigd om na te denken over hoe het werk anders en beter kan. Integendeel. Innovaties zijn vaak langdurige en onvoorspelbare processen en de kans dat werknemers de vruchten ervan dragen is klein. De kans dat ze in conflict komen met hun collega's en leidinggevenden is veel groter. Maar er is meer. Onzekere banen zijn vaak banen met behoorlijk wat minder autonomie over hoe het werk gedaan wordt. De taken zijn duidelijk voorgeschreven en de controle erop is duidelijk aanwezig. Dat is logisch vanuit het oogpunt van de werkgever, maar uitermate nefast voor het vermogen van werknemers om het werk te verbeteren. Baanonzekerheid ondermijnt dus niet enkel de motivatie van werknemers om te innoveren, maar ontnemt ze ook de mogelijkheid om dat te doen.

Prestatiebeloning is van hetzelfde laken een pak. Individuele prestatiebeloning verschuift de motivatie van werknemers. Ze zullen het werk vooral doen voor de extra beloning en veel minder omdat ze het interessant en uitdagend vinden. Het gevolg is een verzwakt effect van autonomie op het werk. In de situatie zonder individuele prestatiebeloning merken we dat werknemers in banen met meer autonomie (de baan is interessanter) ook meer innovatief gedrag tonen. Maar in de situatie mét individuele prestatiebeloning is de relatie tussen autonomie en innovatief gedrag veel minder uitgesproken. Kort door de bocht genomen lijkt het erop dat individuele prestatiebeloning de positieve effecten van een 'cultuur van vertrouwen' ondermijnt door het invoeren van een duidelijk externe controlefactor.

Flexibele werkuren dan, wie kan daar tegen zijn? Zij stellen de werknemer in staat om zijn privéleven beter af te stemmen op de eisen van het werk. Heel wat onderzoek toont aan dat die mogelijkheid positief samenhangt met het engagement van werknemers. Helaas wordt in dergelijk onderzoek zelden of nooit naar andere baankenmerken gekeken. Als we enkel kijken naar werknemers met en zonder glijdende werkuren zien we weliswaar een verschil qua innovatie, maar dat verschil wordt volledig verklaard door de mate van autonomie in het werk. Flexibele werkuren zorgen ervoor dat werknemers te maken krijgen met meer controle over hoe ze hun

werk uitvoeren. Of omgekeerd, flexibele werkuren worden enkel in die banen en bedrijven ingevoerd waar de werknemers genieten van een bepaalde mate van vertrouwen en autonomie. Flexibele werkuren invoeren zonder te sleutelen aan de baaninhoud zal dus het verschil niet maken voor het innovatief gedrag van werknemers.

Flexibel en dus ouderwets controlerend

Ondanks het enthousiasme waarmee ondernemingen flexibele arbeidsvoorwaarden verkopen aan hun werknemers, lijken die op individueel vlak moeilijk samen te gaan met innovatie en creativiteit. De belangrijkste reden daarvoor is te vinden op organisatorisch vlak. Innovatie en creativiteit gedijen in een context van vertrouwen en autonomie. Die autonomie is echter veel minder aanwezig bij banen die inherent onzeker zijn of waar werknemers individueel financieel worden afgerekend op hun prestaties. Flexibiliteit gaat daar samen met een ouderwets en controlerend personeelsbeleid. Flexibele werkuren hebben op zich potentie, maar enkel indien ze samengaan met een veranderende werkorganisatie, met autonomie en vertrouwen.

Als flexibel werk gelijk staat aan werknemers die elk moment de laan uitgestuurd kunnen worden, die strak voorgeschreven werk moeten doen en die daar financieel afgerekend op worden, dan is inzetten op innovatie van onderop een verloren zaak. Als werkgevers willen dat hun mensen goed werk leveren, dan moeten zij hun werknemers eerst en vooral goed werk geven.

NOOT

- 1 Het hier beschreven onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het VIGOR-project, dat werd gefinancierd door het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie. Het betrof een samenwerking tussen verschillende faculteiten en onderzoekscentra van de Universiteit Gent en de KU Leuven en had als doel de omstandigheden te identificeren waarin innovatief werkgedrag gedijt. Om dit te doen werd onder andere een gestandaardiseerde face-to-face survey gedaan bij 927 Vlaamse werknemers (respons 59%) werkzaam in vijf sectoren (distributie, bankwezen, horeca, chemische industrie en sociaal-culturele sector).

LITERATUUR

- De Spiegelaere, S. (2014, May 9). *The employment relationship and innovative work behaviour* (Phd. Thesis). KU Leuven, Leuven.
- Kleinknecht, A., Kwee, Z., & Budyanto, L. (2015). Rigidities through flexibility: Flexible labour and the rise of management bureaucracies. Presented at the FMM Conference, Berlin.
- Kleinknecht, A., Schaik, F. N. van, & Zhou, H. (2014). Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data. *Cambridge Journal of Economics*, beto77. <http://doi.org/10.1093/cje/beto77>
- Tonnessen, T. (2005). Continuous innovation through company wide employee participation. *The TQM Magazine*, 17(2), 195–207. <http://doi.org/10.1108/09544780510583254>

6 ONDERNEMENDE WERKENDEN

Werner Liebrechts en Erik Stam¹

6.1 INLEIDING

In de meeste westerse economieën is ondernemerschap het mechanisme bij uitstek om nieuwe waarde te creëren en uiteindelijk een hoger welvaartsniveau te realiseren. Vaak wordt dan gedacht aan ondernemers die een bedrijf starten om toekomstige goederen of diensten te ontwikkelen of een bestaand bedrijf verder uitbouwen. Toch is het niet terecht om deze ondernemersrol alleen toe te schrijven aan personen die voor eigen rekening en risico kansen benutten (Knight 1921; Jensen en Meckling 1976). Ook werknemers kunnen door middel van ondernemend gedrag een belangrijke rol spelen in de economie. In dat geval spreekt men van ondernemende werknemers of *intrapreneurs*. Ondernemende werknemers dragen op eigen initiatief bij aan de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten. Dit type ondernemers zou wel eens belangrijker kunnen zijn voor de welvaart in economisch ontwikkelde landen dan zelfstandigen (Stam 2013a), die vaak wel voor eigen rekening en risico werken, maar niet noodzakelijkerwijs ook nieuwe goederen of diensten ontwikkelen. De situatie in Nederland, waarbij een snelgroeiend aantal zelfstandigen (zonder personeel) niet gepaard is gegaan met een toename van innovatie, wordt ook wel aangeduid als de Nederlandse ondernemerschapsparadox (Stam 2013b). Gemiddeld genomen zijn ondernemende werknemers ambitieuzer qua banengroei dan zelfstandige ondernemers (Bosma et al. 2011).² Ook dragen zij bij aan de innovatieve capaciteiten en daarmee het concurrentievermogen van bedrijven van iedere omvang (Carrier 1994).

In deze bijdrage zetten we uiteen hoe het in Nederland is gesteld met het ondernemerschap in bredere zin, rekening houdend met zowel zelfstandig ondernemers als ondernemende werknemers. Hoe heeft dit zich ontwikkeld over de tijd en waarom. De nadruk ligt op de gevolgen van veranderingen in het overheidsbeleid. We beargumenteren dat er sprake is van vervagende grenzen tussen ondernemerschap en werknemerschap. Enerzijds zijn er ondernemers die dagelijks hetzelfde werk verrichten als zij gedaan zouden hebben als werknemer. Anderzijds zijn er werknemers die ondernemend actief zijn voor een of meer werkgevers. Van werknemers wordt meer en meer gevraagd om zich bezig te houden met bedrijfsactiviteiten die het concurrentievermogen vergroten.

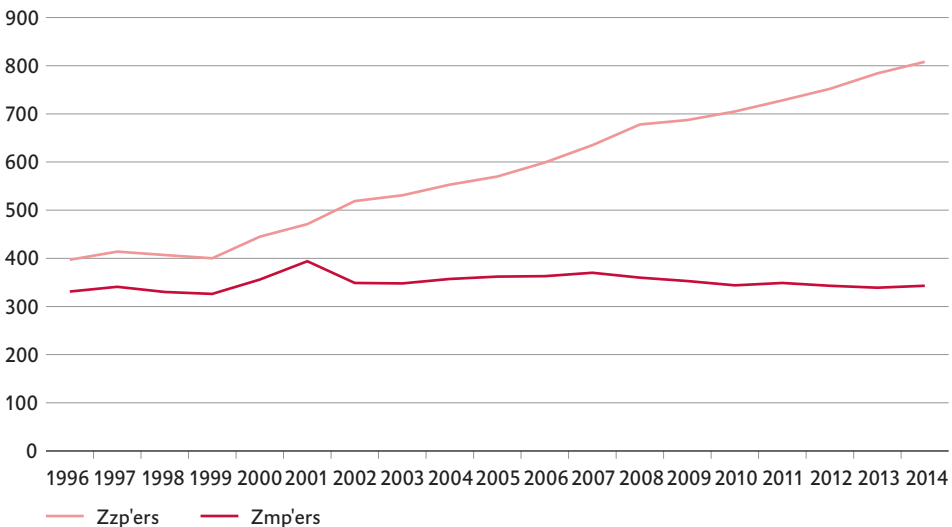
Uiteindelijk komen we tot de conclusie dat de traditionele dichotomie tussen werkgevers en werknemers een reliek uit het verleden is, die niet goed meer past bij een toekomstgericht beleid voor werk en nieuwe waardecreatie in Nederland. Het ontwikkelen van een perspectief op ondernemerschap van alle werkenden

lijkt hiervoor een adequatere basis. Concreet betekent dit dat een transitie naar een meer ondernemende economie (Thurik et al. 2013) ook een beleidsvisie op het stimuleren van ondernemende werknemers vergt. Omdat veel beleidsinstrumenten een tegengesteld effect hebben op de twee typen ondernemende activiteiten, vereist het vormgeven van deze visie een nauwkeurige balanceeract.

6.2 ZELFSTANDIGE ONDERNEMERS EN ONDERNEMENDE WERKNEMERS IN NEDERLAND

Figuur 6.1 laat duidelijk zien hoe sterk het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is toegenomen in een kleine twintig jaar tijd: van 397.000 in 1996 naar 808.000 in 2014. Dat is meer dan een verdubbeling in deze periode. Het aantal in 2014 komt neer op ruim 11% van de werkzame beroepsbevolking. Het aantal zelfstandigen met personeel (zmp'ers) daarentegen is op een betrekkelijk constant niveau gebleven (343.000 in 2014). Samen tellen de groepen zzp'ers en zmp'ers op tot ruim 1,1 miljoen zelfstandigen in Nederland.

Figuur 6.1 Zelfstandig ondernemerschap in Nederland



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

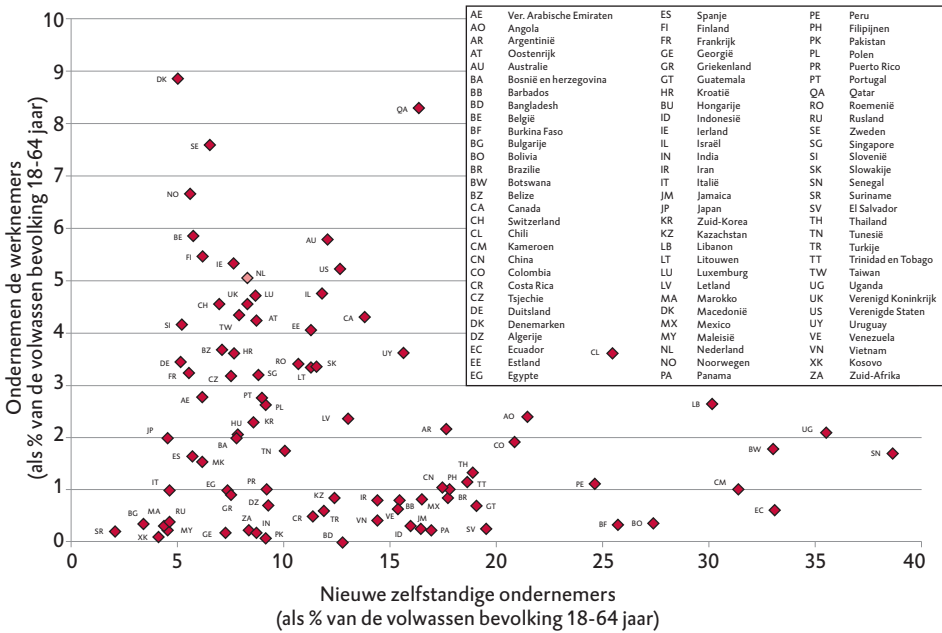
Wanneer we de groep zzp'ers uitsplitsen naar zij die voornamelijk hun arbeid of diensten aanbieden en zij die overwegend producten verkopen of ruwe materialen aanbieden, zien we dat meer dan driekwart (77%) van de zzp'ers tot de eerste groep behoort. Dit onderscheid is relevant, omdat veel actuele beleidsdiscussies, zoals

schijnzelfstandigheid, voornamelijk betrekking hebben op de groep zzp'ers die hun arbeid aanbieden. Denk hierbij aan koeriers en vrachtwagenchauffeurs, maar ook aan zelfstandigen in de thuiszorg en andere zelfstandige zorgverleners.

Het is pas sinds enkele jaren mogelijk om het aantal ondernemende werknemers in Nederland in kaart te brengen en dit in internationaal perspectief te plaatsen. In 2011 nam de *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) voor het eerst een set vragen in zijn vragenlijst op om wat zij ondernemende werknemersactiviteit noemen te meten. Het gaat hierbij om werknemers die in een leidende rol betrokken zijn bij de ontwikkeling van een nieuwe bedrijfsactiviteit voor hun belangrijkste werkgever (Bosma et al. 2013). Iemand kwalificeert zich volgens deze definitie dus niet als ondernemende werknemer wanneer hij of zij de nieuwe bedrijfsactiviteit niet op eigen initiatief is gestart. Bovendien moet het gaan om activiteiten die meer met zich meebrengen dan bijvoorbeeld incrementele proces- of productinnovaties. Denk in plaats daarvan aan het opzetten van een nieuw bedrijfs onderdeel, een nieuwe vestiging of dochteronderneming, of het lanceren van nieuwe producten, diensten of product-marktcombinaties. Voorbeelden van ondernemende werknemers zijn Ken Kutaragi, die als werknemer van Sony verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van de PlayStation, en Paul Buchheit, de uitvinder en leidende ontwikkelaar van Gmail bij Google.

In 2014 en 2015 zijn de vragen over ondernemende werknemers opnieuw opgenomen in het onderzoek van de GEM. In totaliteit hebben 87 landen op minimaal één van de drie meetmomenten deelgenomen. De resultaten tonen aan dat Nederland relatief hoog scoort wat betreft het aandeel ondernemende werknemers in de volwassen bevolking (5,1%, zie figuur 6.2).³ Dit komt neer op ruim een half miljoen Nederlandse ondernemende werknemers. Tegelijkertijd scoort een land als Denemarken, in veel opzichten vergelijkbaar met Nederland, bijna vier procentpunt hoger (8,9%). In ontwikkelingslanden en opkomende economieën bevinden zich beduidend minder ondernemende werknemers dan in de ontwikkelde landen (Bosma et al. 2014). Daar staat tegenover dat zij een hogere mate van nieuw zelfstandig ondernemerschap voortbrengen. We hebben het dan over ondernemers in wording of eigenaren van ondernemingen die nog niet langer dan 42 maanden bestaan. Onder hen bevinden zich overwegend ondernemers die uit noodzaak zijn gestart, omdat het ze ontbreekt aan mogelijkheden om in loondienst te treden bij bestaande organisaties. De hoge prevalentie van ondernemingen met werknemers in ontwikkelde landen maakt het ook eenvoudiger om daar in loondienst te treden en eventueel uit te groeien tot een ondernemende werknemer (Jütting en De Laislesia 2009).

Figuur 6.2 Internationale vergelijking zelfstandige ondernemers en ondernemende werknemers



Bron: Global Entrepreneurship Monitor 2011, 2014 en 2015 Adult Population Survey.

6.3 TRENDS IN ONDERNEMERSCHAP IN NEDERLAND

De toename van het aantal zelfstandig ondernemers in Nederland in de afgelopen twee decennia kan worden toegeschreven aan diverse ontwikkelingen (Bosma en Wennekers 2004; Stam 2008; Van Es en Van Vuuren 2010a, 2010b; Thurik et al. 2013). Zo is de groei bijvoorbeeld een gevolg van de snelle technologische ontwikkeling, met name op het gebied van ICT, die veel nieuwe kansen voor ondernemerschap heeft opgeleverd. Echter, oorzaken als deze zijn niet uitsluitend van toepassing op Nederland en toch nam in ons land het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking aanzienlijk sneller toe dan gemiddeld in de EU (Rijksoverheid 2015). Een verklaring voor dit verschil moeten dan ook worden gevonden in specifiek Nederlandse institutionele factoren, in het bijzonder het verschil in de arbeidsrechtelijke en fiscale behandeling tussen zelfstandig ondernemers en werknemers.

Het aandeel ondernemende werknemers lijkt op korte termijn redelijk stabiel in Nederland; tweemaal peilde de GEM een aandeel van ruim 5 procent in de volwassen Nederlandse bevolking (5,6% in 2011 en 5,2% in 2014) en eenmalig een aandeel van 4,4 procent (in 2015). Over een trend kan men (nog) niet spreken, maar het aantal ondernemende werknemers hangt evengoed samen met het institutionele

kader als het aantal zelfstandig ondernemers. Vaak gaat het zelfs om dezelfde personen, die op basis van de institutionele context bepalen op welke manier ze ondernemend actief zijn. Het lijkt er immers op dat ondernemend talent afwisselend in beide rollen actief is; de ene keer als zelfstandig ondernemer, de andere keer als ondernemende werknemer, of in sommige gevallen zelfs gelijktijdig in beide rollen (de zogenaemde hybride ondernemers) (Folta et al. 2010; Liebrechts et al. 2015). Ondernemende werknemers hebben significant vaker ervaring met het zelfstandig ondernemerschap dan andere werknemers. Daarnaast hebben zij vaker de intentie om (weer) een zelfstandige onderneming te starten, eventueel voortkomend uit een idee en/of investeringen voor de huidige werkgever (een zogeheten spin-off) (Bosma et al. 2013; Liebrechts et al. 2015).

In box 1 gaan we dieper in op de gevolgen van het overheidsbeleid. Dit doen we door te kijken naar wijzigingen in instituties aangaande arbeidsmarkten, financiële markten, kennis en de fiscale behandeling van zelfstandig ondernemerschap, en de gevolgen daarvan voor ondernemerschap binnen en buiten bestaande organisaties. Veel van deze instituties hebben een theoretisch tweeledig effect, zodat een wijziging positief kan uitpakken voor zelfstandig ondernemerschap, maar negatief voor het aandeel ondernemende werknemers en vice versa.

Instituties en ondernemerschap binnen en buiten bestaande organisaties

Instituties vormen een belangrijke voorwaarde om ondernemerschap productief te laten zijn, niet alleen voor de ondernemer, maar ook voor de samenleving. De allocatie van talent in de maatschappij wordt beïnvloed door het institutionele kader in een land (Baumol 1990; Murphy et al. 1991; Acemoglu 1995), zo ook van ondernemend talent. Instituties beïnvloeden de relatieve opbrengsten van verschillende ondernemersactiviteiten. Hiertoe rekenen we zowel zelfstandig ondernemers als ondernemende werknemers. We maken onderscheid naar vier categorieën instituties, te weten instituties aangaande arbeidsmarkten, financiële markten, kennis en de fiscale behandeling van zelfstandig ondernemerschap.

Arbeidsmarkten

- **Sociale zekerheid:** hier spelen twee effecten. Meer sociale zekerheid maakt werkloosheid relatief aantrekkelijk, wat negatief kan uitpakken voor zowel het aantal zelfstandigen als het aantal ondernemende werknemers. Om dit effect tegen te gaan is er beleid ontwikkeld dat erop gericht is werklozen met behoud van uitkering een eigen onderneming te laten starten. Anderzijds ondervangt meer sociale zekerheid de risico's van (ambitieuze) ondernemerschap, wat positief kan uitpakken voor beide typen ondernemers. De effecten zijn ook afhankelijk van de koppeling van sociale zekerheid aan werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap. Voorlopig is het zo dat zelfstandigen zelf voorzieningen moeten treffen voor periodes van arbeidsongeschiktheid en ziekte.

- Werknemersbescherming: striktere ontslagbescherming leidt tot minder (gemakkelijk) ontslag. Werkenden willen bovendien liever in loondienst werken in verband met de hogere opportuniteitskosten het zelfstandig ondernemerschap. Hiertegenover staat dat werknemersbescherming leidt tot het minder aannemen van nieuw personeel in verband met hogere (toekomstige) ontslagkosten. Er is dus sprake van een tweeledig effect van werknemersbescherming op zowel zelfstandig ondernemers als ondernemende werknemers. Wel moet er in de eerste groep onderscheid worden gemaakt tussen afhankelijke en onafhankelijke zelfstandigen (Román et al. 2011). Ook kan het zo zijn dat verschillende elementen van ontslagbescherming een tegenstrijdig effect hebben (Liebregts en Stam 2016).
- Werkgeversbescherming: een van de belangrijkste instituties voor de bescherming van werkgevers is het concurrentiebeding. Een dergelijke clausule in een arbeidsovereenkomst verbiedt het werknemers om in dezelfde of gerelateerde markten te werken voor een bepaalde periode na ontslag. Een betere werkgeversbescherming belemmert de toepassing van innovatieve ideeën door voormalige werknemers middels een eigen onderneming (Stam 2015).

Financiële markten

- Eisen aan de bankensector: strengere kapitaaleisen aan banken leiden tot lagere en/of moeizamere kredietverlening aan (startende) ondernemers (SER 2014). Dit leidt enerzijds tot minder zelfstandig ondernemers, anderzijds mogelijk tot meer ondernemende werknemers, omdat bestaande ondernemingen doorgaans meer financiële middelen ter beschikking hebben. Ondernemersideeën hebben dan meer kans van slagen binnen bestaande organisaties.

Kennis

- Scholing en bijscholing: meer (bij)scholing vereenvoudigt transitie op de arbeidsmarkt, onder meer van laag- naar hoogproductieve activiteiten. Er bestaat consensus dat menselijk kapitaal een positieve invloed heeft op (ambitieuze) ondernemersactiviteiten en het succes daarvan (Unger et al. 2011). Dit geldt zowel voor zelfstandig ondernemers als voor ondernemende werknemers. De verantwoordelijkheid voor bijscholing ligt in toenemende mate bij werkenden zelf.
- Onderzoek en ontwikkeling: meer stimuleringsmiddelen voor onderzoek en ontwikkeling (bijv. de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, de Research & developmentaftrek, de MKB-innovatiestimulerings regio en topsectoren en het Innovatiekrediet vanuit het Innovatiefonds MKB+) bevorderen innovatieve activiteiten van zowel zelfstandig ondernemers als ondernemende werknemers. De mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze middelen voor beide typen ondernemende activiteiten.

Fiscale behandeling van zelfstandig ondernemerschap

- Belastingvrijstellingen voor zelfstandig ondernemers: meer of ruimere vrijstellingen (denk aan de startersaftrek en de zelfstandigenaftrek) maken het fiscaal aantrekkelijk om te werken als een zelfstandig ondernemer alsook mét zelfstandig ondernemers, en vergroot dus hun aantal. De mate waarin zelfstandigen en/of opdrachtgevers profiteren hangt af van hun onderhandelingsmacht bij het bepalen van de tarieven (Rijksoverheid 2015).

6.4 VAN EEN ARBEIDSMARKT NAAR EEN TAKENMARKT

In de twintigste eeuw was er de opkomst van de *managed* economie, waarin groot-schalige bedrijven met een lange levensduur de economie en samenleving domineerden. In deze bedrijven werd arbeid vooral ingezet voor routinematige taken waarmee schaalvoordelen en breedtevoordelen (*economies of scale* en *economies of scope*) werden behaald, in relatief stabiele productmarkten (Audretsch en Thurik 2001; Thurik et al. 2013). Voor veel werkgevers en werknemers was het in deze *managed* economie voordelig om langdurige arbeidscontracten af te sluiten. In de eenentwintigste eeuw lijkt zich een transitie af te tekenen van een arbeidsmarkt naar een takenmarkt. Er is sprake van een afname in arbeid die wordt uitgevoerd door personen met een contract voor het leven in functies bestaande uit een bundel routinetaken. Door technologische veranderingen en mondialisering is veel routinearbeid uit ontwikkelde landen verdwenen en zijn gedistribueerde vormen van innovatie (binnen en tussen organisaties, zowel nieuwe als bestaande) steeds belangrijker geworden. In de transitie naar een meer ondernemende economie ontstaan er meer fluide organisatievormen met een kortere tijdshorizon, omdat er sprake is van een grotere dynamiek en onzekerheid omtrent technologie en de vraag naar goederen en diensten. Ook worden door nieuwe informatie- en communicatietechnologieën de transactiekosten voor taken verlaagd. Dit betekent dat het traditionele arbeidscontract waarin een (veelal impliciete) bundel van taken voor lange termijn werd vastgelegd gedeeltelijk wordt vervangen door een (productmarkt) contract voor specifieke taken met een kortere termijn.

In een takenmarkt voeren werkenden onder verschillende contractsoorten taken uit die in meer of mindere mate contractueel zijn vastgelegd. Hierbij gaat het meer en meer om taken die een hoge mate van creativiteit en continue investeringen in menselijk kapitaal vereisen (Grabher 2002). Kortom, de inhoud van beroepen verandert en daarmee wijzigt de vraag naar vaardigheden binnen en tussen beroepen. De samenkomst van vraag naar en aanbod van arbeid vindt steeds meer plaats op takenniveau. Een baan is een bundeling van taken en werkenden beschikken over een set vaardigheden, die slechts ten dele overeenkomt met de taken die voorheen

onlosmakelijk met elkaar verbonden waren. De overige taken kunnen beter worden uitgevoerd in het buitenland of deze worden in toenemende mate vervangen door technologische innovaties (Ter Weel en Kok 2013).

De totale hoeveelheid beschikbaar werk, ofwel het aantal taken, wordt verdeeld onder de totale groep werkenden, bestaande uit werknemers en zelfstandigen. De mate waarin deze taken innovatief te noemen zijn en het type contract of de overeenkomst waaronder deze taken worden uitgevoerd, verschillen echter. Zo bestaan er routinematige en veelal gelijkblijvende taken, die bijvoorbeeld worden uitgevoerd door fabrieksarbeiders aan de lopende band. Aan het andere einde van het spectrum bevinden zich werkenden die voortdurend in hoge mate creatieve en vernieuwende taken uitvoeren. In de afgelopen decennia is door de opkomst van computertechnologie het aandeel cognitieve, manuele routinetaken in werk afgenomen en het aandeel niet-routineuze, creatieve taken toegenomen (Autor et al. 2003).

Het type contract dat economische actoren afsluiten bepaalt of de werkende deze taken voor zijn rekening neemt als zelfstandige (zonder personeel) of als werknemer. Enerzijds zijn er werknemers met levenslange arbeidscontracten, die ooit de standaard waren bij de overheid en bij grote, gevestigde multinationals zoals Philips. Het levenslange arbeidscontract lijkt steeds meer tot het verleden te behoren, zowel door het flexibiliseren van de arbeidsmarkt als door de kortere levensduur van (beursgenoteerde) ondernemingen (Foster 2012).⁴ Anderzijds bestaan er zeer kortlopende contracten, waarin vaak direct en/of ter plaatse wordt overeengekomen om een dienst of product te leveren. Denk hierbij aan een snelgroeiend platform als Werkspot, dat vraag naar en aanbod van vakmensen bij elkaar brengt voor het verrichten van klussen. De opkomst van dergelijke platforms is mogelijk gemaakt door nieuwe technologie, die de transactiekosten voor individuele taken heeft verlaagd.

6.5 TWEEDIMENSIONAAL MODEL VOOR ALLE WERKENDEN

De flexibilisering van arbeidscontracten heeft geleid tot vervagende grenzen tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap. We kunnen in dit kader beter spreken over werkenden dan vasthouden aan de traditionele tweedeling tussen werkgevers en werknemers. Zzp'ers die langdurig voor slechts één opdrachtgever werken, kunnen als werknemers worden beschouwd, maar dan zonder de bescherming en sociale zekerheid die een werknemer wel geniet. In een aantal van deze gevallen spreekt men van schijnzelfstandigheid, een situatie van verkapt werknemerschap. Andersom bezit een groot aantal werkenden meerdere tijdelijke contracten bij diverse werkgevers. Je zou derhalve kunnen zeggen dat de traditionele dualiteit tussen werkgevers en werknemers langzaam wordt opgeheven.

Van werknemers wordt in toenemende mate verwacht dat ze zelf nieuwe activiteiten initiëren en realiseren. Denk hierbij aan het aantrekken van externe financiering voor wetenschappelijk onderzoek bij kennisinstellingen, het opzetten van nieuwe bedrijfsonderdelen bij consultancybureaus en het ontwikkelen van nieuwe producten, productlijnen en/of diensten bij middelgrote technologiebedrijven. Daarnaast worden nieuwe vormen van toewijding en betrokkenheid bij werkgevers populairder. Vertrokken werknemers blijven vaker in contact met hun voormalige werkgever en kunnen zo nieuwe kennis inbrengen bij hun oude werkgever vanuit hun nieuwe rol (Oettl en Agrawal 2008; Hoffman et al. 2013).

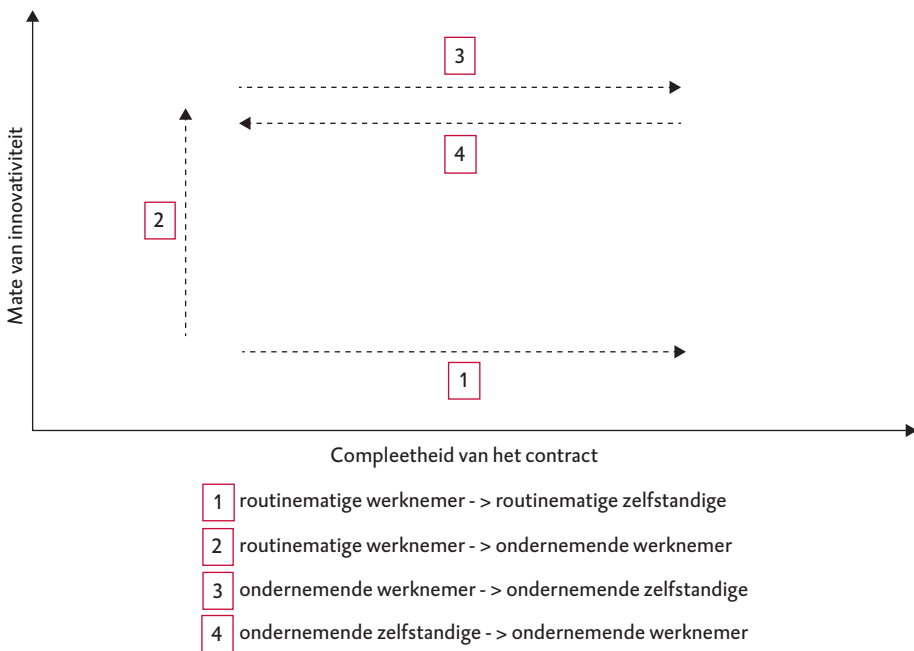
Het voorgaande zou je kunnen samenvatten in een eenvoudig tweedimensionaal model van de Nederlandse takenmarkt (zie figuur 6.3). Op de horizontale as bevindt zich de compleetheid van het contract waaronder de werkende een of meer taken verricht. Op deze as vinden we dus aan de ene kant de baan voor het werkzame leven met een arbeidsovereenkomst waarin veel impliciet wordt gelaten, en aan het andere uiteinde de 'on-the-spot'-transactie op een productmarkt, waarbij een contractueel nauw gedefinieerde taak (vaak op korte termijn) wordt uitgevoerd. Op de verticale as vindt men de mate van innovativiteit van de uitgevoerde taken. Wanneer de mate van innovativiteit van taken laag is, spreken we van routinematige taken. Taken met een hoge mate van innovativiteit worden uitgevoerd door zowel ondernemende werknemers alsook ondernemende zelfstandigen. Dit onderscheid grijpt terug op de Schumpeteriaanse definitie van de innovator, als degene die creatieve taken verricht, waarbij nieuwe combinaties worden gemaakt, zoals nieuwe producten of diensten. Schumpeter (1934: 74-75) voorzag al een eeuw geleden dat niet alleen zelfstandigen, maar ook werknemers deze functie kunnen vervullen.⁵

Hoewel statisch van aard, kan het model goed de transities van werkenden op de takenmarkt weergeven. We zullen enkele voorbeelden geven aan de hand van vier in figuur 6.3 ingetekende pijlen. De eerste beweging is die van routinematige taken binnen een incompleet arbeidscontract naar routinematige taken binnen een meer volledig contract op een productmarkt tussen een zelfstandige en zijn/haar opdrachtgever. In een dergelijk contract zijn de taken die de werkende behoort uit te voeren nadrukkelijker gespecificeerd. Een beweging als deze komt voor wanneer een routinematige werknemer in het vervolg vergelijkbare taken uitvoert als zelfstandige (al dan niet uit noodzaak of middels een schijnconstructie). De tweede beweging is er een van routinematige taken naar creatieve taken binnen een incompleet arbeidscontract. Dit kan mogelijk worden gemaakt door bijscholing van werknemers, het verlenen van meer autonomie op de werkvloer, baanvariëteit, het stimuleren van externe contacten of door andere condities die het innovatieve gedrag van werknemers bevorderen (Stam et al. 2012: hoofdstuk 3). De derde beweging gaat van creatieve taken binnen een incompleet arbeidscontract naar creatieve taken binnen een meer gespecificeerd contract, bijvoorbeeld op het

moment dat gefrustreerde werknemers voor zichzelf beginnen met een zelfstandige onderneming, eventueel als spin-off. Ook de omgekeerde en vierde beweging kan worden bewandeld; als ondernemende zelfstandigen weer in dienst worden genomen bij een organisatie en daar hun taken kunnen voortzetten binnen een minder specifiek contract dan op de productmarkt.

Een persoon kan tegelijkertijd op meerdere plaatsen in de figuur worden gepositioneerd, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van hybride ondernemerschap, een situatie waarin een werkende zelfstandig ondernemerschap combineert met een baan in loondienst. Zo kan een persoon ook tegelijkertijd meerdere bewegingen maken.

Figuur 6.3 Tweedimensionaal model van de takenmarkt



6.6 CONCLUSIES EN BELEIDSIMPLICATIES

We hebben in deze bijdrage de opkomst van zzp'ers en het belang van ondernemende werknemers geschetst. Beide hangen nauw samen met de transitie van een arbeidsmarkt met contracten met een impliciet takenpakket naar een takenmarkt met contracten met een expliciet takenpakket. Deze transitie voltrekt zich onder druk van technologische ontwikkeling en mondialisering.

Om een volledig beeld van de stand van zaken betreffende ondernemerschap in Nederland te krijgen, moeten werkenden die in loondienst innovatieve activiteiten ontplooiën niet over het hoofd worden gezien. Waar een groot deel van de zelfstandigen de prioriteit geeft aan continuïteit in plaats van groei, dragen ondernemende werknemers bij aan nieuwe waardecreatie voor hun werkgevers. Beleid dient zich dus te richten op zowel ondernemende zelfstandigen als ondernemende werknemers. Echter, institutionele wijzigingen kunnen een tegengesteld effect hebben op beide typen ondernemende werkenden, waardoor een beleidsvisie een nauwkeurige balans moet zien te vinden. Zo leidt striktere ontslagbescherming tot zowel minder (gemakkelijk) ontslag van bestaande werknemers als het minder aannemen van nieuwe werknemers. Hierdoor zullen potentiële zelfstandig ondernemers minder snel hun baan achterlaten en ook minder gemakkelijk goede werknemers kunnen aantrekken voor hun nieuwe onderneming. Recent onderzoek laat zien dat de hoogte van de ontslagvergoeding negatief samenhangt met de mate waarin ondernemende werknemers voorkomen en positief correleert met zelfstandig ondernemerschap. De lengte van de opzegtermijn blijkt positief samen te hangen met de hoeveelheid ondernemende werknemers, maar correleert negatief met zelfstandig ondernemerschap (Liebregts en Stam 2016).

Ondernemende werknemers kunnen zorgen voor groei van (nieuwe) ondernemingen. Ook kunnen zij later in hun carrière een positie als ondernemende zelfstandige innemen. Voor al deze posities geldt dat werkenden creatief moeten blijven om nieuwe waarde te creëren. Zij zijn in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor de investeringen in hun eigen loopbaan. Dit betekent naast investeringen in expertise voor specifieke taken ook investeringen in ondernemerschap en samenwerking in nieuwe contexten om nieuwe taken te realiseren.

Het voorgaande heeft ten minste drie belangrijke implicaties. Ten eerste zou het onderwijssysteem de werkenden van de toekomst minder moeten voorbereiden op beroepen met vaststaande takenpakketten. De focus zou daarentegen meer moeten liggen op het aanleren van vaardigheden die van pas komen bij het uitvoeren van diverse taken in diverse rollen op de takenmarkt. Bovendien zouden dit vaardigheden moeten zijn die gericht zijn op creativiteit en innovatie. Werkenden moeten daarnaast bewust worden gemaakt van het belang van het nemen van eigenaarschap over hun eigen carrière. Dit eigenaarschap betekent bijvoorbeeld meer eigen verantwoordelijkheid voor het investeren in kennis en vaardigheden, en alertheid voor het beter inzetten hiervan voor (nieuwe) taken. Ten tweede pleiten we voor het gemakkelijker overdraagbaar maken van welvaartsstaatarrangementen tussen de diverse rollen op de takenmarkt. Momenteel is er juridisch gezien nog altijd een scherp onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen, terwijl de grenzen van deze tweedeling steeds verder vervagen. Werkenden combineren banen (ook wel: voeren taken uit voor meerdere werkgevers), zijn werkzaam in meerdere zelfstandige functies of zijn hybride ondernemer. Het verliezen van toe-

gang tot arrangementen aangaande sociale zekerheid, (bij)scholing, pensioen en hypotheken zou werkenden niet mogen belemmeren om zich flexibel over de takenmarkt te bewegen. Er zou dus sprake moeten zijn van gelijke toegang tot het welvaartssysteem voor alle werkenden. Ten derde zouden werkgevers zich meer bewust moeten worden van de rol van ondernemende werknemers, en ook hun HR-beleid, organisatie- en innovatiestrategie hierop moeten aanpassen.

NOTEN

- 1 De auteurs willen Niels Bosma graag bedanken voor zijn constructieve commentaar op eerdere versies van dit essay.
- 2 Hierbij dient te worden aangetekend dat ondernemende werknemers per definitie aan de ontwikkeling van een nieuwe (innovatieve) bedrijfsactiviteit werken. De groep zelfstandige ondernemers daarentegen bestaat ook uit personen die routinematige taken verrichten. Bovendien is het waarschijnlijk dat ondernemende werknemers betere mogelijkheden hebben om (snel) op te schalen dan zelfstandige ondernemers.
- 3 We gaan hierbij uit van de nauwe definitie van de GEM, welke voorschrijft dat een ondernemende werknemer zowel momenteel alsook in de afgelopen drie jaar betrokken moet zijn (geweest) bij de ontwikkeling van een nieuwe bedrijfsactiviteit.
- 4 Deze verkorte levensduur wordt gedeeltelijk gerealiseerd door recente overnamegolven.
- 5 De hier gehanteerde Schumpeteriaanse definitie van innovatie komt niet volledig overeen met de definitie van non-routine taken van Autor et al (2003: 1280) (“problem-solving and complex communication activities”). De definitie van routine taken van Autor et al (2003: 1280) (“a limited and well-defined set of cognitive and manual activities, those that can be accomplished by following explicit rules”) komt wel grotendeels overeen met de onderste helft van het model van de takenmarkt.

LITERATUUR

- Acemoglu, D. (1995) 'Reward structures and the allocation of talent', *European Economic Review* 39, 1: 17-33.
- Audretsch, D.B. en A.R. Thurik (2001) 'What's new about the new economy? Sources of growth in the managed and entrepreneurial economies', *Industrial and Corporate Change* 10, 1: 267-315.
- Autor, D.H., F. Levy en R. Murnane (2003) 'The skill content of recent technological change: an empirical exploration', *Quarterly Journal of Economics* 118, 4: 1279-1333.
- Baumol, W.J. (1990) 'Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive', *The Journal of Political Economy* 98, 5: 893-921.
- Bosma, N.S. en A.R.M. Wennekers (2004) 'Trends in het Nederlandse starters- en ondernemersklimaat', in W. Hulsink, E. Manuel en E. Stam (red.) *Ondernemen in netwerken*, Assen: Van Gorcum.
- Bosma, N., E. Stam en S. Wennekers (2011) *Intrapreneurship versus independent entrepreneurship: a cross-national analysis of individual entrepreneurial behaviour*, Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper 11-04, Utrecht: Utrecht University School of Economics.
- Bosma, N., E. Stam en S. Wennekers (2014) 'Intrapreneurship versus entrepreneurship in high and low income countries', blz. 94-115 in R. Blackburn, F. Delmar, A. Fayolle en F. Welter (red.) *Entrepreneurship, people and organisations. Frontiers in European entrepreneurship research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bosma, N., S. Wennekers, M. Guerrero, J.E. Amorós, A. Martiarena en S. Singer (2013) *The Global Entrepreneurship Monitor. Special report on entrepreneurial employee activity*, Londen: GERA.
- Carrier, C. (1994) 'Intrapreneurship in large firms and SMEs: a comparative study', *International Small Business Journal* 12, 3: 54-61.
- Es, F. van en D. van Vuuren (2010a) *A decomposition of the growth in self-employment*, CPB Discussion Paper 145, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Es, F. van en D. van Vuuren (2010b) 'Een decompositie van de groei van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking', *TPEdigitaal*, 4, 3: 126-148.
- Folta, T.B., F. Delmar en K. Wennberg (2010) 'Hybrid entrepreneurship', *Management Science*, 56, 2: 253-269.
- Foster, R. (2012) *Creative destruction whips through corporate America*, Innosight Executive Briefing, winter, Lexington, MA: Innosight.
- Grabher, G. (2002) 'The project ecology of advertising: tasks, talents and teams', *Regional Studies* 36, 3: 245-262.
- Hoffman, R., B. Casnocha en C. Yeh (2013) 'Tours of duty: the new employer-employee compact', *Harvard Business Review*, 91, 6: 49-58.
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling (1976) 'Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure', *Journal of Financial Economics* 3, 4: 305-360.

- Jütting, J. en J.R. de Laiglesia (2009) *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*, Parijs: OECD.
- Knight, F.H. (1921) *Risk, uncertainty, and profit*, New York: August M. Kelley.
- Liebrechts, W. en E. Stam (2016) *Employment protection and entrepreneurship. Unpacking the effects of employment protection legislation on the allocation of entrepreneurial activity in society*, Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper, Utrecht: Utrecht University School of Economics.
- Liebrechts, W.J., P.T.Y. Preenen en S. Dhondt (2015) 'Niet iedere werknemer is een intrapreneur', *Economisch Statistische Berichten* 100, 4706: 180-181.
- Murphy, K.M., A. Shleifer en R.W. Vishny (1991) 'The allocation of talent: implications for growth', *The Quarterly Journal of Economics* 106, 2: 503-530.
- Oetl, A. en A. Agrawal (2008) 'International labor mobility and knowledge flow externalities', *Journal of International Business Studies* 39, 8: 1242-1260.
- Rijksoverheid (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Román, C., E. Congregado en J.M. Millán (2011) 'Dependent self-employment as a way to evade employment protection legislation', *Small Business Economics* 37, 3: 363-392.
- Schumpeter, J.A. (1934) *The theory of economic development*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- SER (2014) *Verbreding en versterking financiering MKB*, rapport oktober, Den Haag: SER.
- Shane, S. en S. Venkataraman (2000) 'The promise of entrepreneurship as a field of research', *Academy of Management Review* 25, 1: 217-226.
- Singer, S., J.E. Amorós en D. Moska (2015) *Global Entrepreneurship Monitor 2014 Global Report*, Londen: GERA.
- Stam, E. (2008) 'Entrepreneurship and innovation policy', blz: 135-172 in B. Nooteboom en E. Stam (red.) *Micro-foundations for innovation policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stam, E. (2013a) 'Knowledge and entrepreneurial employees: a country-level analysis', *Small Business Economics* 41, 4: 887-898.
- Stam, E. (2013b) 'De Nederlandse ondernemerschap paradox. Arbeidsmarktregulering en ondernemerschap in Nederland', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 7, 4: 21-40.
- Stam, E. (2015) *De economische effecten van het concurrentiebeding*, rapport voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Stam, E., N. Bosma, A. van Witteloostuijn, J. de Jong, S. Bogaert, N. Edwards en F. Jaspers (2012) *Ambitious entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy*, Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Thurik, A.R., E. Stam en D.B. Audretsch (2013) 'The rise of the entrepreneurial economy and the future of dynamic capitalism', *Technovation* 33, 8: 302-310.
- Unger, J.M., A. Rauch, M. Frese en N. Rosenbusch (2011) 'Human capital and entrepreneurial success: a meta-analytical review', *Journal of Business Venturing* 26, 3: 341-358.

Weel, B. ter, en S. Kok (2013) *De Nederlandse arbeidsmarkt in taken. Eerste bevindingen uit de Nederlandse Skills Survey*, Den Haag: Centraal Planbureau.

WERKGEVERS OVER FLEXIBILITEIT: “IK HOEF GEEN FLEXIBELE CONTRACTEN, LIEVER WIL IK DAT VASTE CONTRACTEN FLEXIBELER ZIJN”

Djurre Das

Is het zo dat werkgevers hun vaste krachten het liefst inruilen voor goedkopere flexwerkers? Werken werkgevers graag met zzp'ers? Of is het vaste contract nog steeds de norm? Er gaan steeds meer geluiden op dat de flexibilisering is doorgeschoten. Daarnaast zouden werkgevers hun flexibele krachten vaak niet als volwaardig behandelen en achterstellen op basis van hun contractvorm, een houding die je zou kunnen bestempelen als 'flexisme'. Maar is dat wel zo? En hoe denken werkgevers daar zelf over? Welke overwegingen maken zij bij het aannemen van, en in het omgaan met flexibel personeel? Om hierin meer inzicht te verkrijgen organiseerde de WRR in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB) en het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) enkele focusgroepen met werkgevers uit de sectoren thuiszorg en ICT.

Meebewegen zonder risico

“Flexibele krachten zijn essentieel!” zegt de directrice van een thuiszorgorganisatie. “Als je niet iedere dag dezelfde productie draait, en dat is bij iedere zorginstelling zo, dan moet je flexibele krachten hebben. Het kan niet anders!” Ze legt uit dat de zorgvraag enorm grillig kan zijn en zelfs per dag kan verschillen. Zo kan iemand de ene dag 24-uurszorg nodig hebben en de volgende dag komen te overlijden. “Zorg is niet te plannen.” Een thuiszorgorganisatie moet daarin mee kunnen bewegen. Flexwerkers zijn nodig om de pieken in de zorgvraag op te kunnen vangen. Dit beeld wordt bevestigd door andere werkgevers in de thuiszorg. Zo zegt een andere directeur: “De flexibele schil is noodzakelijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen waarborgen.” Toch hanteert iedere werkgever een eigen norm als het gaat om de gewenste grootte van de flexibele schil. De ene organisatie werkt met een flexibele schil van 40 procent terwijl de andere 20 procent aanhoudt.

Maar waarom zien zoveel organisaties zich genoodzaakt om flexibele contracten in te zetten om hun continuïteit te waarborgen, terwijl zij voor dat doel ook hun interne flexibiliteit zouden kunnen aanspreken? Zo zouden zij medewerkers in vaste dienst flexibel kunnen inzetten. Het antwoord op die vraag luidt volgens werkgevers: kunnen meebewegen *zonder risico*. Van Echtelt et al. (2014) laten zien dat de reden om flexwerkers aan te nemen per sector kan verschillen. In marktsectoren zijn dalen en pieken in de werkvoorraad de voornaamste reden om flexwerkers aan te nemen. In (semi)publieke sectoren worden flexibele krachten vooral ingezet om afwezige krachten te vervangen en om te anticiperen op bezuinigingen en mogelijke krimp. Thuiszorgorganisaties combineren eigenlijk kenmerken van beide sectoren. Want behalve de fluctuerende zorgvraag speelt ook de externe wereld een belangrijke rol. “Zorgverzekeraars en gemeenten

sturen op het laag houden van kosten”, legt een zorgmanager uit. Zorgverzekeraars sluiten jaarlijks nieuwe contracten af met de zorgaanbieders en dwingen hen zo om op prijs te concurreren. Thuiszorgorganisaties kunnen het zich dus niet permitteren om medewerkers ‘op voorraad’ te houden. Daarbij wordt de voorspelbaarheid van budgetten ondermijnd door de dreiging van constant veranderend overheidsbeleid. Zo heeft gemeentelijke onvoorspelbaarheid in de zorg- en welzijnssector onzekere organisatorische perspectieven. Flexibele contracten stellen thuiszorgorganisaties in staat om toch mee te bewegen zonder het risico te lopen dat de kosten later te hoog oplopen. Onzekerheden en risico’s worden zo van de werkgever naar de flexibele arbeidskracht verschoven.

Ook in de ICT-sector speelt ‘meebewegen zonder risico’ een rol, maar niet in dezelfde mate als in de thuiszorg. ICT-werkgevers geven aan dat zij vast personeel inderdaad risicovol vinden wanneer zich een dip in de markt voordoet, en dat zij graag flexwerkers aannemen om de pieken op te vangen. Er wordt in de sector steeds meer kort-cyclisch gewerkt. Men werkt vaak op projectbasis, en de tijdelijkheid van het werk zorgt voor een behoefte aan flexibele bedrijfsvoering. Ook de bedrijfsgrootte speelt een belangrijke rol. Zo vertelt de manager van een kleine start-up: “Iemand vast in dienst nemen is een financieel risico, daar zijn we in deze fase niet zo happig op.” Het moeten doorbetalen van vast personeel wanneer er tijdelijk geen werk is ervaren met name start-ups als een risico dat hen ervan weerhoudt om vast personeel aan te nemen. De grootste pijn van het vaste contract zit volgens ICT-werkgevers echter bij de risico’s op lange termijn: veel vaste medewerkers zouden zich niet genoeg hebben doorontwikkeld, waardoor hun kennis is verouderd (bijvoorbeeld op het gebied van software) en hun vaardigheden niet meer aansluiten bij het projectmatig en consultancy-based werken. Die medewerkers kunnen ICT-bedrijven dus nog nauwelijks inzetten bij hun klanten, terwijl ze te duur zijn om te ontslaan.

Van min-max contract tot zzp

Werkgevers kunnen op verschillende manieren invulling geven aan flexibiliteit. In de thuiszorg zijn met name tijdelijke krachten en oproepkrachten populair. Daarna komen de uitzendkrachten die vaak voor korte perioden of diensten worden ingehuurd. De zzp’er is het minst populair en ziet men echt als een ‘last resort’. Ze zijn volgens werkgevers niet alleen duur maar brengen ook grote risico’s en onzekerheden met zich mee sinds de invoering van de nieuwe wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA). Toch werken er ook in de thuiszorg nog zzp’ers. Deze zijn vaak hoogopgeleid en hebben schaarse vaardigheden. Daardoor zijn ze alsnog behoorlijk gewild. Maar er speelt ook nog wat anders. Een zorgmanager legt uit: “Bij een vast contract in de thuiszorg is 28 uur vaak het maximum. Dat heeft te maken met de pieken in de zorgvraag die vooral in de ochtend en in de avond liggen.” Omdat een 28-uurscontract voor veel werknemers niet voldoende is, gaan velen daarnaast nog aan de slag als zzp’er. Het beperkte aantal uren dat werkgevers kunnen bieden stimuleert in zekere zin dus het zzp-schap.

Het aandeel flexwerkers in de ICT en zorg is nagenoeg gelijk. Maar in de ICT werken aanzienlijk meer zzp'ers. Het aandeel zzp'ers in de sector lag in 2015 op 22 procent, terwijl dit in de zorg slechts 8 procent was (Scheer et al. 2016: 12). Ook in de ICT speelt de schaarse van hoogopgeleid personeel een belangrijke rol. Werkgevers vertellen dat ze jonge, hoogopgeleide medewerkers graag een vaste baan bieden, maar ze willen niet eens in dienst, ook al wordt ze vast werk aangeboden. Het zzp-schap wordt hier vooral vanuit de werkende geïnitieerd. Waar schaarse heerst, kunnen werknemers makkelijker voor het zzp-schap kiezen. De vrijheid en de fiscale voordelen die bij het zzp-schap horen gaan voor hen niet gepaard met veel risico. Dit is volgens ICT-werkgevers een belangrijke verklaring voor het grote aantal zzp'ers in die sector. Daarnaast zijn er ook nog oudere werknemers die na ontslag niet meer in loondienst komen en daarom tegen wil en dank zzp'er zijn geworden.

Het vaste contract is niet uit de mode maar zou 'flexibeler' moeten zijn

Hoewel werkgevers in beide sectoren de flexibele schil noodzakelijk achten, willen zij ook meer mensen vast in dienst nemen. Het vaste contract blijkt helemaal niet uit de mode te zijn. Dat komt doordat organisaties gekwalificeerd personeel aan zich willen binden. In de thuiszorg komt daar nog bij dat de bedrijfsleiding het wenselijk vindt dat een zorgvrager door een 'vast gezicht' geholpen wordt. Maar in beide sectoren lopen werkgevers aan tegen de huidige invulling van het vaste contract: die zou wel wat flexibeler mogen zijn. Zo zegt de directeur van een grote ICT-organisatie: “Als vaste contracten niet zo beschermd zouden worden door de wet, zou ik meer risico's durven nemen en meer mensen in vaste dienst nemen dan ik al doe.” Een andere ICT-werkgever zegt: “Het liefst zou ik alleen maar vaste contracten hebben, onmiddellijk, voor iedereen.” Hij legt uit dat het vaste contract vele voordelen heeft, ook voor de werkgever. “Het is goedkoper, geeft meer commitment en vertrouwen, geeft werknemers het gevoel dat ze bij de club horen... en de maatschappij is erop ingericht: ouders tevreden, banken tevreden.” Toch zijn voor hem de huidige invulling van het ontslagrecht en de loondoorbetalingsverplichting redenen om niet voor volledig vast te kiezen.

Ook in de thuiszorg worden regelgeving en bescherming vaak als 'verstikkend' ervaren. Een thuiszorgdirecteur stelt dat de cao het vaak bemoeilijkt om de wensen van medewerkers en die van de bedrijfsvoering op elkaar te laten aansluiten. Zo zijn er medewerkers die best een nul-urencontract zouden willen. Een directrice zegt: “Ik vind de cao daarin soms storend. Je kan met de medewerker een goede afspraak maken over te verrichten arbeid, maar dat mag dan weer niet van de cao.” Ze legt uit dat strenge eisen uit de cao's rondom bijvoorbeeld pauzes, reistijden en atypische uren het duurdert maken om een vaste kracht onverwacht in het weekend in te zetten, “waardoor men liever een zzp'er voor 3 uur inhuurt”. In de thuiszorg zouden werkgevers daarom graag meer ruimte voor flexibiliteit willen zien in de cao's. Zodoende zouden zij ook minder zzp'ers of uitzendkrachten moeten inhuren.

'Flexisme' moeten we niet willen

Een zekere mate van flexibele schil is volgens de werkgevers in beide sectoren onvermijdelijk. En omdat werkgevers in hun omgang met flexibel personeel vaak tekortschieten, lijkt een vorm van compensatie voor flexwerkers noodzakelijk. Een zorgmanager stelt dat het tijd is voor verandering: "In vast personeel investeer je meer dan in tijdelijke krachten. Dat is een probleem aan het worden." Veel werkgevers vertellen dat ze eerder geneigd zijn te investeren in scholing van vaste medewerkers dan van flexwerkers, want die zijn toch zo weer weg. En waarom zou je opleiden voor de concurrent? Toch vindt niet iedere werkgever die ongelijke behandeling op basis van 'flexisme' eerlijk. Daarnaast is het ook nog eens onverstandig: "Want juist goede flexwerkers hebben we heel hard nodig." Werkgevers zien in dat ze, ook gezien het belang van de flexwerkers voor hun bedrijfsvoering, er goed aan zouden doen om meer in hen te investeren. In de ICT is de noodzaak van investeren in flexibele werknemers wellicht nog groter dan in de thuiszorg: gezien de dynamiek van de sector is kennis op peil houden immers nog belangrijker om aantrekkelijk te blijven voor werkgevers. Werkgevers in de ICT willen daarom ook structureel gaan investeren in scholing van flexibel personeel, zo blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Stavenuiter et al. 2016).

Functionele flexibiliteit mogelijk maken

De houding ten aanzien van flexibele contractvormen kan per sector verschillen. Toch komt in beide sectoren het beeld naar voren dat werkgevers niet per se behoefte hebben aan een zo groot mogelijke flexibele schil. Om fluctuaties en onzekerheden het hoofd te kunnen bieden is de inzet van flexibel personeel volgens hen noodzakelijk. Maar vaak hebben werkgevers juist een voorkeur voor het bieden van vaste contracten. Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste geldt dit met name voor hoger opgeleid personeel en medewerkers die schaarse vaardigheden bezitten. Ten tweede vinden werkgevers dat het vaste contract dan wel flexibeler zou moeten zijn. Om daartoe te komen is volgens hen een nieuwe kijk op contracten nodig: een kijk die meer flexibiliteit mogelijk maakt in de cao's en regelgeving, en die werkgevers de ruimte geeft om te experimenteren met verschillende contractsoorten. Zodoende zouden zij meer kunnen inzetten op interne en functionele flexibiliteit. Daar ligt volgens hen een uitdaging voor overheid en sociale partners.

LITERATUUR

- Echtelt, P. van, J.D. Vlasblom en M. Voogd-Hamelink (2014) *De vraag naar arbeid 2013*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scheer, B., M. de Graaf-Zijl en K. Hoekstra (2016) *De ontwikkeling van flexibele arbeid: een sectoraal perspectief*, CPB. Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Stavenuiter, M., M. van der Klein en C. Aussems (2016) *Vast en flex in vele vormen: werkgevers, bedrijven en sectoren aan het woord over flexibele arbeidscontracten*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

COMPENSATIE VOOR FLEXWERKERS: WAT WILLEN WERKGEVERS?

Monique Stavenuiter

In de discussie over flexibilisering – onder andere naar aanleiding van de Wet werk en zekerheid (Wwz) – gaat het vooral over vaste versus minder vaste contracten en flexibele versus minder flexibele werknemers. De Wwz beoogt onder meer werkgevers te stimuleren om werknemers met een tijdelijk contract in vaste dienst te nemen. Werkgevers lijken nu naast de tijdelijke contracten of contracten voor bepaalde tijd, ook voor allerlei andere flexvormen te kiezen om zo hun flexibiliteit te maximaliseren. Deze flexibilisering van contractvormen roept de vraag op of en hoe flexwerkers gecompenseerd worden voor deze toenemende onzekerheid. In deze bijdrage wordt ingegaan op de vraag welke vormen van compensatie mogelijk zijn, bijvoorbeeld secundaire arbeidsvoorwaarden en/of individuele vormen van compensatie (zoals tijdelijk hoger inschalen, snel nieuw werk beloven et cetera). Een tweede vraag die aan de orde komt is of er werkgevers zijn die zulke vormen van compensatie inderdaad toepassen en wie uiteindelijk verantwoordelijk zou moeten zijn voor deze compensatie. We geven antwoord op deze vragen aan de hand van een enquête onder werkgevers (januari 2016) en een zestal branchebijeenkomsten met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (juni/juli 2016).¹

Compensatie voor flex?

In de enquête hebben we aan de werkgevers (n = 778) gevraagd of regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden die gelden voor personeel met vaste en tijdelijke contracten ook aangeboden moeten worden aan het overige flexibele personeel (werknemers met een oproep-, min-max- of nulurencontract, uitzendkrachten, payrollers en gedetacheerden). Tabel 1 laat zien dat 38,3 procent van de werkgevers deze vraag met ‘ja’ beantwoordt: ‘voor sommige regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden moet dat mogelijk zijn’. De werkgevers uit de publieke sector (52,2%) zijn het vaker met deze stelling eens dan de werkgevers uit de private sector (39,8%). Ook de bedrijfsomvang is van invloed op het antwoord. Naarmate de grootte van een bedrijf of vestiging toeneemt, wordt de stelling vaker met ‘ja’ beantwoordt. Van de bedrijven met meer dan 250 werknemers onderschrijft 65,1 procent de stelling. Voor kleine bedrijven met 2-9 en 10-49 werknemers geldt dit voor respectievelijk 33,5 procent en 46,2 procent.

Aan de werkgevers die de stelling onderschrijven (38,3%, n = 298) is vervolgens gevraagd voor welke regelingen en arbeidsvoorwaarden dat dan zou moeten gelden. Volgens de werkgevers komen pensioenopbouw (23,4%), een vergoeding voor woon-werkverkeer (23,3%) en een werkgeversverklaring voor een hypotheek (16,9%) hiervoor het meest in aanmerking (zie tabel 2). Hierop volgend is gevraagd wie de compensatie financieel mogelijk zou moeten maken (zie tabel 3). De meeste werkgevers geven aan dat ze het antwoord hierop niet weten (42,9%). Dit

wordt gevolgd door 'via belastinginkomsten van de overheid' (34,6%), 'via de premies die werkgevers opbrengen' (14,3%) en 'via werknemerspremies' (12,9%). Een klein deel (9,8%) vindt dat de flexwerkers dat zelf moeten opbrengen.

Tabel 1 **Mening omtrent regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden in vaste en tijdelijke contracten die ook modulair aangeboden zouden moeten (kunnen) worden aan werkenden in flexibele arbeidsrelaties, naar totale steekproef, naar publiek/privaat en bedrijfsgrootte (in %)**

	Totale steekproef (n = 778)	Sector		Bedrijfsgrootte (aantal werknemers)			
		Publiek (n = 90)	Privaat (n = 615)	2-9 (n = 352)	10-49 (n = 288)	50-249 (n = 95)	250+ (n = 43)
Ja, voor sommige regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden moet dat mogelijk zijn	38,3	52,2	39,8	33,5	46,2	49,5	65,1
Nee	22,4	16,7	29,4	23,9	31,3	34,7	23,3
Weet niet	14,2	10,0	9,3	13,4	7,3	4,2	4,7
Geen mening	25,1	21,1	21,5	29,3	15,3	11,6	7,0

Tabel 2 **Mening omtrent welke regelingen voor vaste en tijdelijke contracten ook aan werkenden in flexibele arbeidsrelaties moeten worden aangeboden (in %)**

	steekproef (n = 298)
Pensioenopbouw	23,4
Vergoeding voor woon-werkverkeer	23,3
Werkgeversverklaring voor hypotheek	16,9
Opbouw ww-rechten	15,9
Mobiel/laptop/pc/auto van de zaak	15,6
Arbeidsongeschiktheidsverzekering	14,0
Bijdrage of korting zorgverzekering	11,7
Hypotheekmogelijkheden	10,1
Loopbaanplanning	7,3
Ontwikkelingsbudget	5,8
Woonruimte	3,0
Anders	0,7

Tabel 3 **Mening omtrent wie deze regelingen/modules aan flexibele krachten financieel mogelijk moeten maken (in %)**

	Totale steekproef (n = 778)
Via de belastinginkomsten van de overheid	34,6
Via de premies die werkgevers opbrengen	14,3
Via de premies die werknemers met een arbeids- overeenkomst voor (on)bepaalde tijd opbrengen	12,9
De individuele flexibele krachten	9,8
Anders	3,6
Weet niet	42,9

Naast het aanbieden van regelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden is aan de werkgevers ook gevraagd of zij nog andere mogelijkheden zien om de bestaans- en financiële onzekerheden van flexwerkers te compenseren (zie tabel 4). De meeste werkgevers antwoorden hierop dat ze dit geen taak voor de werkgever vinden (30,2%) en 16 procent antwoordt 'ik geef hen niets extra's'. Van de werkgevers zegt 14,7 procent dat ze flexibel personeel in de nabije toekomst weer zoveel mogelijk werk willen aanbieden. Slechts een klein deel (3,9%) biedt een hoger uurloon of een hogere loonschaal. In de bouw bijvoorbeeld wordt dit laatste toegepast, met overigens als nadeel dat als een werknemers alsnog vast wordt aangenomen het uurloon of de loonschaal weer omlaag moet. De verschillen in antwoorden tussen de publieke en de private sector zijn klein; wel is de private sector stilliger in het antwoord dat compensatie van bestaansonzekerheid geen taak voor de werkgever is.

Tabel 4 **Overzicht van gedrag ter compensatie van de economische bestaans- of financiële onzekerheden van personeel in flexibele arbeidsrelaties, algemeen, naar publiek/privaat (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk)**

	Sector		
	Algemeen (n = 778)	Publiek (n = 90)	Privaat (n = 615)
Ik bied hen zo vaak mogelijk werk aan	14,7	15,3	14,4
Ik geef hen een hoger uurloon/ een hogere loonschaal	3,9	3,3	4,9
Ik geef hen meer complimentjes	4,8	7,8	3,4
Ik geef hen een beperkte keus uit de benefits die ik ook aan vast personeel bied	4,7	5,6	7,2
Ik geef hen niets extra's	16,0	19,6	21,1
Ik vind compensatie van bestaansonzekerheid geen taak voor de werkgever	30,2	21,1	30,4
Anders	8,7	5,6	11,1
Geen idee	21,4	16,7	25,6

Het lijkt erop dat de lasten en financiële onzekerheden van de verdergaande flexibilisering eenzijdig bij de flexwerkers worden neergelegd. Werkgevers hebben het afgelopen decennium steeds vaker gekozen voor meer flexibele arbeidskrachten én voor een grotere verscheidenheid in flexcontracten. Werkgevers zien tegelijkertijd weinig mogelijkheden om deze flexwerkers te compenseren. De regelingen en arbeidsvoorwaarden voor vast personeel en voor personeel met een contract voor bepaalde tijd zijn niet zonder meer uit te breiden naar personeel met andere flexibele contracten. De grote verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen flex en vast (en inmiddels dus ook tussen flex en banen voor bepaalde tijd) zullen daarmee de komende jaren verder toenemen, tenzij de overheid en sociale partners bereid zijn om hierover in gesprek te gaan én bereid zijn afspraken te maken wie aan welke compensatie kan bijdragen.

Verskillende oplossingsrichtingen in verschillende branches

De vraag is of we de oplossingen voor de compensatie van flexwerkers alleen moeten zoeken in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer. In een zestal branchebijeenkomsten hebben we vertegenwoordigers uit verschillende branches gevraagd naar hun mening over hoe het onzekere bestaan van flexwerkers kan worden gecompenseerd. Zij waren afkomstig uit de volgende branches: kunst en cultuur, detailhandel/food, bouw, transport en logistiek, schoonmaak en ICT. Vanuit de verschillende branches werden heel verschillende oplossingsrichtingen aangedragen. In de detailhandel/foodbranche werd een pleidooi gehouden voor taak- en functieroulatie. Werkgevers in deze branche kiezen nu vaak voor kleine en nulurencontracten om het personeel zo flexibel mogelijk in te zetten. Als mensen meerdere taken of functies vervullen, kan het dienstverband groter zijn en zo meer bestaans- en werkzekerheid bieden. Ook in de schoonmaak speelt de

kwestie van de kleine contracten. Werknemers hebben daardoor soms vier contracten nodig om in hun onderhoud te voorzien. In de schoonmaak is taakrotatie lastiger vanwege de eenvormigheid van het werk, maar men ziet wel veel in het opzetten van een werknemerspool. De werknemerspool zou zowel binnen de branche als intersectoraal vorm moeten krijgen.

De detailhandel/foodsector en de ICT-bedrijfstak zouden structureel willen investeren in scholing van flexibel personeel. In de ICT is kennis op peil houden noodzakelijk om aantrekkelijk te blijven voor werkgevers. Flexibel personeel in de detailhandel/food kan gemakkelijker van werk naar werk bewegen als het goed geschoold is. De branche moet de discussie nog voeren of men daarvoor bijvoorbeeld een collectief scholingsfonds wil oprichten. De sector transport en logistiek ziet het meest in zeggenschap over arbeidstijden en investeren in jongeren. De bouw ziet veel in compensatie voor flexwerkers door het toepassen van een flextoeslag (looncompensatie). Werkgevers in de sector kunst en cultuur, waarin veel zzp'ers werken, zien vooral veel in het investeren in broodfondsen en pensioenfondsen (vrijwillig). Daarnaast zal er een fundamentele discussie op gang moeten komen over de waarde van kunst en cultuur en de tarieven die men aan flexwerkers wil betalen. Die tarieven zijn de afgelopen jaren sterk gedaald.

Sociale dialoog

De verschillen tussen branches zijn groot door economische omstandigheden, tradities in de branche, verwachte toekomstige ontwikkelingen in de markt en internationale relaties. Eén algemene oplossing voor het omgaan met flexwerk en flexwerkers ligt dan ook niet voor de hand. Wel zullen sociale partners de dialoog moeten aangaan over hoe en waarin ze willen investeren (pensioenen, scholing, flextoeslagen) om de onzekerheid van flexwerkers te beperken. Daarnaast behoeft de arbeidsmarkt meer vergaande innovaties. Er wordt al jaren gesproken over het inzetten van werknemerspools en het sectoraal, intersectoraal dan wel regionaal organiseren van werk-naar-werktransities. De transitiearbeidsmarkt, bestaande uit meer mobiliteit en transitiekansen voor alle werkenden en een daarop afgestemde infrastructuur, is in Nederland nog nauwelijks van de grond gekomen. In verschillende sectoren is weliswaar ervaring opgedaan met mobiliteitscentra, matching, werkgeversnetwerken en collectieve scholingsfondsen, maar deze praktijken blijven in omvang en bereik beperkt. De transitievergoeding in de Wwz is een poging bij te dragen aan de versoepeling van werk-naar-werktransities, maar experts bekritisieren deze vergoeding, juist vanwege het ontbreken van een bredere infrastructuur. Werkgevers, werknemers, overheid en intermediairs zijn derhalve de komende jaren aan zet om werk te maken van een innovatieve transitiearbeidsmarkt.

NOOT

- 1 De enquête is uitgezet door TNS-NIPO onder een representatieve steekproef van human resource managers en directieleden (verder kortweg werkgevers). Voor de details over de toegepaste onderzoeksmethode verwijzen we naar het onderzoek dat we hebben uitgevoerd in opdracht van het Instituut Gak (Stavenuiter en Van der Klein 2016).

DEEL III

**NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN DE ORGANISATIE
VAN ARBEID**

7 DE EENZAME ZZP'ER STAAT NIET ALLEEN: OVER DE NIEUWE ORGANISATIE VAN DE ARBEID

Jelle van der Meer

“Hoe sterk is de eenzame fietser die kromgebogen over zijn stuur, zichzelf een weg baant”. Geen idee wie troubadour Boudewijn de Groot in de jaren zeventig van de vorige eeuw in zijn lied precies voor ogen had, maar anno 2016 zou het lied heel goed over de zzp'er kunnen gaan. Het imago van de zelfstandige zonder personeel is dat van een uitgebuite of juist gehaaide maar in ieder geval *lonesome* cowboy. Iemand die er alleen voor staat om inkomen te verwerven, risico's af te dekken, kennis bij te houden en sociaal te zijn. Daarmee brengt hij niet alleen zichzelf in gevaar maar, erger nog, ook de samenleving. Want met die zelfstandigheid ondermijnt hij het belang van de vaste dienstbetrekking in het bieden van zekerheid en het organiseren van solidariteit. In die eenzaamheid zit dus de angel van de zzp-discussie.

Dat maakt nieuwsgierig naar hoe die zelfstandigheid van de zzp'er er in werkelijkheid uitziet. Doet hij of zij inderdaad alles zelf of zoekt hij enige vorm van samenwerking? Zo ja, wat voor verbanden zijn dat, hoe sterk zijn ze en zijn ze er voor iedereen? Oftewel: hoe organiseert de zzp'er zijn werk? Een kleine zoektocht door de wereld van de zzp'er.

Mijn idee over de zzp'er is getekend door mijn eigen positie. Mijn bureau staat thuis, ik heb geen baas, geen collega's, en heb mijn eigen oplossingen voor ziekte en pensioen. Ik ben een volstrekt eenzame en daarover zeer tevreden zzp'er – al noem ik me zelf liever *freelancer*, een term uit de Engelse middeleeuwen: geen cowboy maar vrije ridder. Een rondje bellen langs vrienden en relaties levert meteen een ander beeld. De meesten hebben een of ander collectiefje of zitten bij elkaar in een kantoorruimte of staan onderling online in contact met elkaar voor raad en daad. Ze zoeken elkaar op uit sociale behoefte en bedrijfsbelang. Ze zijn niet de enigen. Ik breng wat bezoekjes aan bedrijfsverzamelpanen met veel zelfstandigen: ze delen de lunch, profiteren van elkaars contacten, helpen elkaar aan klussen en brengen elkaar op ideeën.

Een beetje grasduinen op het internet openbaart een verbazingwekkende hoeveelheid verbanden in vele variaties, van zakelijk tot sociaal, formeel en informeel, commercieel en coöperatief. Zo te zien is de zzp'er zelden alleen. Mijn eerste vraag is dus snel beantwoord: ja, de zzp'er zoekt samenwerking. Hoe en hoeveel is

onduidelijk, want de samenwerkingen staan meestal niet geregistreerd en systematisch onderzoek ontbreekt. De vervolgvraag is dan: wat is de vorm en de waarde van die samenwerkingen?

NETWERKEN

Het internet brengt me op het spoor van een heuse ontmoetingsindustrie. Onder namen als Zzp-ontbijt, Open Coffee, Zzp-lunch en Bitterballenborrel kan je elke dag op elk tijdstip door het hele land op vele plekken terecht. Soms in vaste samenstelling en met ballotage, soms geheel open. Bij de een is het alleen babbelen, bij andere is er een echte agenda. Doel is altijd: contacten en daarmee meer omzet.

In Amersfoort schuif ik aan bij een van de 137 lokale Open Coffee-groepen die Nederland telt. De leden komen een keer per maand bij elkaar in een zaaltje boven het NS-station. Vijftien mensen, dertigers en veertigers, evenveel mannen als vrouwen, vertellen elkaar waar ze mee bezig zijn en stellen om de beurt hun “zoekvraag van de maand”. Paul is juridisch adviseur en zijn zoekvraag is: “Stuur me mensen die in een arbeidsconflict zitten”. Dennis is fotograaf, kijkt wat verlegen, en zijn vraag is: “Hoe leer ik klanten vinden?” Hij wordt op zijn wenken bedient: “Kijk naast je, Joyce kan je helpen.” Joyce Hardeman adviseert kleine en grote bedrijven over telefonische klantenwerving. Na afloop legt ze uit dat de bijeenkomsten bedoeld zijn voor concrete hulp. “Je hebt anderen nodig om ergens te komen.”

Het zaaltje waar de Open Coffee-groep bijeenkomt is van *Seats2meet*, een flexpleketen die op haar website “ontmoeting” en “verbinding” belooft. Een werkplek bij een van de 65 vestigingen reserveer je via de website, met vermelding van wie je bent en wat je doet, plus een foto. Anderen kunnen zien wie hier zitten. De gratis lunch verlaagt de drempel om contact te leggen. Flexplek-ketens als *Seats2meet* zijn booming business, investeerders stappen in onder ketennamen als *Tribes*, *Spaces*, *Het nieuwe Kantoor* en *WeWork*. In hip aangeklede panden en met slo-gans als “*you become part of a greater we*”. Een werkplek is direct opzegbaar, want iedereen is altijd op zoek naar een ander en misschien beter “wij”.

In het jargon van de flexwerkers zijn dit *hubs*. Als ze meer bieden dan een tafel, een stopcontact en gratis koffie heten ze *incubator* of *accelerator* en de zzp’er heet dan een *start-up*. De incubator biedt een programma om de beginnende ondernemers op weg te helpen, aldus Toon Buddingh. Hij hielp zo’n 15 jaar geleden een clubje starters in een spreekwoordelijke garage in Delft bij het ontwikkelen van hun plannen, herhaalde dat trucje elders in het land en richtte zo acht incubators op. Nu is hij deeltijdonderzoeker bij de Haagse Hoge School, waar hij een voorstel ingediend heeft om de samenwerkingen van startende ondernemers in kaart te brengen en te onderzoeken wat die opleveren. Buddingh’ (45) heeft met zijn TU-Delft achtergrond vooral de innovatieve technenuten en creatievelingen op het oog.

Hij onderscheidt drie soorten starters. De eerste groep wil klein blijven, zelfstandig zijn in een eigen kleine wereld. Een grotere groep wil meer, zij worden de innovatieve mkb'ers met vijf tot tien mensen in dienst. En dan zijn er enkelen die echt groot denken en willen groeien en wellicht ooit het eigen bedrijf verkopen.

Als je vernieuwers bij elkaar zet, inspireren ze elkaar, aldus Buddingh': "Dat vereist fysieke ontmoeting, liefst toevallige ontmoeting." Zoals bij – daar komt ie weer – de lunch of de koffie of het sigaretje buiten. Incubators, hubs, verzamelgebouwen, broedplaatsen, bij elkaar zijn het er duizenden, schat Buddingh' met een snelle berekening. Mede dankzij de kantorencrisis. "In Rijswijk zitten zo'n 60 ondernemers in De Compagnie. Enkelen van hen hebben, omdat ze samen zitten, een grote opdracht van de gemeente Noordoostpolder kunnen binnenhalen."

MOTIEVEN

Josien van Breda lobbyt voor FNV Zelfstandigen bij ministeries, politieke partijen en instellingen. Samenwerkende zelfstandigen, dat is een hot issue, zegt ze. Samenwerken is makkelijker geworden, daarvoor is geen fysieke plek en formeel verband meer nodig, en dat gaat ten koste van de klassieke arbeidsorganisatie. "Grote adviesbureaus gingen failliet, touroperators verdwijnen: kennis en kunde zit niet meer op slot bij bedrijven."

Ze snapt dat zzp'ers elkaar opzoeken voor ontmoeting: "Uit onderzoek blijkt dat eenzaamheid een van de belangrijkste ervaren nadelen is van het zzp'er zijn". Maar de doorslaggevende reden om samen te werken, aldus Van Breda, is werk, werk, werk. Samen vind je makkelijker opdrachten, "acquisitie is voor veel zzp'ers een bottleneck", en samen kan je grotere opdrachten uitvoeren, onder het motto $1+1=3$. Samenwerken versterkt de marktpositie, omdat veel opdrachtgevers niet met individuele zzp'ers in zee gaan. Een praktisch voordeel is het delen van een fysieke werkplek – denk ook aan de kappers en nagelstylisten die een stoel huren in een winkel – of het delen van gereedschap, apparatuur, administratie, boekhouding enzovoort.

Allemaal redenen waarvoor de klassieke arbeidsorganisatie is uitgevonden, maar blijkbaar zijn de samenwerkende zzp'ers op zoek naar een verbeterde versie van het gewone bedrijf. Ik ga langs bij aantal intensieve samenwerkingsverbanden in sectoren met veel zzp'ers: zorg, bouw, metaal en ICT. Wat zoeken en vinden zzp'ers in hun alternatieve onderneming?

ZORG

Zorg&Co is een coöperatieve vereniging van 300 zzp'ers in de sector zorg en welzijn in Zuid-Limburg. De coöperatie doet de acquisitie en de administratie voor en in opdracht van de leden, de zzp'ers. In het kantoor van Zorg&Co in Maastricht vertellen drie van hen enthousiast hun verhaal. Ze zijn bewust zzp-er, ze willen

niet terug naar een vaste baan vanwege het bezuinigingsbeleid en de verantwoordingscultuur die hen hun professionaliteit ontnemt. Ze koesteren hun vrijheid. Zorg&Co maakt hun zelfstandigheid mogelijk. De coöperatie regelt de zaken waar ze als zzp'er geen kennis van hebben. De variatie aan opdrachtgevers – van verslavingszorg tot jeugdzorg en van verpleeghuizen tot thuiszorg – zou zonder de coöperatie niet mogelijk zijn. De grote zorginstellingen gaan niet in zee met een eenpitter. De leden/zzp'ers zijn elkaars concurrenten, maar omdat er genoeg werk is, is dat nu geen strijdpunt. De afspraak is dat in schaarse tijden het werk verdeeld wordt naar rato van het aantal uren dat iemand wil werken. Het zijn zeker niet alleen hoogopgeleiden, meer dan de helft heeft mbo-2 of mbo-3. Het lidmaatschap staat open voor iedereen met de vereiste diploma's, er zijn geen aanvullende selectiecriteria.

De ondersteunde taken worden uitgevoerd door een stafbureau. Directeur Peter Geilen en zijn medewerkers doen de onderhandelingen met de zorginstellingen, sluiten contracten, doen de administratie en organiseren de overige diensten voor de zzp'ers: scholing, juridische steun, financieel advies, lease-auto. Geilen wordt gecontroleerd door een vijfkoppig bestuur van zzp'ers. Tweemaal per jaar is er een ledenvergadering, waarin de beleidslijnen worden bepaald. Daar komen zo'n 75 tot 100 zzp'ers op af en die hebben soms pittige discussies, bijvoorbeeld over de hoogte van de provisie die ze afdragen aan de coöperatie, op dit moment 15 procent, of over de verdeling van de winst, in 2014 en 2015 30.000 euro.

Directeur Peter Geilen is ook de initiatiefnemer. Hij heeft een missie die verder gaat dan deze coöperatie, namelijk de zorgverlener zijn autonomie teruggeven en de “vermolmde structuren van de zorg” uitdagen op kosten en kwaliteit. “De zorg-zzp'ers worden uitgebuit door bemiddelaars die te vergelijken zijn met de koppelbazen in de bouw. Zij zorgen ervoor dat de opdrachtgever te veel betaalt en de zzp'er te weinig krijgt. Mijn drive is die rol af te breken.” Zorg&Co is ook bemiddelaar maar hier zijn de zzp'ers zelf de baas. Naast Maastricht zijn er vestigingen in Eindhoven, Middelburg en Panningen.

In Amsterdam wil Senioren Zorg Plan, een kleine zorginstelling voor thuiszorg aan dementerenden, met zijn zzp'ers een coöperatie oprichten naar voorbeeld van Zorg&Co. Die coöperatie gaat, als het aan manager Sebastiaan Scholten ligt, de zzp'ers ook een arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioenregeling aanbieden. Scholten: “Het loondienststelsel is niet langer houdbaar: het is weinig flexibel en kent hoge arbeidskosten, met als gevolg werkloosheid terwijl er veel werk is. Wij gaan de werkenden uit dit stelsel bevrijden en plaatsen hen in een nieuw sociaal systeem. De coöperatie gaat een eigen verzorgingsstaatje creëren voor onze zzp'ers.” Geilen: “Het model met cao's en vaste contracten heeft lange tijd voordelen gehad, maar nu willen werkenden zelf de regie voeren.”

Het coöperatieconcept maakt school in de zorg. Belangbehartiger ZZP-Nederland is bezig een vergelijkbaar model over Nederland uit te rollen, met regionale en lokale coöperaties onder de naam Zorg Service Organisaties. Onderdeel van het plan is een landelijk scholingscentrum ter versterking van zowel beroepsvaardigheden als ondernemersvaardigheden. Initiatiefnemer Leo Vollebregt: “We gaan te dure commerciële bemiddelaars overbodig maken met lagere kosten en betere kwaliteit.” De rol van zzp’ers in de zorg gaat toenemen, stelt Vollebregt. De vraag naar zorg aan huis groeit, en daarmee de vraag naar op maatgesneden hulp van zorgverleners. “Of zij wel of niet ondernemers zijn, is een onterechte vraag die alleen de fiscus stelt. Ze zijn zelfstandige beroepsbeoefenaars, vergelijkbaar met dokters en notarissen.”

BOUW

De rol van zelfstandigen is in de bouwsector altijd groot geweest. En de rol van koppelbazen en bemiddelaars ook, zegt Charles Verhoef, voorzitter van Zelfstandigen Bouw. De crisis heeft dit nog eens versterkt. Vooral in de grote bouwprojecten die worden uitgevoerd door bouwondernemingen is de macht van bemiddelaars groot en de positie van zzp’ers zwak. Dat ligt anders bij de kleinere opdrachten direct verricht voor particulieren door aannemers en eenpitters. Deze eenpitters gebruiken elkaar om aan klussen te komen en voeren steeds vaker ook samen opdrachten uit. Verhoef: “Clubjes van vier tot vijf mensen, zoals een stukadoor, schilder, timmerman, dakdekker en loodgieter, spelen elkaar de bal toe. Een van hen neemt de opdracht aan, en de anderen factureren bij die ene, en de volgende keer is het andersom.” Deze samenwerkingen verdringen de kleine aannemer met personeel. Verhoef: “Meestal zijn het informele verbanden. In de bouw gaat veel op vertrouwen. Lekker flexibel.”

In Hengelo heeft een aantal zelfstandigen zich verenigd in een coöperatie. Onder de naam Bouw Collectief Twente bieden ze zich aan voor renovatie en kleine nieuwbouw. De coöperatie heeft op dit moment veertien leden. Die hebben hun eigen opdrachten en opdrachtgevers, het Bouw Collectief is aanvullend. Het motto is: “samen is meer”, aldus oprichters Michael Seebregts en Chrisjan Peters. “Als eenling kom je bij een woningcorporatie niet binnen.” Voor particuliere opdrachtgevers fungeert de coöperatie als een klassieke aannemer. Maar dan goedkoper, zeggen de oprichters, want een aannemer heeft een kantoor en een secretaresse, het Bouw Collectief niet. Over toetreding van nieuwe leden besluit de vergadering bij meerderheid van stemmen. Het collectief heeft minimale regels en verplichtingen, want daar hebben ze de pest aan in de bouw.

De coöperatie overweegt het aantrekken van een “commercieel persoon” die opdrachten moet gaan binnenhalen. Ze denken na over wel of niet meedoen met webplatforms waar vraag en aanbod gekoppeld worden. Ze twijfelen, die bemidde-

ling is ondoorzichtig, onduidelijk is h oe vraag en aanbod worden gekoppeld en hoe eerlijk dat gaat. De consument is erg gericht op de prijs, dus op sites als Werkspot.nl verliezen zij het altijd van de beunhazen.

Matching en bemiddeling

Bemiddelaars komen in de gesprekken met zzp'ers steevast ter sprake. De digitale matching groeit als kool. Op het web zijn honderden bemiddelingsplatforms (marktplaatsen) te vinden, meestal gericht op  een sector. Platforms die zich als Über-varianten presenteren, zoals Helpling (schoonmaak) of Gyld (kapper en visagist aan huis), passen in dit rijtje. Net als bij offline-bemiddeling ontbreekt bij online-bemiddeling vaak de transparantie over kwaliteit, procedure en kosten. In reactie daarop organiseren zzp'ers hun eigen webplatforms, zoals Zpact, een coöperatie voor interim-managers, en de Kwaliteitsvakman van Zelfstandigen Bouw.

Hoe groot al die bemiddelaars, online en offline, zijn en hoe succesvol, is onduidelijk. Een enquête door *Zzp Barometer* onder ruim 500 zzp'ers laat zien dat tweederde van hen staat ingeschreven bij een of meer online-platforms en daarvan heeft 63 procent langs die weg wel eens een opdracht gekregen. De offline-bemiddelaars scoren iets hoger: 70 procent van zzp'ers staat ergens ingeschreven en 68 procent heeft zo wel eens een opdracht verkregen. Een op de vijf geënquêteerde zzp'ers noemt zichzelf afhankelijk van intermediairs. Trend is dat opdrachtgevers, ook overheden, de inhuur van zzp'ers geheel in handen geven aan bemiddelaars, vanwege kosten en ketenaansprakelijkheid, waardoor zzp'ers van zo'n partij afhankelijk worden. Onder andere tolken en tekstschrijvers mopperen over uitbuiting.

Paul van der Heijden is mede-eigenaar van Linkedbouw, een bemiddelingsbureau dat vaklui levert aan aannemers in de grote bouwprojecten. Veel zzp'ers, zegt hij, zijn goed in hun vak maar niet in het vinden van werk, tariefonderhandeling, administratie, dat maakt ze afhankelijk. Hij ontkent niet dat er bemiddelaars zijn die misbruik maken van hun machtspositie. Daarom roept hij zzp'ers op zelf de handen ineen te slaan, zoals bij Zorg&Co en het Twentse Bouwcollectief. Vanuit Linkedbouw heeft hij zelf ook geëxperimenteerd met de oprichting van een coöperatie. Maar de reacties van de zzp'ers vielen tegen, bij hen ontbrak eigenaarschap. De coöperatie slaapt. "Ik geloof er nog steeds in. Het fenomeen zzp'er kan je niet meer stoppen, maar om succesvol te zijn moeten zzp'ers meer gaan samenwerken."

METAAL

Deltametaal is een bemiddelaar in de metaal die een eigen coöperatie voor zzp'ers oprichtte. Deltametaal is eigendom van een twintigtal scheepsbouw- en offshore-bedrijven rond Rotterdam en Dordrecht en begon ooit als een arbeidspool, later

kwam daar een uitzendbureaufunctie bij. Vier jaar geleden gingen bedrijven ook om zzp'ers vragen omdat die goedkoper waren. Op advies van de Belastingdienst richtte Deltametaal daarvoor een coöperatie op. De coöperatie acquireert het werk en zoekt daar de juiste zzp'er bij.

De zzp'er die via de coöperatie werkt, wordt automatisch lid. Zij zijn op papier de baas in de coöperatie. Op de halfjaarlijkse ledenvergadering die ik bezoek verschijnen zo'n dertig leden. De meeste tijd gaat op aan uitleg over de modelovereenkomsten die de VAR vervangen. Bezorgdheid is er over de tarieven die onder druk staan door concurrentie van Oost- en Zuid-Europeanen: "De politiek moet die buitenlanders tegenhouden." Een flink deel van de aanwezige metaal-zzp'ers is zelf van buitenlandse afkomst. Een viertal Serviërs, in Nederland sinds de jaren negentig, zit nu een jaar bij de coöperatie. Het bedrijf waar ze werk vonden stuurde hen voor de afhandeling naar de coöperatie. Steeds meer opdrachtgevers huren alleen nog maar werkkrachten in via bemiddelaars. Voor de zzp'ers is Deltametaal een van de vele bemiddelaars, met dit onderscheid dat Deltametaal eerlijk en transparant is over de voorwaarden en provisie. Maar een coöperatie waar zij de baas zijn? Nee, ze schudden het hoofd.

De metaal-zzp'ers relativeren sowieso het "eigen baas" zijn. Ze werken volgens "uurtje-factuurtje", staan onder controle van een leidinggevende, moeten zich houden aan werktijden, op projecten van soms meer dan een jaar. Ze zijn werknemer met een zzp-contract. Dat vinden ze geen probleem, zolang de tarieven niet verder zakken.

Samen verzekeren

Het ontbreken van een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt door vrijwel alle zzp'ers die ik spreek erkend als een nadeel van het zelfstandig zijn, maar niet als onoverkomelijk. Velen beschouwen het als deel van het ondernemerschap en vinden een eigen oplossing. Een gestaag groeiend aantal zzp'ers zoekt onderlinge samenwerking via een broodfonds-constructie. Daarbij staan zelfstandigen in groepen van 25 tot 50 onderling garant voor inkomenscompensatie bij ziekte. Maandelijks zetten ze daarvoor een klein bedrag opzij op een gezamenlijke rekening. Wie ziek is meldt dat en krijgt zonder controle maandelijks een afgesproken bedrag overgemaakt om te overleven. Voor maximaal twee jaar. Toelating tot de groep gaat op voordracht van een bestaand lid, met een vetorecht voor alle leden. Er is geen selectie op leeftijd, beroep of ziekteverleden. Inmiddels zitten zo'n 9500 mensen in 223 broodfondsen. De motivatie om mee te doen is, naast de betaalbaarheid, de weerzin tegen grootschalige verzekeringsbedrijven met hun intransparante constructies. De deelnemers zijn gecharmeerd van de kleinschaligheid van het Broodfonds en de op vertrouwen gebaseerde solidariteit.

IT

De zakelijke dienstverlening is waarschijnlijk de sector met de meeste zzp-verbanden. 4Synergy is daar een van, een club van meer dan veertig IT-professionals. Op het bedrijvenpark Rivium, aan de rand van Rotterdam, huren ze een vertrek van niet meer dan 6 bij 3 meter met een tafel, een printer, een koffiezetapparaat en wifi. De ruimte is voor overleg, training en afspraken. “We werken bij onze klanten”, legt initiatiefnemer Sander van den Berg (42) uit. Of thuis.

Ze zijn consultant, oftewel adviseur. Klanten huren hen in, variërend van een paar dagen tot een jaar of nog langer, tegen een uurtarief. In 2012 begonnen ze met z’n vijven en nu dus bijna tien keer zo groot. Ze zien elkaar als collega’s, ze spreken over “partners”. Een managementteam voert de organisatorische taken uit, zoals acquisitie, contracten, administratie en training. Daar betalen de partners voor, 10 procent van de inkomsten. Van den Berg schat dat de partners gemiddeld zo’n 60 tot 70 procent van hun werk via 4Synergy krijgen, dat wil zeggen via elkaars netwerken. Wie opdrachten voor anderen inbrengt krijgt daarvoor provisie.

4Synergy functioneert als een team van gelijken. De besluiten van het managementteam worden besproken in een zeswelijkse teamvergadering. Er is geen gezagsverhouding. Ze hebben geen juridische structuur, zoals een coöperatie, vanwege de verplichtingen en regels die daaraan kleven. Van den Berg: “Dat is niet flexibel. De essentie is: elkaar kennen en vertrouwen.”

Samen scholen

Wetenschappers en beleidsmakers maken zich zorgen dat zzp’ers hun bij- en nascholing verwaarlozen omdat ze die uit eigen zak moeten betalen en in eigen tijd moet doen. De coöperatieve zzp-verbanden hebben daar oog voor. Bij 4Synergy leggen ze veel nadruk op samen leren. Afgelopen najaar deden ze met z’n tieneen een cursus SAFE. Omdat ze kansen zien in cloud-diensten worden de partners actief aangesproken zich daarin te specialiseren. 4Synergy is geen uitzondering. Zorg&Co in Maastricht stimuleert en faciliteert het volgen van cursussen en opleidingen onder haar leden. Zzp-Nederland richt een scholingscentrum op. Belangenbehartigingsorganisaties bieden trainingen aan, met name in ondernemerskwaliteit. De zzp-brancheverenigingen hebben scholing in beroepskwaliteiten als kernproduct. Het specifiek op zzp’ers gerichte opleidingsaanbod van commerciële (online) organisaties is enorm. Maar het aanbod van scholing wil nog niet zeggen dat alle zzp’ers daar ook gebruik van maken.

De partners van 4Synergy hebben borrels, een Sinterklaasviering en een jaarlijkse achterbandag – “de laatste keer naar Blijdorp”. Ze zijn collega’s maar ook concurrenten. De opdrachten worden verdeeld door het managementteam, dat bekijkt

wie het beste past bij een opdracht en wie genoeg tijd heeft. Als er meer dan één partner beschikbaar is, dan beslist de klant. Nu hebben zes personen geen opdracht, vertelt Van den Berg, “dan kijken wij hoe we deze zes aan werk kunnen helpen. Maar ze zijn zelf verantwoordelijk, ze moeten zelf zoeken naar opdrachten en werken aan hun skills.” Daarover laat hij geen misverstand. “Je moet niet afhankelijk worden, dan word je er uit gezet. Het is niet alleen halen, ook brengen.”

De toegang is selectief. Nieuwelingen moeten aangedragen worden door een partner of meerdere keren gesignaleerd zijn op de borrels, waar je alleen op uitnodiging mag komen. In de “sollicitatiegesprekken” wordt gelet op kwaliteit en motivatie. Bij aanname tekenen de nieuwe partners een intentieverklaring met *do's and don'ts* om er een officieel en ritueel kantje aan te geven.

4Synergy wil een alternatief zijn voor bemiddelaars. Hun rol is ook in de IT-sector groot, met bureaus als Headfirst, Myler en Brainnet. Zij bepalen de tarieven en de voorwaarden, de zzp'er moet door hun hoepel springen, aldus Van den Berg. Hij legt de oorzaak van die dominantie bij de overheid die met haar regels over ketenaansprakelijkheid en schijnzelfstandigheid bedrijven kopschuw maakt en daarom hun opdrachten laten lopen via grote bemiddelingsbureaus.

4Synergy wil groeien – dat is nodig om een serieus alternatief te zijn voor de bemiddelaars – maar zonder in de valkuil van grootschaligheid te vallen. Ze overwegen om zich bij verdere groei op te delen in cellen. Van den Berg: “Wij werken volgens dezelfde gedachte als het Broodfonds [zie kader]: zolang je elkaar kent, functioneert het.”

Samen financieren

Helpt samenwerking tussen zzp'ers ook om financieringsproblemen op te lossen? Zzp'ers zijn vrij kansloos op de gewone kredietmarkt, en dat geldt ook voor coöperaties. 4Synergy is gestart met eigen kapitaal, evenals Bouw Collectief Twente, Zorg&Co kon de eerste moeilijke jaren overleven dankzij twee idealistische particuliere geldschietters. Innovatieve start-ups moeten het vooral hebben van “beg, steal or borrow”, al kunnen de *incubators* helpen bij het vinden van (durf)investeerders. Alternatieve vormen van financiering zoals het Broodfonds zijn vooralsnog beperkt aanwezig. Maar er zijn vormen in opkomst, zoals crowd funding en online commerciële kredietplatforms met peer-to-peer-bemiddeling. In de vs groeit onderhandse financiering van ondernemers ten koste van de bancaire kredietverstrekking. Hetzelfde wordt voorzien voor Nederland. Overigens hebben veel zzp'ers geen of nauwelijks kapitaal nodig om hun bedrijf te starten en draaiende te houden.

SLOT

De zzp'er is geen "eenzame fietser". Ja, hij gaat alleen, maar haakt aan bij een peloton als hem dat goed uitkomt en springt over naar een nieuwe als dat beter voor hem is. Zelfstandigen zoeken elkaar op voor het sociale contact en voor de omzet. Systematische inventarisatie van aantallen, vormen en successen ontbreekt. De variatie is enorm, van uiterst flex en vluchtig tot zeer hecht. Ook de intensieve samenwerkingen verschillen onderling enorm. Zorg&Co is een organisatie met een juridische structuur, die "zorgt" voor de leden met werk en voorzieningen. 4Synergy is een informele organisatie met veel nadruk op onderlinge binding en die van de partners nadrukkelijk een bijdrage verwacht. Beide zijn voorbeelden van 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. Ze willen vrijheid. Die vrijheid gaat gepaard met risico's en de verbanden helpen die risico's af te dekken.

Hebben samenwerkende zzp'ers alles goed voor elkaar? Het risico dat het moeilijkst is af te dekken is die van de inkomensval door ziekte. Samenwerking à la het Broodfonds is hierop een gedeeltelijk antwoord. Het wordt bewierookt door de deelnemers, toch kiest slechts 1 procent van de zzp'ers ervoor. Wellicht door onbekendheid. Sommige hechte verbanden zijn op zoek naar eigen verzekeringsvormen, al dan niet geënt op de Broodfonds-gedachte.

Veel samenwerkingen zijn een reactie op de macht van de commerciële bemiddelaars. De oorzaak van die machtspositie ligt volgens de zzp'ers mede bij de overheid en haar jacht op schijnzelfstandigen. Schijnzelfstandigheid is een reëel maar afgeperkt probleem, betogen zij. De wetten en regels die schijnconstructies moeten tegengaan richten zich ten onrechte op *alle* zelfstandigen en beperken hen in mogelijkheden en zadelen hen op met kosten. En dat drijft hen in de handen van commerciële bemiddelaars. Zzp'ers ervaren een overheid die hen wil terugdringen in het keurslijf van de loonbetrekking. Stop daarmee, vragen ze. De loondienst is passé, zeggen sommigen overmoedig.

Zijn de samenwerkingen er voor iedereen? Ze zijn er in ieder geval in alle sectoren. De ene samenwerking is breder toegankelijk (Zorg&Co) dan de andere (4Synergy). Daarin schuilt een uitsluitingsgevaar, en daarin zou een risico voor de samenleving kunnen zitten. De samenwerkingen selecteren op kwaliteit en aansluiting – dat lijkt erg op de selectie door werkgevers. Zolang iedereen de kans heeft een eigen groep te vinden of te formeren is er op maatschappelijk niveau geen uitsluiting. Waarschijnlijker is dat de nieuwe arbeidsorganisaties tot dezelfde soort uitsluitingsproblemen leiden als de oude. Iets anders verwachten zou te optimistisch zijn. De waarde ervan ligt elders.

WORKING APART TOGETHER: IEDER VOOR ZICH MAAR OOK (EEN BEETJE) SAMEN

Monique Kremer

Zoals de naam al zegt zijn zzp'ers 'zelfstandig' en 'zonder personeel', maar steeds vaker werken ze wel graag samen. Soms omdat er te veel werk is, soms omdat een opdracht uiteenlopende expertise vraagt. Volgens een onderzoek van TNO/CBS (2015) huurt een kwart van de zzp'ers weer anderen in. Zo ontstaan langzamerhand nieuwe vormen van samenwerken, buiten de standaard arbeidsorganisatie om. Unit-2 in Leiden is daar een mooi voorbeeld van. We gaan op bezoek bij de oude wolfabriek, waar de zzp'ers zijn gevestigd.

Het wat- concept

Eric Went, journalist en initiatiefnemer van Unit-2, vertelt: "Toen ik voor mijzelf begon was ik op zoek naar een werkruimte. Ik had gehoord dat in dit gebouw een communicatievleugel zou komen, maar de ruimte die ze me aanboden was veel te groot en te duur. Vervolgens ben ik rond gaan vragen en heb zeven andere zzp'ers gevonden die gezamenlijk wilden huren, maar ook iets meer dan dat. We noemden dat het *wat*-concept – Working Apart Together. Ieder voor zich, maar soms ook samen. Dat was in 2007." Inmiddels is Went hoofdhuurder van de unit waar zo'n 39 communicatieprofessionals werken: marketingspecialisten, vormgevers, journalisten, illustratoren, etc. Volgens Syntens, het voormalige innovatiecentrum van het ministerie van Economische Zaken, is Unit-2 de grootste groep zzp'ers die ook echt samenwerkt.

Hoe werkt dat precies? Eric Went: "Voorheen kwamen opdrachten bijna altijd binnen via het netwerk van de verschillende deelnemers. Maar tegenwoordig wordt ook steeds vaker het collectief benaderd. Dan bepalen we, afhankelijk van de aard van de opdracht, wie hoofdaannemer wordt, en die organiseert de samenwerking. Wie aanschuift moet zelf ook het gevoel hebben dat hij of zij echt wat te bieden heeft. Dat is het verschil met gewone werkorganisaties: daar komt vaak een flauw compromis tot stand tussen de journalist en de vormgever. Dat kan bij ons niet. Iedereen zit er tot de nek toe in met zijn of haar eigen bedrijf en wil het maximale eruit slepen. Overigens is het ook weer niet zo dat we automatisch met mensen binnen Unit-2 samenwerken: als niemand binnen de groep geschikt is, dan zoeken we iemand daarbuiten. Kwaliteit gaat voor."

Het concept gaat je niet redden

"Om te kunnen samenwerken moet je goed weten wat iedereen kan. Daarom organiseren we bijeenkomsten zoals 'Unit-2 Share', waar mensen in vijf minuten iets vertellen over hun expertise. Daarnaast hebben we 'Unit-2 Help', waar deelnemers kunnen aangeven waar ze advies over willen. Ik geloof in fysieke ontmoetingen. Zij helpen tegen de eenzaamheid van het zzp-bestaan. En doordat we fysiek bij elkaar zitten kennen we bovendien elkaars kwaliteiten beter. Hoe vaak

is niet geprobeerd om innovatie af te dwingen door in oude industriële gebouwen mensen bij elkaar te zetten? Dat leidt lang niet altijd tot successen. Onze benadering gaat verder. Je moet er wel wat voor doen, het is hier niet alleen een werkplek.”

Dat betekent waarschijnlijk ook dat niet iedereen geschikt is om mee te doen met Unit-2. Zijn er nog specifieke eisen? Went: “Wij vragen mensen meestal niet, mensen komen naar ons toe. Dan kijken we naar drie dingen: of iemand iets beter kan dan wat we al in huis hebben, of iemand op z’n eigen benen kan staan – onze stelregel is ‘het concept gaat je niet redden’ – en of iemand open staat voor het experiment. Niet iedereen hoeft in dezelfde mate mee te doen. Ook in de mate van betrokkenheid willen we graag diversiteit. Als mensen alleen met ons meedoen omdat ze thuis verpieteren, dan is dat prima. Anderen komen weer heel weinig. Die zijn vaak op pad en hebben een groot netwerk buiten de deur. Dat is ook goed voor ons. Maar als je je wil aansluiten, moet je wel open staan voor onze werkwijze.”

Solidariteitsgevoel

Een voor de hand liggende vraag is of zo’n nieuwe, losse werkorganisatie als Unit-2 ook nieuwe vormen van solidariteit met zich meebrengt. Went: “Er heerst bij ons enig solidariteitsgevoel. Op het moment dat iemand weinig werk heeft, hebben we de neiging wat aan haar of hem door te spelen. Laatst twijfelde iemand eraan of hij verder wilde gaan als zelfstandige, hij had echt te weinig werk. Toen hebben we ons netwerk ingeschakeld en na een paar maanden was hij weer op de rails. Maar iemand moet het wél vertellen. Zzp’ers komen er niet graag voor uit als het slecht gaat.”

Gemeenschappelijke verzekeringen of een broodfonds is echter een brug te ver. “We hebben weliswaar het schaalvoordeel om zulke zaken gezamenlijk te regelen, en natuurlijk hebben we het wel eens over pensioenen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Maar die discussies verdwijnen altijd snel naar de achtergrond. Als het gaat om ‘iets vastleggen’ of ‘met z’n allen iets regelen’, dan zijn de meeste zzp’ers afhoudend. Ze hebben zoiets van ‘ik regel het zelf’.”

Went ziet wel steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan. “De oude arbeidsorganisaties worden steeds kleiner. Kijk maar naar mijn oude werkgever: die was bij de oprichting vernieuwend en bleef decennialang toonaangevend. Maar het bedrijf was helemaal gespecialiseerd in bladen maken. In de wereld van media is dat nu te weinig; je moet van meerdere markten thuis zijn, en het werk verandert razendsnel. Toen ik net begon, kreeg ik 70 procent van mijn inkomsten via één opdrachtgever. Nu heb ik er juist heel veel, maar het betreft veel kortere opdrachten. Nadeel is dat je zo geen langdurige relatie kunt opbouwen.

Graag zou Unit-2 meer zelf ontwikkelen, eigen producten in de markt zetten. Went: “We hebben al een mooi concept bedacht. We gaan met een mediateam naar een congres of bijeenkomst en maken een interactief digitaal verslag in tekst, beeld en film dat de volgende morgen al klaar

is. Dat is een enorm succes. We willen het idee alleen inhoudelijk en technisch verder verbeteren, maar hebben de tijd er niet voor. Bij ons gaat research & development langzamer dan in een standaard arbeidsorganisatie. Want bij een zzp'er gaat het eigen bedrijf altijd voor.”

LITERATUUR

TNO/CBS (2015) *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Den Haag/Leiden.

8 DE IK-BV. HOE DIGITAAL DELEN WERK VERANDERT

Casper Thomas

8.1 INLEIDING

Steeds meer werkenden hebben iets weg van een popster. Niet omdat ze met een band op het podium staan, maar omdat ze werken op basis van losse *gigs*. ('schnabbels' is een Nederlandse vertaling die daar het best bij in de buurt komt.) Die boodschap kreeg het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden te horen op 15 januari 2015 tijdens een bezoek van Arun Sundararajan, hoogleraar aan de *Stern Business School* van *New York University* en expert op het gebied van digitale innovatie. Sundararajan (2015) voorziet het ontstaan van een heuse *gig-economy* waarin werkenden losse klussen aaneenrijgen om in hun inkomen te voorzien.

Deze bijdrage analyseert de schnabbeleconomie als nieuwe ontwikkeling binnen de opmars van het zelfstandig ondernemerschap zoals dat aan het begin van deze eeuw begon. Het zzp-schap dat de afgelopen decennia vorm kreeg was in grote mate gemodelleerd naar het traditionele werknemerschap: het aanbieden van arbeid aan een zakelijke opdrachtgever in ruil voor een vergoeding. Maar zoals dat gaat in een kapitalistische economie, wordt er altijd gezocht naar nieuwe terreinen om het ondernemerschap op los te laten. Digitale platformen bieden nieuwe mogelijkheden om klussen binnen te halen en zaken te doen met andere burgers. En dat heeft grote gevolgen voor hoe we denken over werk, verdienen en vrije tijd.

Wat voor soort schnabbels bevat deze aanjager van deze nieuwe economie? In ieder geval gaat het om spullen delen. In zijn lezing voor de Amerikaanse senaat¹ noemde Sundararajan uiteraard Airbnb, de website waarop mensen (een deel) van hun woning voor korte tijd verhuren aan anderen. Airbnb fungeert hierbij als tussenpersoon die geld verdient door een deel van de transactiekosten in te houden. Bij een verhuurplatform als Airbnb ligt de rolverdeling tussen ondernemer en consument niet vast. Veel verhuurders op Airbnb maken tevens gebruik van de mogelijkheden om huurders in hun privé-accommodatie te laten verblijven als ze zelf op vakantie gaan. Wie inlogt op zijn Airbnb-profiel moet kiezen: ben ik een aanbieder die zijn eigen woning wil aanbieden, of ben ik een vragende partij die op zoek is naar logeeraadres? Een vergelijkbare vorm van onderlinge transactie die Sundararajan noemde is *peer-to-peer*² autoverhuur. Met digitale platformen zoals Snappcar of Relayrides kan je anderen tegen betaling laten rijden in je auto op de momenten dat je die zelf niet nodig hebt. In principe komen alle consumptiegoederen voor dit soort onderlinge verhuur in aanmerking. Er zijn deelsites voor

parkeerplaatsen, laptops, gereedschappen enzovoort. Eatwith en Feastly zijn sites waarop mensen zelfgekookte maaltijden aanbieden. In Nederland wordt die dienst verzorgd door 'thuisafgehaald'.

Een andere wijze waarop deze *peer-to-peer*-economie vorm krijgt is op het gebied van de dienstverlening. Een voorbeeld is het aanbieden van chauffeursdiensten via UberPop, waarbij de eigen auto wordt gebruikt om anderen tegen betaling van A naar B te rijden, zonder daarvoor bij een taxibedrijf te zijn aangesloten. Naast specifieke voorbeelden van *peer-to-peer*-dienstverlening wees Sundararajan op wat hij 'general-purpose freelance labor provision' noemde. Voorbeelden zijn platformen zoals Taskrabbit en het Nederlandse Croqker, waarbij mensen (doorgaans tegen betaling) allerlei klussen kunnen aanbieden en vragen, zoals verbouwingswerkzaamheden of tuinonderhoud.

Ten slotte stipte hij een vorm van onderling ondernemerschap aan die al wat langer is ingeburgerd: het online verkopen van spullen via sites als Ebay of Marktplaats. Nieuw binnen deze subcategorie is volgens Sundararajan dat sites niet alleen worden gebruikt om tweedehands spullen te verkopen, maar ook om zelfgefabriceerde goederen aan de man te brengen. Als voorbeeld noemde hij Etsy, een site waarop eigen creaties worden aangeboden, zoals sieraden, kleding en andere ontwerpen.

Sundararajan deed slechts een greep uit de tientallen sites die dienen om contact te leggen tussen het ene individu dat een product of dienst nodig heeft en een ander individu dat iets aan wil bieden. ShareNL, een website met informatie over de deeleconomie in Nederland, laat in een overzicht zien hoe divers de handel in goederen en diensten tussen burgers onderling kan zijn: schoonmakers, koks, dierenoppassers, auto's, fietsen, boten, onderwijs, juridische bijstand en thuiszorg, het is allemaal te bestellen via een app of website.³

Twee kenmerken van dit nieuwe werken zijn voor deze bijdrage van belang. Allereerst is het individu de spil waarom de organisatie van werk draait. De individueel werkende vervangt daarmee de werkgever als bepalende factor hoe arbeid in het leven wordt geïntegreerd. Een tweede cruciaal verschil met de traditionele economie heeft te maken met tijdsindeling. Wie zijn spullen of diensten wil aanbieden was vóór de opkomst van de digitale platformen afhankelijk van meer omslachtige manieren om zichzelf en zijn waren aan te prijzen. Denk aan mond-op-mondreclame of een briefje op het prikbord in de supermarkt. De mogelijkheden voor aanbieders en afnemers om elkaar te vinden werden daarmee door alle praktische obstakels ingeperkt. In de digitale wereld verdwijnen die. Een product of een dienst kopen of verkopen kan iedere dag, op ieder moment van de dag plaatsvinden. Het directe gevolg hiervan is dat werk verbonden raakt met een nieuw flexibel tijdsregime.

8.2 DE PLATFORMECONOMIE

Digitale technologie is de drijvende kracht achter de bovengenoemde ontwikkeling. Nieuwe online-platformen, altijd en overal beschikbaar via een vaste computer, laptop of smartphone, zijn de instrumenten waarmee vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht. Dat gebeurt op ongekend grote schaal, zo concludeert het Rathenau Instituut in een onderzoek naar hoe digitale technologie de innovatie aanjaagt. “We zien dat technologie, economie en sociale factoren nauw met elkaar verweven raken: gelijktijdig samenwerken en concurreren, schaalgrootte (*economies of scale*) gecombineerd met een grote diversiteit aan producten en diensten (*economies of scope*), waar deze twee elementen elkaar economisch meestal uitsluiten” (Kreijveld et al. 2014). Op deze manier ontstaat er een nieuwe zone binnen de traditionele economie, waar goederen en diensten worden verhandeld, met een minimale rol voor tussenpersonen en weinig transactiekosten.

Een groot deel van het zelfstandig ondernemerschap dat via digitale platformen wordt georganiseerd valt onder de noemer ‘deeleconomie’. Frenken et al. (2015) definiëren het als “het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onderbenutte consumptiegoederen, eventueel tegen betaling.” Op basis van deze definitie onderscheidt hoogleraar innovation studies Koen Frenken in zijn oratie *De deeleconomie onder één noemer* verschillende gedaantes van deze nieuwe economische activiteit (Frenken 2016). De echte deeleconomie draait zoals gezegd om het te gelde maken van reeds bestaande capaciteit. Denk aan de auto die het grootste deel van de tijd op parkeerplaats staat of aan gereedschap dat het grootste deel van de tijd ongebruikt in de kast ligt. Frenken bakent de deeleconomie af aan de hand van het verschil tussen platformen: BlaBlacar, een site waarop autobestuurders een lift aan anderen aanbieden, en taxidienst UberPop waarmee een autorit kan worden besteld. In het eerste geval rijdt de auto toch al, in het tweede geval wordt de dienst speciaal voor de klant gecreëerd. Het eerste platform is deeleconomie, het tweede niet.

Wie zich via UberPop laat vervoeren maakt volgens Frenken gebruik van de *opafroep-economie*, waarbij het ene individu diensten aan het andere levert tegen betaling. Op dezelfde manier kunnen zzp’ers zich als werkkraft aanbieden aan zakelijke opdrachtgevers. In plaats van een consument-tot-consumentrelatie is er dan sprake van een bedrijf-consumentrelatie. Voor het online verkopen van spullen kiest Frenken de term *tweedehandseconomie*. Die term dekt bijvoorbeeld de verkoop van gebruikte spullen via Marktplaats, maar is minder toepasselijk op de platformen waar mensen hun zelfgemaakte goederen aanbieden. Wanneer consumenten spullen van een bedrijf huren is er volgens Frenken sprake van een *product-diensteconomie*. Ook deze verloopt in toenemende mate via digitale platformen.

Een alternatieve definitie is te vinden een recent rapport van de Amerikaanse bank JPMorgan Chase (2016). Daarin wordt uitgegaan van twee soorten platformen: arbeidsplatformen, waarop diensten worden aangeboden, en kapitaalplatformen, waarmee goederen worden verkocht of verhuurd. Samen vormen zij de platform-economie waarop een individu actief kan zijn.

Digitaal georganiseerde dienstverlening en verkoop kent, kortom, verschillende verschijningsvormen, die deels in elkaar overlopen en op verschillende manieren worden gedefinieerd. Deze ontwikkeling creëert nieuwe relaties tussen consumenten onderling en tussen consumenten en bedrijven. Het gaat om het delen van spullen tussen burgers, over het aanbieden van diensten, zowel aan zakelijke opdrachtgevers als aan *peers*. Tegelijk beslaat deze manier van arbeidsorganisatie ook het traditionele zzp-schap, dat zich voor een deel verplaatst naar de online-wereld. Omdat deze bijdrage gaat over wat digitale platformen betekenen voor de invulling van werk, wordt hierna de korte definitie van ‘platformeconomie’ gehanteerd, zonder constant onderscheid te maken tussen verschillende vormen.⁴

8.3 NIEUW KAPITALISME?

Nieuwe mogelijkheden om jezelf online als een zelfstandig ondernemer te gedragen wordt door verschillende auteurs onthaald als een nieuwe bladzijde in de geschiedenis van het kapitalisme. Het aloude systeem gebaseerd op het streven naar winst, het aanboren van nieuwe markten en de vrije overdracht van goederen en diensten voor een onderling afgesproken prijs, wordt volgens herauten van de deeleconomie ondermijnd door *peers* die voortaan ook onderling zaken doen in plaats van met grote bedrijven. Volgens Botsman en Rogers (2010) is de deeleconomie een opsteker voor de gemeenschapszin. Dankzij wat de auteurs ‘collaborative consumption’ noemen, zou er een einde moeten komen aan een economisch systeem “waarbij gemeenschappelijke en gemeenschapswaarden werden verdrongen door consumentistisch ‘ikke, ikke, ikke’.” In de deeleconomie neemt ‘persoonlijke interactie’ de plaats in van ‘holle transacties’, concluderen ze.

Een vergelijkbaar geluid komt van Robin Chase (2015), oprichter en voormalig CEO van Zipcar, een digitaal platform om auto’s te delen. Het proces waarbij technologiebedrijven mensen aan elkaar koppelen voor economische transacties is volgens Chase een panacee voor veel van de economische problemen van deze tijd. “Peers inc is de aanjager van de rappe transformatie van onze economie en biedt antwoorden op het vraagstuk van verdwijnende banen, groeiende inkomensongelijkheid en een vernietigende tekort aan grondstoffen”. Net als Botsman en Rogers meent Chase dat als delen het nieuwe hebben wordt, er minder spullen en dus minder grondstoffen nodig zullen zijn. In plaats van allemaal een auto, delen verschillende consumenten er één. In plaats van steden vol te bouwen met hotels, logeren toeristen bij elkaar, in huizen die er toch al staan.

In zijn boek *Postcapitalism* presenteert Paul Mason (2015) digitale platforms als een ontwikkeling die het verdienmodel van het huidige kapitalisme, gebaseerd op het prijzen en verkopen van schaarse goederen, op de knieën zal dwingen. “Nieuwe vormen van bezit, nieuwe kredietvormen, nieuwe wettelijke contracten: een hele zakelijke subcultuur is in de afgelopen tien jaar ontstaan”, schrijft Mason. Deze subcultuur biedt volgens hem een ontsnappingsroute naar een nieuw kapitalisme dat is gebaseerd op delen in plaats hebben en overvloed in plaats van schaarste.

Bij deze beloftes zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Delen komt in de meeste gevallen simpelweg neer op verhuren voor een vergoeding. Ook de door Botsman en Rogers (2010) bezongen ‘persoonlijke interactie’ als vervanging voor anonieme markttransacties pakt in de praktijk vaak anders uit. Zo voert Airbnb een permanente strijd tegen commerciële uitbaters van privé-verblijfruimten, die het *peer-to-peer*-platform hebben ontdekt als handige manier om klanten te bereiken. Zo werden in Amsterdam verscheidene ‘hosts’ op Airbnb uit het systeem verwijderd omdat hun verhuurpraktijk niet zozeer uit delen, als wel uit zoveel mogelijk verdienen bestond. En dit is geen typisch Amsterdams fenomeen. Uit een onderzoek van de Amerikaanse journalist Tom Slee blijkt dat de helft van de aanbieders op Airbnb bestaat uit commerciële verhuurders, die vaak meerdere woningen aanbieden (Slee 2016).

Ondertussen hebben de deelplatformen zelf zichzelf rap getransformeerd tot grootbedrijf dat qua marktwaarde eerder aan ‘oud’ dan aan ‘nieuw’ kapitalisme doet denken. Zipcar, de basis voor het jubelende betoog van Robin Chase over *reinventing capitalism* is gekocht door autoverhuurder Avis voor een half miljard dollar. Airbnb heeft een geschatte marktwaarde van tien miljard dollar en de waarde van online-taxidienst Uber wordt geschat op het dubbele. De concentratie van waarde in de handen van één partij zie je blijkbaar ook terug in de deeleconomie. Volgens marketingwetenschappers Eckhardt en Bardhi (2015) is wat in de regel deeleconomie wordt genoemd in feite een ‘toegangseconomie’, die de manier waarop consumenten diensten en producten afnemen op een nieuwe manier organiseert. Uit hun onderzoek blijkt dat consumenten op deelplatformen zich gewoon zien als een anonieme klant die iets koopt, en niet als *peer* die een sociale transactie aangaat.

Wel is er één belangrijk verschil met traditionele bedrijvigheid: de digitale deelplatformen zijn zelf geen grote leveranciers van vaste werkgelegenheid. In het *peer-to-peer*-model worden werknemers vervangen door kleine zelfstandigen die hun spullen, vaardigheden en tijd op stukbasis aan elkaar verkopen. Naar schatting werden er in 2015 wereldwijd 80 miljoen overnachtingen geboekt via Airbnb (het bedrijf geeft hierover geen cijfers vrij). Op personeel dat nodig zou zijn geweest als hotels die overnachtingen hadden verzorgd werd nu geen beroep gedaan (denk aan

receptiemedewerkers, schoonmakers, koks enz.). Schoonmaak, sleuteloverdracht, een opgemaakt bed, het werd nu allemaal verzorgd door mensen die niet in de hotelbranche werken, maar wat bij verdienen door hun lege kamers te verhuren.

Precies daarom is de platformeconomie wel degelijk een ingrijpende transformatie. Niet omdat de basiswetten van het kapitalisme plotseling niet meer van toepassing zouden zijn, maar omdat de deeleconomie een nieuwe dimensie toevoegt aan mogelijkheden om zelfstandig en flexibel te werken. Oude rollen worden opnieuw ingevuld. In de traditionele economie was er een duidelijke rolverdeling tussen klanten en bedrijven. De deeleconomie vouwt alles ineen: iedereen die ooit gewoon klant was, kan ineens ook verkoper worden. Tegelijkertijd worden medemensen getransformeerd tot consumenten waaraan verdiend kan worden. Met de opmars van de *peer-to-peer*-economie lijkt er kortom sprake van een nieuw arbeidsparadigma, dat wordt toegevoegd aan het traditionele werken als zzp'er: de werkende mens als micro-entrepreneur, via online-platformen op zoek naar *peers* om diensten en producten aan te verkopen.

8.4 MICRO-JOBS

De opmars van deze 'ik-bv' wordt versterkt door nog een vorm van digitale arbeidsorganisatie die de afgelopen jaren is gegroeid: het online-freelancen. Een van de belangrijkste aanjagers van deze ontwikkeling is tech-gigant Amazon. In 2005 startte het bedrijf Mechanical Turk, een digitaal platform waarop 'workers' en 'requesters' van 'human intelligence tasks' elkaar vinden. De naam Mechanical Turk verwijst naar de achttiende-eeuwse schaaakrobot (gehuld in oriëntaalse kleedij) die in werkelijkheid van binnenuit door een mens werd bediend. Dit beeld is tekenend voor het soort transacties waar het hier om gaat. Wie een opdracht uitzet op Mechanical Turk ontmoet de aannemer van de opdracht nooit en rekent digitaal af; maar in werkelijkheid gaat er een mens schuil achter de machine. De klussen die worden gevraagd op Mechanical Turk zijn van het soort dat in duidelijke eenheden kan worden opgedeeld en waar per stuk voor kan worden betaald. Vertaalopdrachten, het testen van websites en het invoeren van gegevens zijn populaire bezigheden op het platform. Naar schatting (Amazon geeft geen cijfers hierover) zijn er wereldwijd zeker een half miljard werkers actief op Mechanical Turk, vooral afkomstig uit de Verenigde Staten en India.

Amazons Mechanical Turk staat model voor andere digitale platformen die bemiddelen voor dit soort *micro-jobs*. Zo is er Upwork, de grootste marktplaats voor digitaal leverbaar ICT-werk, met bijna 5 miljoen gebruikers die samen een half miljard per jaar omzetten. Er is Elance, een site waarop 2 miljoen freelancers hun diensten aanbieden, van programmeurs en ontwerpers tot tekstschrijvers en marketingprofessionals. Op Freelancer.nl kan iedereen opdrachten plaatsen, bijvoorbeeld voor boekhoudkundig werk of om een app te laten ontwikkelen. Deze plat-

formen breiden de mogelijkheid om als ik-bv te functioneren nog verder uit. Ze fungeren als een gemondialiseerde banenmarkt waar zowel bedrijven als individuele burgers op zoek zijn naar arbeidskrachten.

Deze ontwikkeling is nog jong, maar zal in de toekomst naar verwachting groter worden. In zijn oratie sprak Koen Frenken de verwachting uit dat freelance-beroepen steeds meer via online-platformen zullen worden georganiseerd. “Het ligt in de lijn der verwachtingen dat ook andere freelance beroepen zich steeds meer via op-afroep-platformen gaan organiseren, zoals tekstschrijvers, redacteuren, bijlesleraren, gastsprekers, *mental coaches*, notarissen, belastingadviseurs, boekhouders, de oppas, honden-uitlaatservice, thuiskeepers, noem het maar op” (Frenken 2016).

Tel dit alles bij elkaar op en je ziet de mogelijke contouren van een nieuw type economie ontstaan waarbij je huis op Airbnb, je auto op een deelsite, en je tijd op Croqqr, Mechanical Turk of een ander dienstenplatform staat. Wie wil, kan zijn volledige leven en bezit in dienst van deze nieuwe manier van werken zetten. Om vat te krijgen op wat deze transformatie betekent voor hoe we over werk denken, helpt het de volgende vragen onder de loep te nemen: zal deze industrie in toenemende mate onderdeel worden van hoe individuen hun werkend leven organiseren en wat betekent dat voor de werkomstandigheden?

8.5 HEEFT DE PLATFORMECONOMIE DE TOEKOMST?

Op de jaarlijkse conferentie van het *World Economic Forum* in Davos boog ook de mondiale elite zich over werken in de digitale economie. De bijeenkomst van 2016 stond in teken van wat de organisatoren ‘de vierde industriële revolutie’ noemden: de opmars van digitale systemen die, zoals organisator Klaus Schwab (2016) het omschreef, “de manier waarop we leven, werken en ons tot elkaar verhouden fundamenteel verandert”. Schwab zag de platformeconomie als belangrijk onderdeel hiervan: “These technology platforms, rendered easy to use by the smartphone, convene people, assets, and data – thus creating entirely new ways of consuming goods and services in the process. In addition, they lower the barriers for businesses and individuals to create wealth, altering the personal and professional environments of workers” (Schwab 2016). Zijn woorden zijn exemplarisch voor de verwachtingen rondom een *peer-to-peer*-economie: de barrières om als individu te ondernemen met je tijd en goederen worden kleiner, en daarmee de manier waarop werk in onze samenleving is georganiseerd.

Inmiddels wordt er volop gedebatteerd over de vraag of de digitaal gedreven schnabbeleconomie een steeds belangrijker onderdeel van ons werk zal worden. Sommige cijfers wijzen in ieder geval in die richting. Een onderzoek van PWC naar de vijf belangrijkste pijlers van de platformeconomie (*peer-to-peer* financiën, ver-

blijf, vervoer, vermaak en online-dienstverlening) schatte de groei van deze sector wereldwijd van 15 miljard dollar nu naar 335 miljard dollar in 2025. Een onderzoek naar de *gig-economy* in het Verenigd Koninkrijk liet zien dat bijna een kwart van de mensen zijn volledige inkomen bij elkaar verdient door te werken via digitale platformen (Huws en Joyce 2016). Amerikaanse werkenden die actief waren op online-dienstenplatformen haalden gemiddeld een derde van hun inkomsten uit deze bron (JPMorgan Chase 2016).

“Will we all end up self-employed if digital platforms continue to spread?”, was de centrale vraag tijdens een recente conferentie van het Centre for European Policy Studies over werken in de afroeeconomie. En hoewel het antwoord op die vraag niet eenduidig was, was de algemene verwachting dat inkomsten verwerven via deel- en freelanceplatformen in toenemende mate onderdeel wordt van hoe individuen economische activiteit ontplooiën. Ondertussen presenteren de deelplatformen zelf zich graag als redder van de arbeidsmarkt. Zo schreef de oprichter van Helpling, een technologiebedrijf dat bemiddelt in op afroep beschikbare schoonmakers, dat de deelplatformen “de komende jaren honderdduizenden nieuwe banen scheppen, van schoonmakers tot taxichauffeurs. Vooral jongeren en oudere herintredende werknemers kunnen hierdoor de aansluiting met de arbeidsmarkt (her)winnen.”⁵

Tegelijk klinken er ook geluiden dat het allemaal wel meevalt met de revolutionaire gevolgen van de platformeconomie. Martin Wolf (2015) gaat in tegen de overtuiging dat dankzij digitale technologie er nu een nieuwe fase in de economische geschiedenis aanbreekt. De meeste van de drijvende technologieën (Wolf noemt specifiek het internet, de computer en e-commerce) zijn alweer vijftien jaar oud, maar ze hebben niet geleid tot een enorme verandering in ons verdienvermogen. “The impact of all of this on measured productivity has been modest”, schrijft Wolf. “Yet except for the upward blip between 1996 and 2004, we are still – to adapt the Nobel laureate Robert Solow’s celebrated words of 1987 – seeing the information technology age ‘everywhere but in the productivity statistics’.” (Wolf 2015).

De woorden van Wolf werpen de vraag op of er wellicht sprake is van een hype als het gaat om de platformeconomie. Hier past ook de feitelijke constatering van Eckhardt en Bardhi (2015) dat digitale platformen vooral de toegang tot producten en diensten veranderen, maar dat daarmee nog niet gezegd is dat platformen op grote schaal bestaande manieren van inkomen verwerven zullen *vervangen*.

Inderdaad worden in nieuwsberichten over de platformeconomie telkens dezelfde grote jongens gebruikt die ook in dit artikel aan bod komen: kamerverhuurdienst Airbnb, taxiservice Uber en autodeelsites als Zipcar. Er bestaan honderden platformen waar *peer-to-peer*-diensten kunnen worden verhandeld, maar het aantal free-

lancebedrijven dat erin slaagt een volledig inkomen op deze manier bij elkaar te verdienen is vooralsnog beperkt. Verdienen met digitaal georganiseerd klussen gaat vooral om bijverdiensten, zo laat ook het onderzoek van JP Morgan Chase (2016) zien. Uit een studie van ING blijkt dat geld verdienen in de Nederlandse deeleconomie weliswaar een uitdijend verschijnsel is, maar nog ver weg lijkt van een volledige vervanging van regulier werk. Op dit moment zijn er 500.000 huishoudens actief in deze sector, waarin tussen 40 en 60 miljoen euro omgaat. Dat is nog geen 0,01 procent van het BBP (ING Economisch Bureau 2015).

Nadenken over wat de platformeconomie betekent voor werk gaat dus vooral om een hypothetische toekomst. Er is echter alle reden om dat grondig te doen. Als het inderdaad blijkt dat deze manier van werk en verdiensten organiseren belangrijker zal worden, is het goed om te weten wat de onderliggende structuren van de platformeconomie zijn en welke maatschappelijke vraagstukken hiermee worden opgeworpen.

8.6 ALLES IN DIENST VAN VERDIENEN

“In a more fluid world, everybody will need to learn how to manage You Inc”, constateerde de *Economist* in januari 2015 in een artikel over de toekomst van werk (Economist 2015). Het tijdschrift blikte vooruit op een wereld waarin werk in steeds grotere mate bestaat uit losse opdrachten via digitale platforms, die zowel van bedrijven als van *peers* kunnen komen. De *Economist* koos in haar analyse voor het label *on-demand economy*, oftewel de op-afroep-economie. Volgens de *Economist* is deze manier van werken een kleine, maar snel groeiende sector, aangejaagd door technologie die vraag en aanbod bij elkaar brengt. “De op-afroep economie geeft de maatschappij gelegenheid om onbenutte middelen in te zetten”, aldus het tijdschrift.

Met dat woord ‘onbenut’ snijdt de *Economist* de kern aan van waar het in deze digitale platformeconomie om draait: het in beweging zetten van tijd en goederen die tot nu vanuit economisch perspectief stilstonden. In hun definitie van de deeleconomie spreekt ook Frenken (2016) daarom ook over ‘onderbenutte consumptiegoederen’ die (eventueel) voor een vergoeding worden gedeeld. Innoveren in de deeleconomie, een studie uitgevoerd door ShareNL voor het Ministerie van Economische Zaken, definieert de ‘collaborative economy’ als een verzameling “economische systemen van decentrale netwerken en marktplaatsen die de waarde van *onderbenutte goederen en diensten* [mijn cursief] ontsluiten door vraag en aanbod direct bij elkaar te brengen waardoor traditionele institutionele tussenpersonen overbodig raken” (Ministerie van Economische Zaken, 2015). In *Peers Inc* voert Robin Chase deze manier van denken aan als scheidslijn tussen een oude en een nieuwe economie: “We sloegen spullen op, hielden het bij ons, achter slot en grendel, (...) het gevolg was een enorm verlies aan potentieel. [Er is] overtollige capaci-

teit die er simpelweg naar snakt om het daglicht zien” (Chase 2015). Volgens Chase is het een kwestie van ‘anders denken, en ineens zie je het overal’: goederen en diensten die financieel benut kunnen worden.

Om dit proces, dat de grote aanjager is van de platformeconomie, te duiden, is het nuttig om een uitstapje te maken naar de klassieke economische theorie. Het succes van deelplatformen zoals Airbnb en Uber is namelijk gebaseerd op het vermogen om goederen en tijd te transformeren tot kapitaal waarmee gewoekerd kan worden door ze tegen betaling aan te bieden. Voor de digitale dienstenplatformen die vraag en aanbod bij elkaar brengen geldt hetzelfde: ze bieden de mogelijkheden om klussen aan te nemen op een moment dat je dat zelf kiest, onafhankelijk van een vaste werkgever.

Sleutelbegrip hier is ‘opportuïteitskosten’: zodra bezit of tijd wordt verbonden met een mogelijkheid er geld mee te verdienen, wordt het *niet* benutten van de mogelijkheid een verliespost. Wie een vrije avond heeft kan kiezen: die inderdaad doorbrengen voor de tv, of die tijd gebruiken om via een dienstensite aan de slag te gaan. Wie zijn ongebruikte woonruimte niet verhuurt via Airbnb loopt volgens deze denkwijze mogelijke inkomsten mis. Tenzij die persoon meer waarde hecht aan de vrije beschikking over de ruimte en de afwezigheid van vreemden in zijn huis.

Ik ondervond deze dynamiek aan den lijve toen ik experimenteerde met het gebruik van Airbnb. Het begon met een bezoek aan Parijs, een aantal jaar geleden. Een betaalbaar hotel bleek lastig te vinden en dus huurde ik een woning via Airbnb. Om voor dat verblijf te betalen besloot ik iemand te zoeken die tegen betaling een paar nachten in *mijn* appartement wilde verblijven. Tot die tijd had ik mijn woning nooit beschouwd als middel om geld te verdienen, maar vanaf het moment dat ik een advertentie had aangemaakt, inclusief een paar foto’s en een wervend tekstje, maakte ik iedere keer als ik voor een paar dagen van huis ging de afweging: verdiende ik liever geld met verhuur van mijn woning of bespaarde ik mezelf liever het extra schoonmaken, het bed van schone lakens voorzien en het risico dat de gasten iets zouden beschadigen? Met andere woorden: een marktspel van een prijs stellen, een transactie ondergaan en moeite en geld tegen elkaar afwegen had zich verbonden met mijn woonruimte. Vóór Airbnb sprak ik zelden een toerist in Amsterdam. Nu mijn appartement te huur stond, was iedere toerist die naar onze stad kwam een potentiële inkomstenbron. Uiteindelijk besloot ik dat de luxe van het niet verhuren van mijn appartement me de misgelopen inkomsten waard was. Voordat Airbnb bestond, was deze gedachte nooit in me opgekomen.

Wat mij overkwam strookt met wat onderzoek naar hoe consumenten denken laat zien: op het moment dat de mogelijkheid van geld verdienen zich voordoet, veranderen de afwegingen over wat je met tijd en goederen kunt doen. Spiller (2011) legt

uit hoe dit proces verloopt. “Voor ieder middel bestaan er gebruiksmogelijkheden die voor de hand liggend zijn, en daarom sneller als opportuniteitskosten worden beschouwd”, schrijft hij. Bij het nadenken over opportuniteitskosten, constateert Spiller, laten consumenten zich leiden door wat die bekende, voor de hand liggende gebruiksmogelijkheden zijn.

Wat de deelplatformen doen, is het palet aan gebruiksmogelijkheden uitbreiden. Zelf gekookt eten kan ook worden verkocht via Thuisafgehaald in plaats van te worden ingevroren. Een auto voor de deur wordt een artikel om te verhuren via Snappcar of een taxi om mee te rijden via UberPop. Vrije tijd kan worden ingezet om via een dienstenplatform aan anderen arbeid te verlenen. Zo bezien is het verschil tussen bestaande en nieuw gecreëerde capaciteit zoals Frenken (2016) dat hanteert kunstmatig. Digitale platformen creëren in zekere zin altijd nieuwe capaciteit. Op het platform transformeren niet-verhandelbare zaken tot economische goederen. Het platform maakt mensen ervan bewust dat die lege stoel in de auto of dat vrije uurtje verdienpotentieel heeft.

8.7 DEBAT OVER DE PLATFORMECONOMIE

Inmiddels is er ook een politieke discussie op gang gekomen over wat de platformeconomie betekent voor een mens die via de ik-bv in zijn levensonderhoud probeert te voorzien. Dat debat wordt gevormd door aan de ene kant optimisten, zoals Arun Sundararajan. In zijn toespraak voor het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden hield hij zijn toehoorders voor dat “*peer-to-peer*-ondernemingen, mogelijk gemaakt door digitale platformen, een significant onderdeel van de economie zullen vormen”. Volgens de hoogleraar zal “dat 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.

Pleitbezorgers van de deeleconomie illustreren dit punt met talloze anekdotes. Op hun website vertellen de mensen van ShareNL over Izabella, een Portugese vrouw waar een van de oprichters een kamer van huurde tijdens een bezoek aan Lissabon. Izabella was haar baan kwijtgeraakt door de crisis en gebruikte Airbnb om in haar inkomen te voorzien. “Izabella is dankzij de deeleconomie aan het ondernemen geslagen. Zonder de mogelijkheid van Airbnb had zij wellicht een uitkering aangevraagd.”⁶ Bovendien kwam op die manier geld terecht bij ‘lokale winkels en cafés, en niet bij de grote ketens die zich doorgaans rond hotels clusteren.’ Botsman en Rogers (2010) presenteren verhalen van *peers* die de deeleconomie een verrijking van hun leven vinden: een vrouw uit New York die haar huis kon behouden dankzij het verhuren via Airbnb nadat zij en haar man werkloos waren geworden. En Dave, de 26-jarige ontwerper die in avonden bijklust als taxichauffeur.

Maar er klinkt ook ideologische kritiek op de platformeconomie. Digitale platformen zijn, in tegenstelling tot winkels of de straatmarkt, altijd open. Ze maken mogelijk dat werk kan infiltreren in iedere minuut. Een samenspel van deelplatformen, *peer-to-peer*-dienstverlening en digitaal freelancen kan op die manier leiden tot wat de Koreaans-Duitse filosoof Byung-Chul Han de ‘vercommercialisering van het complete leven’ noemt. Dankzij de nieuwe mogelijkheden die online-platformen bieden komen steeds meer momenten in het leven in aanmerking als werktijd. Daarmee kruipen facetten van de commercie, zoals nadenken over een juiste prijs, het onderhandelen daarover en de hang naar winst delen van het leven binnen die daarvoor buiten de markt vielen.

Een dergelijke conclusie wordt getrokken door Ursula Huws, hoogleraar arbeid en globalisering aan de Universiteit van Hertfordshire. De deeleconomie en vergelijkbare ontwikkelingen zijn volgens haar een manier waarop onderdelen van het leven die ooit gratis waren en op basis van sociabiliteit plaatsvonden (een lift, een logeerbed, een gedeelde maaltijd) binnen een verdienmodel worden getrokken. Hetzelfde geldt volgens haar voor informele klussen (via dienstensites zoals Task Rabbit en Croqqr) en kleine huisnijverheid (via verkoopplatformen als Etsy). Waarom die gebreide trui weggeven als je hem kunt verkopen? Waarom de buurman helpen met zijn tuin als die diezelfde klus ook ergens anders, betaald kan worden uitgevoerd? Opnieuw geldt hier het principe van opportuniteitskosten. In een wereld waar *peer-to-peer* kan worden verdiend, is gratis werk diefstal uit de eigen portemonnee. Bovendien is volgens Huws deze digitale arbeidsorganisatie een ‘nieuw normatief model’ waarbij werk zich vanuit alle hoeken en op alle momenten kan voordoen, en de werker daar permanent voor paraat moet staan (Huws 2015).

Meer in het bijzonder spitst de discussie zich toe op de positie van het werkende individu dat zich in de platformeconomie begeeft. Zo blijkt uit verschillende onderzoeken dat *peer-to-peer* verdienen betekent dat de bestaande ongelijkheid van kansen om te geld verdienen in stand blijft. Voor het delen van goederen geldt immers dat je wel eerst bezit moeten hebben voordat je dat tegen betaling met anderen kan delen. Airbnb is een goed voorbeeld. Een huis verhuren kan alleen als je het ook daadwerkelijk in bezit hebt. In veel gevallen is het huurders niet toegestaan om hun huis in te brengen in de deeleconomie. Bovendien leveren mooie huizen in aantrekkelijke buurten (die in de regel ook duurder zijn) meer op. *The Wall Street Journal* constateerde in mei 2016 dat vooral “rijke Amerikanen profiteren van de mogelijkheden die de *gig-economy* biedt om meer inkomen uit bezit te halen” (Morath 2016). Het gevaar bestaat kortom dat de baten van de platformeconomie vooral terechtkomen bij de klasse die het toch al goed heeft.

Tegelijk vrezen critici van de platformeconomie de toename van ‘precair werk’. Dat is werk aan onderkant van de arbeidsmarkt met lage, onregelmatige verdiensten voor freelancers die verstoken zijn van de bescherming die werknemers in vaste dienst hebben. Ook staat de platformeconomie vaak op gespannen voet met de mogelijkheid om een fatsoenlijk inkomen te verwerven. Werk in de reguliere economie kent een minimumloon. Op de platformen kan in principe elke prijsafspraken worden gemaakt, met als gevolg een wedloop van digitale micro-entrepreneurs die met elkaar concurreren op prijs. Volgens politiek wetenschapper en oud-minister van Arbeid in de Verenigde Staten Robert Reich is de opkomst van de platformeconomie schadelijk voor werkers, omdat opdrachtgevers, of dat nu *peers* of bedrijven zijn, een manier in handen krijgen om werk te laten doen zonder daarbij verantwoordelijkheid te nemen voor zaken als minimumloon, veilige arbeidsomstandigheden, verzekeringen en pensioenen (Reich 2015).

Reichs kritiek heeft alles te maken met het ontbreken van een collectieve dimensie in de platformeconomie, die doorgaans wel bij regulier werk komt kijken. De platformeconomie breekt werk immers op tot de kleinste deelbare eenheid: individuele afspraken tussen een aanbieder en een afnemer, die per transactie gemaakt worden. Dit maakt het aanzienlijk moeilijker voor werkenden om zich te organiseren en zo die bescherming af te dwingen. Zo bezien is de opkomst van de platformeconomie een ontwikkeling met twee kanten. Aan de ene kant opent zij nieuwe mogelijkheden voor individuen om in hun levensonderhoud te voorzien. Aan andere kant wordt dit juist moeilijker omdat online-verdiensten niet automatisch leiden tot een stabiel en regelmatig inkomen en geen garanties bieden op uitkeringen, pensioenen, verlof en andere vormen van sociale zekerheid.

Reich (2015) wijst op het fundamentele dilemma dat ten grondslag ligt aan de positie van de platformwerker: wordt hij beschouwd als werknemer of, zoals nu meestal het geval is, als individuele ondernemer? Het antwoord op die vraag is namelijk bepalend voor welke bescherming en rechten een werkende heeft. Illustratief is de discussie rondom taxiplatform Uber, met als inzet de kwestie of Uberchauffeurs werknemers of ondernemers zijn. Het antwoord op de vraag, die op verschillende plekken in de wereld inzet is van juridische strijd, is bepalend voor de verplichtingen die het digitale platform heeft ten opzichte van de micro-entrepreneurs die erop actief zijn. Reich biedt op dit punt het volgende antwoord: zodra iemand meer dan de helft van zijn inkomsten of gewerkte uren uit één bron haalt, is het vreemd om over die persoon te spreken als een zelfstandig ondernemer en niet als werknemer.

Het criterium van Reich mag dan een antwoord zijn op het Uber-vraagstuk, maar daarmee is het debat over welke sociale afspraken en regels gelden in de platformeconomie nog niet geslecht. Volgens Urs Gasser, hoogleraar recht en directeur van het *Harvard Berkman Center for Internet and Society*, brengt de opkomst van de

platformeconomie een nieuwe, permanente spanning met zich mee. Zodra werk op deze manier georganiseerd wordt, doen nieuwe belanghebbenden hun intrede die behoefte aan bescherming hebben om te voorkomen dat ze uitgebuit worden of werken onder slechte arbeidsomstandigheden. Bestaande arbeidswetgeving voldoet hierbij meestal niet, omdat die is toegesneden op werken in vast dienstverband of als ‘gewone’ zzp’er. De platformeconomie heeft in feite een derde type werker in het leven geroepen die tussen die twee categorieën inzit en in de meeste gevallen wat betreft juridische positie tussen wal en schip valt.

Gasser (2016) pleit dan ook voor het opstellen nieuwe regulering, speciaal toegesneden op de platformwerker. Hij wijst erop dat de Verenigde Staten, Europa en Azië een traditie hebben om economische sectoren van bovenaf te reguleren. Maar omdat de platformeconomie van onderaf wordt gedreven door *peers* die onderling zaken doen, sluit traditioneel *command and control*-beleid slecht aan bij dit type werk. Nieuwe afspraken moeten volgens hem gemaakt worden door beleidsmakers, platformwerkers en de platformen samen.

In welke richting de platformeconomie zich verder zal ontwikkelen hangt af van wetgeving, maatschappelijke afspraken en beleid waarin werken via platformen zal worden ingekaderd of juist zal worden vrijgelaten. Tot nu toe heeft de platformeconomie zich stormachtig gevestigd, zonder al te strakke juridische, maatschappelijke en politieke kaders die specifiek op deze manier van werken zijn gericht. De vraag die dan voorligt is in hoeverre samenlevingen besluiten het platformwerk te reguleren of dat zij deze vorm van werken blijven beschouwen als een economische transactie tussen individuele *peers* onderling zonder inmenging van buitenaf.

8.8 SLOT: EEN NIEUW WERKREGIME

Hoe de toekomst van losse klussen in een platformeconomie eruitziet, blijkt lastig te voorspellen. De bedrijven die aanjager zijn van deze trend zijn overwegend kleine startups. Verscheidene daarvan groeien hard, maar daarvan zal naar alle waarschijnlijkheid hooguit een klein deel uitgroeien tot het formaat Uber of Airbnb. Bovendien wordt deze verandering in de wereld van het werk sterk van onderaf gedreven, door individuen die per geval besluiten welke tijd en spullen wel of niet in te brengen in het systeem. Ook laat deze ontwikkeling zich lastig inschatten omdat digitale *peer-to-peer*-platformen over landsgrenzen heen opereren. Daarbij komt dat de ontwikkeling waarbij goederen en diensten worden verhandeld via digitale platformen moeilijk onder één noemer is te vangen. In deze bijdrage zijn verschillende termen aan bod gekomen die alle een deel van een nieuw werkparadigma beschrijven dat op deze manier ontstaat (zoals op-afroepeconomie, deeleconomie, schnabbeconomie en ‘collaborative consumption’).

Wel is er een kenmerk dat al deze vormen van arbeidsorganisatie met elkaar verbindt. Hoe dan ook draagt deze nieuwe economie bij aan het opheffen van de grenzen tussen werk en niet-werk, tussen consumptie- en kapitaalgoed en tussen werkgever en werknemer. De digitale economie vergroot de mogelijkheden om 'eigen baas' te zijn.

Op die manier voegt de digitale economie een hoofdstuk toe aan de ontwikkeling van flexibel werken. Koen Haegens (2012) zoekt de wortels van het flexibel werken in de jaren zestig. De ethos van individuele vrijheid en zelfontplooiing die in dat tijdvak gemeengoed werd, heeft volgens hem de basis gelegd voor een werkcultuur waarin veel waarde wordt gehecht aan zelfbeschikking over arbeidstijd. Er is volgens hem een tijdsdiscipline ontstaan die afwijkt van wat gebruikelijk was in het industriële tijdperk, zoals vaste werktijden, verbonden aan een vaste handeling op een vaste plek. Inmiddels "lijken we zelf te bepalen hoe we onze tijd indelen en in welk tempo we werken", schrijft Haegens. "Het gevolg is dat de tijdsdiscipline niet langer hoeft te worden afgedwongen door een opzichter of een prikklok." Volgens hem heeft de hedendaagse werkende mens de prikklok als het ware 'ingeslikt' en komt de nieuwe tijdsdiscipline 'van binnenuit'. Naarmate mensen meer gaan werken via online-platformen neemt het belang van die zelfdisciplinerende toe.

De prijs die we hierbij betalen is de vervloeiing van sferen die ooit afgebakend waren en bestempeld werden als 'werk' en 'vrije tijd'. Losgekoppeld van vaste arbeidsafspraken en met de mogelijkheid om werkopdrachten overal ter wereld, 24 uur per dag vandaan te halen wordt ieder uur onderworpen aan een afweging, waarbij opportuniteitskosten om de hoek komen kijken: ga ik wandelen door het park, of bied ik mijzelf aan op Mechanical Turk?

"Je eigen baas zijn, dat geeft zeker mogelijkheden om het leven in eigen hand te nemen", schreef deeleconomie-expert Sundararajan in een opiniestuk in *The Guardian*. Maar datzelfde geldt voor de zekerheid van een vast inkomen, regelmatige werkuren en secundaire arbeidsvoorwaarden, concludeerde hij. "Het is moeilijker je leven te plannen als je niet weet hoeveel je volgend jaar zult verdienen." Welke keuzes mensen op dit vlak maken hangt deels af van henzelf en deels van het beleid dat het flexibel werken in een digitale economie inkadert.

Hoe ingewikkeld dat is, toont de casus van *peer-to-peer* taxidienst UberPop, die in verschillende landen verboden is verklaard, vaak na protesten van de reguliere taxi-branche. Ook in Nederland werd de dienst verboden omdat die niet voldoet aan de regels voor commercieel personenvervoer. Toch wordt daarmee een fundamentele discussie omzeild: de grens tussen werknemer, ondernemer, consument en gewone burger op zoek naar een extra zakcent, waar ligt die precies? "The people formerly known as consumers" is een van de slagzinnen uit het repertoire van de

deeleconomie. Was het maar zo simpel. Consumenten worden in een schnabbel-economie in toenemende mate ook ondernemer, werkzaam in een economie die kampt met nieuwe onzekerheden.

NOTEN

- 1 Zie http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf.
- 2 Ook wel *consumer-to-consumer* of persoon-tot-persoon genoemd. Het gaat hierbij om marktplaatsen waar bezoekers “in staat gesteld worden om vraag en aanbod direct bij elkaar te laten komen” (Ministerie van Economische Zaken 2015).
- 3 Zie: <http://www.sharenl.nl/netwerk>.
- 4 Voor een verdere beschrijving van verschillende soorten platforms zie: Gaver en Evans (2016) *The Rise of Platform Enterprise: A Global Survey, The Centre for Global Enterprise*.
- 5 Zie: www.ceps.eu/sites/default/files/FinalProgramme_1.pdf
- 6 Zie: www.sharenl.nl/kennis-1/#deeleconomie

LITERATUUR

- Botsman, R. en R. Rogers (2010) *What's Mine is Yours. How collaborative consumption is changing the way we live*, Collins.
- Buchanan, James (2008) 'Opportunity Cost', in Steven N. Durlauf en Lawrence E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2e ed., Palgrave Macmillan.
- Byung-Chul Han (2015) *Why Revolution is No Longer Possible*, beschikbaar op: www.opendemocracy.net/transformation/byung-chul-han/why-revolution-is-no-longer-possible.
- Chase, R. (2015) *Peers Inc. How people and platforms are inventing the collaborative economy and reinventing capitalism*, Headline/PublicAffairs.
- Eckhardt, G. en F. Bardhi (2015) 'The sharing economy isn't about sharing at all', *Harvard Business Review*, 28 januari, beschikbaar op: <https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>.
- Economist (2015) *The on-demand economy. Workers on tap*, 3-1-2015.
- Evans, P.C. en A. Gawer (2016) *The Rise of Platform Enterprise: a Global Survey*, New York: The Centre for Global Enterprise.
- Frenken, K. et al. (2015) *Wat is nu eigenlijk deeleconomie?*, beschikbaar op: www.mejudice.nl/artikelen/detail/wat-is-nu-eigenlijk-deeleconomie.
- Frenken, K. (2016) *De deeleconomie onder één noemer*. Inaugurale rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in Innovation Studies aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht, op vrijdag 12 februari 2016.
- Gasser, U. (2016) *The Sharing Economy: Disruptive Effects on Regulation and Paths Forward*, beschikbaar op: http://cgd.swissre.com/risk_dialogue_magazine/Digital_Economy/sharing_economy_disruptive_effects.html.
- Haegens, K. (2012) *Neem de Tijd. Overleven in de to-go Maatschappij*, Amsterdam: Ambo Anthos.
- Huws, U. (2016) *Logged in*, beschikbaar op: www.jacobinmag.com/2016/01/huws-sharing-economy-crowdsource-precarity-uber-workers/.
- Huws, U en S. Joyce (2016) *Crowd Working Survey February 2016*, University of Hertfordshire.
- ING Economisch Bureau (2015) *Ruim half miljoen huishoudens doen mee aan de deeleconomie*, juni 2015.
- JPMorgan Chase (2016) *Paydays, Paychecks and the Online Platform Economy. Big Data on Income Volatility*, februari.
- Kreijveld, M., J. Deuten en R. van Elst (red.) (2014) *De kracht van platformen. Nieuwe strategieën voor innoveren in een digitaliserende wereld*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Mason, P. (2015) *Postcapitalism*, Allen Lane.

- Ministerie van Economische Zaken (2015) *Innoveren in de Deeleconomie. Een inventarisatie van kansen en belemmeringen die innovatieve investeringen in de deeleconomie, op het gebied van groene groei, (on)mogelijk maken*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Morath, E. (2016) 'Why the Gig Economy May Not Put a Dent in Income Inequality', *The Wall Street Journal* 3 mei 2016.
- PWC (2015) *The Sharing Economy*, Consumer Intelligence Series, beschikbaar op: www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf.
- Reich, R. (2015) *Why the Sharing Economy is harming workers – and what must be done*, beschikbaar op: <http://robertreich.org/post/134080559175>.
- Schwab, K. (2016) 'The Fourth Industrial Revolution. What it means and how to respond', *Foreign Affairs*, beschikbaar op: www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution.
- Slee, T. (2016) *What is yours is mine. Against the Sharing Economy*, OR Books.
- Spiller, Stephen A. (2011) 'Opportunity Cost Consideration', *Journal of Consumer Research* 38, 4: 595–610.
- Sundararajan, A. (2015) 'The 'gig economy' is coming. What will it mean for work?', *The Guardian* 26 juli 2015.
- Thomas, C. (2014) 'Iedereen Kapitalist', *De Groene Amsterdammer* 24 september 2014.
- Wolf, M. (2015) 'Why the Techno-optimists are wrong', *Foreign Affairs* 94, 4, jul/aug: 15-22.

DEEL IV

SOCIALE ZEKERHEID

9 FLEXIBELE ARBEID, GEBALANCEERDE BESCHERMING

Saskia Klosse

9.1 INLEIDING

In een Verkenning over de toekomst van werk kan een kijkje in de juridische keuken niet ontbreken. In die keuken staan diverse potjes op het vuur die om aandacht vragen in het kader van de drang om arbeid flexibel te organiseren. In een van die potjes pruttelen allerlei vragen rond het rap toenemende aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Het recht worstelt hiermee. Zijn de juridische spelregels niet te strak en beschermen zij wel de juiste groepen? Dat dit soort vragen rijzen heeft met het vertrekpunt te maken. Het recht ziet zzp'ers in principe als zelfstandigen en daarmee als een groep die zorgt voor zichzelf en geen specifieke bescherming nodig heeft. Zzp'ers worden op dit punt anders behandeld dan werknemers. Dit levert in de praktijk problemen op. De vraag is daarom of dit vertrekpunt nog toereikend is: kunnen we daarmee in de toekomst vooruit of is bijstelling nodig en, zo ja, waarom en op welke punten?

Dit hoofdstuk begint met een schets van het raamwerk waarin de juridische spelregels zijn vastgelegd. Het accent ligt daarbij op het arbeidsrecht en het sociale-zekerheidsrecht maar ook relevante fiscale aspecten worden meegenomen (paragraaf 9.2). De bijdrage vervolgt met een analyse van de mogelijke knelpunten (paragraaf 9.3) en mondt uit in een pleidooi voor een meer gedifferentieerde benadering (paragraaf 9.4).

9.2 JURIDISCH RAAMWERK

BASISONTWERP

Voor de bescherming van de werkenden heeft het recht een bepaald grondpatroon ontwikkeld. Werknemers en zelfstandigen kregen daarbij ieder een eigen regime. Het recht heeft zo in feite twee huizen gebouwd met eigen bouwstijlen en huisregels. Uitgangspunt is dat de bewoners van het werknemershuis zich moeten houden aan de voorschriften van de werkgever. In ruil daarvoor krijgen ze een scala van rechten. De bewoners van het huis voor zelfstandigen doppen hun eigen boontjes maar kunnen wel profiteren van fiscale voordelen. De typering van de arbeidsrelatie regelt de toegang tot de twee huizen. De arbeidsovereenkomst opent de deur van het werknemershuis en de overeenkomst van opdracht fungeert als entreebiljet voor het huis voor zelfstandigen.¹

De arbeidsovereenkomst is voorbehouden aan werknemers. Typerend voor werknemers is dat zij tijdelijk of voor langere tijd *in dienst zijn* bij een werkgever die bepaalt hoe de arbeid moet worden uitgevoerd. Ze zijn daardoor ondergeschikt aan en voor hun inkomen ook afhankelijk van hun werkgever.² Het recht compenseert deze ongelijke positie met allerlei rechten. Deze rechten zijn vastgelegd in de wet en kunnen nader worden uitgewerkt in een cao. Tot de werknemersrechten behoren bijvoorbeeld het wettelijk minimumloon en het recht op doorbetaling van loon bij ziekte of als er tijdelijk geen werk is.³ Werknemers hebben ook ontslagbescherming.⁴ Verder worden ze beschermd tegen te lange werktijden en tegen onveilige arbeidsomstandigheden.⁵ Bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid kunnen ze een beroep doen op de werknemersverzekeringen.⁶ Werkgevers dragen daarvoor premies af aan de Belastingdienst.

Bij zzp-arbeid wordt in de regel gebruikgemaakt van een overeenkomst van opdracht.⁷ Uitgangspunt is hier dat de contractpartijen op basis van gelijkwaardigheid onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden, zoals tarieven en werktijden. In plaats van ongelijkheidscompensatie staat hier de contractsvrijheid voorop en daarbij past een beperkte regulering. Zzp'ers die werken op basis van een overeenkomst van opdracht hebben daardoor minder rechten dan werknemers. Ze hebben bijvoorbeeld wel recht op de gebruikelijke of in ieder geval een redelijk beloning,⁸ maar niet op tijdige uitbetaling daarvan, noch op doorbetaling van de beloning bij ziekte. Voor zzp'ers kunnen in principe ook geen minimumtarieven worden bedongen in cao's. Velen van hen opereren namelijk als zelfstandig ondernemer en 'prijzafspraken' in cao's botsen met het voor ondernemers geldende kartelverbod.⁹ Er is ook geen ontslagbescherming. Verder staan de werknemersverzekeringen in principe niet voor hen open. Zzp'ers worden geacht zelf voorzieningen te treffen voor risico's als werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en de kosten hiervan in te calculeren in hun tarieven. Sinds januari 2015 kunnen zzp'ers vrijwillig een zzp-pensioen afsluiten. Hiervoor is een speciale 'lifecycle-belegging' ontwikkeld. Deelnemers bepalen zelf hun inleg en de uitkeringsduur.

IB-ONDERNEMERS

Tot 1 mei 2016 werden zzp'ers gezien als zelfstandig ondernemers als zij beschikten over een VAR-verklaring. Opdrachtgevers die in zee gingen met iemand die een dergelijke verklaring had, konden ervan uitgaan dat de fiscus de betrokkene zag als zelfstandig ondernemer in de zin van de Wet inkomstenbelasting ('IB-ondernemer').¹⁰ Zij hoefden dan geen premies af te dragen voor de werknemersverzekeringen en de zorgverzekering. Mocht achteraf blijken dat de VAR-houder in werkelijkheid een (fictief) dienstverband had, dan waren opdrachtgevers bovendien gevrijwaard van naheffingsaanslagen. Opdrachtnemers werden in zo'n geval wel aangeslagen voor de achterstallige premies en moesten ook alle ontvangen fiscale voor-

delen terugbetalen. Dat was een zure appel, zeker omdat deze terugbetalingsverplichting kon terugwerken tot vijf jaar na de vaststelling dat in feite sprake was van een (fictief) dienstverband.

Om deze disbalans in de verantwoordelijkheidsverdeling te herstellen wordt sinds 1 mei 2016 gewerkt met modelovereenkomsten. De Belastingdienst toetst aan de hand daarvan op voorhand of de overeenkomst voldoet aan de vereisten voor het IB-ondernemerschap. Concludeert de Belastingdienst dat dit het geval is, dan mag de opdrachtgever er vijf jaar van uitgaan dat hij geen premies verschuldigd is. Blijkt echter achteraf dat de IB-ondernemer/zzp'er in feite als werknemer heeft gefunctioneerd, dan moet zijn opdrachtgever alsnog premies afdragen voor de werknemersverzekeringen en de zorgverzekering. De zzp'er kan ook zelf een aanslag krijgen voor de afdracht van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Het nieuwe systeem maakt van de correcte naleving van de getoetste overeenkomst zo een gedeelde verantwoordelijkheid.¹¹

Voor zzp'ers die kwalificeren als IB-ondernemer zijn fiscale voordelen in het leven geroepen. Voorbeelden hiervan zijn de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Door deze voordelen betalen deze zzp'ers minder belasting dan werknemers met een vergelijkbaar inkomen. Ze krijgen ook eerder inkomensafhankelijke toeslagen, zoals de huur- of de zorgtoeslag (Aerts 2013: 109). Het netto besteedbare inkomen neemt hierdoor toe (IBO 2015: 35, figuur 9.2). Dat geeft ruimte om reserves op te bouwen die kunnen worden gebruikt voor investeringen in de continuïteit van de onderneming, voor de oude dag en voor de overbrugging van periodes van vakantie, ziekte, arbeidsongeschiktheid of lege orderportefeuilles. De bedoeling hiervan is het zelfstandig ondernemerschap te stimuleren.

FICTIEVE DIENSBETREKKING

Op het principe dat zelfstandigen geen toegang hebben tot het werknemershuis bestaan uitzonderingen. Zo kunnen zelfstandigen die werken op basis van een overeenkomst van opdracht soms een beroep doen op het wettelijk minimumloon of de werknemersverzekeringen. Ze moeten dan wel verkeren in een positie die in sociaaleconomisch opzicht vergelijkbaar is met die van werknemers (ze zijn bijvoorbeeld economisch afhankelijk van een enkele opdrachtgever). De verrichte arbeid mag ook niet 'bijkomstig' zijn.¹² Wordt aan deze voorwaarden voldaan, dan wordt aangenomen dat de persoon in kwestie een 'fictieve dienstbetrekking' heeft. De deur van het werknemershuis wordt daarmee op een kiertje gezet. Op een kiertje, want de betrokkene krijgt in zo'n geval alleen toegang tot het wettelijk minimumloon en/of de werknemersverzekeringen als hij *niet* opereert 'in het kader van de zelfstandige uitoefening van een bedrijf of beroep'.¹³ Voor zzp'ers die hun diensten verkopen als zelfstandig ondernemer is dit een venijnig staartje. Zij voldoen immers niet aan deze voorwaarde.¹⁴

9.3 PUNTEN VAN ZORG

Het juridisch kader heeft een hoog alles-of-niets-gehalte. Daardoor kunnen in de praktijk problemen ontstaan die in de volgende subparagrafen worden toegelicht.

MENGVORMEN: ARBEIDSOVEREENKOMST OF OVEREENKOMST VAN OPDRACHT?

Soms is onduidelijk hoe de arbeidsrelatie moet worden geduid. Op papier is bijvoorbeeld sprake van een overeenkomst van opdracht maar in werkelijkheid heeft de arbeidsrelatie ook trekjes van een arbeidsovereenkomst. De vraag is dan welk regime van toepassing is. Helderheid hierover is van belang. Aan de arbeidsovereenkomst zijn immers veel meer rechten verbonden dan aan de overeenkomst van opdracht. In de praktijk is echter lang niet altijd duidelijk hoe de arbeidsrelatie moet worden getypeerd. Denk bijvoorbeeld aan zorgverleners die als zzp'er werken via een bemiddelingsbureau. Als zij hun opdrachten enkel via dat bureau binnenhalen, zijn zij voor hun inkomen net zo afhankelijk van dat bureau als een werknemer van zijn werkgever (Barentsen 2014). Wat geeft dan de doorslag? Dezelfde vraag kan rijzen bij de rap groeiende groep werkenden die de matchingsmogelijkheden van de 'online gig economie' benut. Denk aan de taxichauffeurs van Uber, die zelf bepalen of en zo ja wanneer zij een ritje maken maar de prijs daarvoor niet zelf kunnen bepalen (Harris en Krueger 2015). Maar ook als er geen intermediairs in het spel zijn, kan onduidelijk zijn welk etiket er op de arbeidsrelatie moet worden geplakt. Zo zijn de meeste pakketbezorgers van PostNL bewust zzp'er omdat ze dan meer kunnen verdienen.¹⁵ De fiscus ziet hen als ondernemers want ze investeren in een eigen bestelbus en dragen ondernemingsrisico, bijvoorbeeld doordat ze worden betaald per succesvolle stop. Daar staat tegenover dat ze zich moeten houden aan uitgebreide en gedetailleerde werkinstructies: PostNL bepaalt niet alleen de kleur en de maat van de bus en de kleding die ze moeten dragen, maar ook de route en de tijd waarbinnen pakketten moeten worden bezorgd. De pakketbezorgers werken feitelijk ook alleen voor PostNL; andere pakketten bezorgen dan die voor PostNL wordt niet geduld. Kortom, ook de arbeidsrelatie van de pakketbezorgers heeft trekjes van beide regimes.

De vraag naar de ware aard van de arbeidsrelatie komt meestal op als er *geschillen* ontstaan. Een pakketbezorger krijgt bijvoorbeeld ineens geen opdrachten meer. Hij beroept zich op het ontslagrecht omdat hij in feite werkt op basis van een arbeidsovereenkomst. PostNL stelt daar tegenover dat de pakketbezorger een opdrachtovereenkomst heeft getekend en dat het ontslagrecht daarom niet op hem van toepassing is. De pakketbezorger zal dan in rechte zijn gelijk moeten halen.

Het recht schiet hem daarbij te hulp met het zogenoemde *rechtsvermoeden*. Zzp'ers kunnen dat invoeren als zij drie maanden wekelijks, of gedurende minimaal twintig uur per maand, tegen betaling voor de opdrachtgever hebben

gewerkt.¹⁶ Verondersteld wordt dan dat zij een arbeidsovereenkomst hebben. Het is aan de opdrachtgever om dat te ontcrachten. Het rechtsvermoeden geeft zzp'ers zo een procedureel voordeel, maar de vraag is of zij daarmee echt geholpen zijn. Zij moeten immers een procedure tegen de opdrachtgever starten. Zien zij daarvan af, dan blijft de deur van het werknemershuis gesloten. Trekken ze wel de stoute schoenen aan, dan valt nog maar te bezien of de rechter de claim zal toewijzen. De rechter beoordeelt namelijk de feitelijke werksituatie.¹⁷ Dit oordeel kan verschillende uitpakken. Zo zijn tegen PostNL heel wat rechtszaken aangespannen. In de meeste gevallen kregen de pakketbezorgers nul op hun rekest.¹⁸ Er waren echter ook rechters die royaler waren bij het uitdelen van entreebiljetten voor de werknemersbescherming.¹⁹ De verklaring voor dit verschil ligt in de werkwijze: de rechter moet de werksituatie per geval beoordelen en daarbij alle relevante feiten en omstandigheden meewegen. Het totale plaatje is uiteindelijk bepalend.

SCHIJNZELFSTANDIGHEID

In het juridische systeem is de contractvorm bepalend voor de geboden bescherming. Zolang de basisprincipes kloppen, hoeft dat geen probleem te zijn. Een zzp'er werkt bijvoorbeeld voor eigen rekening en risico, onderhandelt in vrijheid met zijn opdrachtgever over het tarief en is in staat daarin zijn risico's 'in te prijzen'. Maar er zijn ook situaties waarin de onderhandelingsmacht niet gelijkwaardig is verdeeld. De werkverschaffer zit dan al snel in de 'drivers seat'. Die weet als geen ander dat arbeidsovereenkomsten gepaard gaan met dure werkgeversverplichtingen. Hij weet ook dat hij de kosten kan beperken door aan te sturen op een overeenkomst van opdracht. Gemiddeld levert dat een kostenvoordeel op van zo'n 30 procent (IBO 2015: 46, figuur 3; Boot 2016). In tijden waarin efficiëntie en kostenbeheersing de boventoon voeren, werkt dit een vlucht in flexibele contractvormen in de hand. Als de drijfveer daarachter is dat zzp'ers goedkoper zijn dan werknemers, wordt in feite geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden. Dit veroorzaakt spanningen op de arbeidsmarkt. Zo wordt in bepaalde sectoren uit concurrentie- en/of bezuinigingsoverwegingen hoofdzakelijk of alleen nog maar met opdracht-overeenkomsten gewerkt (Barentsen 2015; IBO 2015: 35, 43 en 65).

Het kostenvoordeel dat is verbonden aan de opdrachtovereenkomst kan oneigenlijk gebruik in de hand werken. Bijvoorbeeld: een werknemer dreigt te worden ontslagen, maar kan blijven als hij bereid is *hetzelfde werk* te doen maar dan als zzp'er tegen een lager tarief. Dit riekt naar schijnzelfstandigheid. De omvang van dit probleem is moeilijk in te schatten. Sommigen suggereren dat circa één op de drie zelfstandigen werkt in een sector waar de grens tussen het werknemer- en ondernemerschap moeilijk valt te trekken (Dekker 2013: 19). Anderen concludeerden uit onderzoek in een aantal sectoren (zorg, bouw, transport en zakelijke dienstverlening) dat daar ongeveer twee procent van de zzp'ers op aandrang van de (voormalige) werkgever zzp'er is geworden. Bij ongeveer vijftien procent was dat het geval omdat er geen baan in loondienst voorhanden was (SEOR 2013). Deze per-

centages zijn slechts indicatief, maar ze geven wel aan dat er een groep zzp'ers is die door de combinatie van concurrentie- en kostenoverwegingen en rammelende rechtsbescherming in een kwetsbare positie kan terechtkomen (Boot 2016).

Om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan, is op 1 juli 2015 de Wet aanpak schijnconstructies (Was) in werking getreden (Franssen 2015; Van der Kolk en Kreulen 2015). Deze wet richt zijn pijlen op schijnconstructies die werkgevers vooral in de (tuin)bouw en transportsector hanteren om hun loonkosten te drukken. Werkgevers sluiten daarbij meestal overeenkomsten van opdracht (of aanneemingsovereenkomsten) met derden bij wie hun werknemers werkzaamheden gaan verrichten. Bij onderbetaling biedt de wet deze werknemers de mogelijkheid om niet alleen hun directe werkgever, maar ook andere opdrachtgevers in de keten aan te spreken op betaling van achterstallig loon.²⁰ Zzp'ers kunnen hiervan gebruikmaken als zij via een bemiddelingsbureau arbeid verrichten voor een opdrachtgever (Kabinetsreactie 2015: 6). Functioneren ze daarbij in feite als werknemer, dan kunnen ze stellen dat ze ook als werknemer moeten worden betaald. Dat kan echter pas als vaststaat dat zij de arbeid in werkelijkheid verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst. Het kabinet verwijst in dit verband naar het rechtsvermoeden, maar de Was neemt de daaraan klevende knelpunten niet weg. Het is daarom de vraag in hoeverre deze maatregel de positie van schijnzelfstandigen versterkt (zie hierover ook Boot 2016).

In paragraaf 9.2 werd al aangestipt dat de VAR-verklaring per 1 mei 2016 is vervangen door een nieuw systeem. Branche- en koepelorganisaties, maar ook individuele opdrachtnemers en opdrachtgevers, wordt de mogelijkheid geboden om opdrachtovereenkomsten die in de sector gebruikelijk zijn, vooraf door de Belastingdienst te laten toetsen.²¹ In dit nieuwe systeem krijgen opdrachtgevers een duidelijk financieel belang bij een correcte uitvoering van de getoetste contracten. Immers, de opdrachtgever zal alsnog de achterstallige premies moeten afdragen aan de Belastingdienst als uit controle achteraf blijkt dat in werkelijkheid sprake was van een (fictief) dienstverband.²² Dit kan helpen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Punt blijft echter dat, bij onduidelijkheid over de ware aard van de arbeidsrelatie, pas *achteraf* zekerheid kan worden verkregen over mogelijke naheffingen en eventuele uitkeringsrechten. Dit is ook zo aan de arbeidsrechtelijke kant. Immers, ook daar beoordeelt de rechter *achteraf* of een zzp'er misschien werkzaam is geweest op basis van een arbeidsovereenkomst en dus kwalificeert voor de werknemersbescherming (paragraaf 9.3).

Om het kostenverschil tussen werknemers en zzp'ers te verkleinen, zouden voor zzp'ers minimumtarieven kunnen worden bedongen in cao's. Punt is hier dat de mededingingsregels het collectief bedingen van minimumtarieven voor zzp'ers *die zelfstandig ondernemer zijn* niet toestaan. Rechter hebben dit vereiste aangegrepen om een opening te creëren. Dat gebeurde in een zaak waarbij zzp'ers optraden

als vervanger van orkestleden met een arbeidscontract. Zij deden dus precies hetzelfde werk als de orkestleden. Het oordeel luidde dat zzp'ers in dat geval opereerden als schijnzelfstandigen en niet als zelfstandige ondernemers. Vanuit de optiek van het mededingingsrecht zijn cao-afspraken over minimumtarieven dan toegestaan onder de voorwaarde dat er duidelijk een ondergeschiktheidsrelatie is. De zzp'er voert het werk bijvoorbeeld uit in het bedrijf van de opdrachtgever die ook de plaats, de aard en de inhoud van het werk bepaalt.²³ Deze beperking biedt sociale partners per saldo een smalle basis om op voort te bouwen bij toekomstige cao-onderhandelingen (Pennings 2015). Er is immers lang niet altijd sprake van een ondergeschiktheidsrelatie bij zzp-arbeid. Als die ontbreekt, biedt deze opening geen soelaas. Om een bredere groep zzp'ers te bereiken zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. Te denken valt aan het opnemen van een exceptie voor bepaalde zzp'ers in de mededingingsregels, waarbij het vizier zich zou kunnen richten op zzp'ers die in een kwetsbare positie verkeren.

ONVOLDENDE RUIMTE VOOR MAATWERK

Door het hoge alles-of-niets-gehalte van het huidige beschermingssysteem vallen sommige zzp'ers tussen wal en schip. Er zijn bijvoorbeeld zzp'ers die ondanks een klein klantenbestand bewust IB-ondernemer zijn. Zij vallen buiten de beschermingsboot terwijl ze soms in een kwetsbare positie verkeren. Die kwetsbaarheid kan het gevolg zijn van een sterke afhankelijkheid van één opdrachtgever, weinig autonomie en een beperkte onderhandelingsmacht. Deze groep slaagt er lang niet altijd in om ondernemersrisico's structureel door te berekenen in hun tarieven, waardoor ze geen of maar een kleine financiële buffer opbouwen voor het opvangen van tegenslag. Dit kan gaan wringen bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Ongeveer twee op de drie zzp'ers is daartegen niet verzekerd, terwijl langdurige arbeidsongeschiktheid grote financiële consequenties kan hebben (IBO 2015: 22). Onvoldoende pensioenopbouw is op dit moment nog niet echt een punt van zorg. De huidige gepensioneerde zzp'ers hebben gemiddeld ongeveer een even hoog aanvullend pensioen als de huidige gepensioneerde werknemers (IBO 2015: 19). Als de tendens om te concurreren op arbeidsvoorwaarden zich verder doorzet, kan het aantal zzp'ers met een ontoereikend aanvullend pensioen echter gaan groeien. Het gevolg hiervan kan zijn dat de groep kwetsbare zelfstandigen uiteindelijk toeneemt.

Om kwetsbaarheid voor zzp'ers te voorkomen, opent het recht soms het werknemershuis voor zelfstandigen. Dit gebeurt via de figuur van de 'fictieve dienstbetrekking' (paragraaf 9.2). Zzp'ers krijgen daarmee toegang tot de werknemersverzekeringen, terwijl zij daarop misschien helemaal niet zitten te wachten. Na deze kwalificatie zal de opdrachtgever immers premies moeten afdragen aan de Belastingdienst. Voor de opdrachtgever kan dat een reden zijn om de opdracht in te trekken. Ook voor 'ondernemende werknemers' kan het bestaande systeem te strak te zijn. Deze term doelt op ambitieuze, talentvolle werknemers die toege-

voegde waarde creëren voor hun werkgever door, op eigen initiatief, innovatieve bedrijfsactiviteiten te ontwikkelen (Stam en Liebrechts 2017). Hoewel zij opereren met een grote mate van autonomie en zeer zelfredzaam zijn, zitten ze in het werknemershuis omdat ze werknemer zijn. Ze hebben daarom recht op de volledige werknemersbescherming terwijl ze misschien best wat meer keuzevrijheid zouden willen. Per saldo ontstaat zo een ‘mismatch’: kwetsbare zelfstandigen krijgen soms te weinig bescherming en zelfredzame werknemers te weinig keuzevrijheid (IBO 2015: 72).

SCHEVE VERHOUDINGEN

Globalisering en technologische vooruitgang zullen ook in de toekomst hoge eisen blijven stellen aan het aanpassingsvermogen van zowel werkverschaffers als werkenden. Flexibiliteit blijft daarom een belangrijk thema en dat geldt ook voor de inzet op kostenbeheersing en efficiëntie om concurrerend te blijven op de mondiale markt. De keuze voor het inhuren van zzp'ers blijft dan een aantrekkelijke optie. De verwachting is dan ook dat het aantal zzp'ers in de toekomst verder zal toenemen (Bosch et al. 2013: 152). Deze trend kan tot gevolg hebben dat de personenkring van de werknemersverzekeringen kleiner wordt. Daardoor vermindert de mogelijkheid om risico's met elkaar te delen en dus om solidariteit tussen verschillende groepen te organiseren. Het verschil in premie- en belastingdruk tussen werknemers en zelfstandigen kan bovendien gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen. De bereidheid om aan het verplichte stelsel bij te dragen kan daardoor afnemen. Er zijn geen aanwijzingen dat dit proces zich al voltrekt. Bij een verdere toename van het aantal zzp'ers is dit echter wel een aandachtspunt (IBO 2015: 54 en 59).

Zzp'ers die IB-ondernemer zijn, komen sneller in aanmerking voor inkomensafhankelijke toeslagen (IBO 2015: 16). Met de groei van het aantal IB-ondernemers nemen zo de overheidsuitgaven toe, terwijl de inkomsten afnemen. Door de fiscale voordelen betalen zzp'ers immers minder belasting. Daar staan geen substantiële baten tegenover in termen van innovatie, economische groei en extra werkgelegenheid. Zzp'ers nemen immers in het algemeen geen personeel in dienst (IBO 2015: 8, 24 en 59). Daar komt bij dat in situaties waarin zzp'ers beschikken over weinig onderhandelingsmacht, de fiscale voordelen via lage tarieven naar de opdrachtgever gaan. Zij fungeren dan in feite als een soort tariefsubsidie voor opdrachtgevers (IBO 2015: 44, 46 en 70). Het bestaande systeem werkt zo scheve verhoudingen in de hand. Immers, het is niet uitgesloten dat uiteindelijk de belastingen moeten worden verhoogd om de extra overheidsuitgaven te dekken. Deze verhoging zal primair moeten worden opgebracht door werkgevers/opdrachtgevers en werknemers. Van hen wordt zo solidariteit verwacht met de groeiende groep zzp'ers voor wie dat in veel mindere mate geldt. Via de fiscale voordelen kunnen zij zich immers deels onttrekken aan belastingbijdragen.

9.4 HOE NU VERDER?

Uit het bovenstaande volgt dat de ‘beschermingsschoen’ op een aantal punten knelt. Dit is voor een belangrijk deel terug te voeren op de basiskeuze om werknemers en zelfstandigen anders te behandelen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de ondergeschiktheidsrelatie, die kenmerkend is voor het werknemerschap, bij zelfstandigen ontbreekt. Voor dit uitgangspunt is best wat te zeggen. Maar soms is het scherpe onderscheid dat hiermee wordt gemaakt tussen werknemers en zelfstandigen te zwart-wit. Dit kan leiden tot situaties waarin dit onderscheid niet langer te rechtvaardigen is.

Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO-rapport) adviseert in dit licht om toe te werken naar een gedifferentieerd beschermingssysteem voor alle werkenden, waarin de beschermingsbehoeften van de verschillende groepen werkenden vooropstaat. Het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt daarmee niet losgelaten. De gedachte is eerder om het beschermingsniveau af te stemmen op de mate waarin de werker zelfredzaam is of juist afhankelijk is van zijn werkverschaffer (IBO 2015: 73-74). Het IBO-rapport stelt verder voor de kostenverschillen te verkleinen door de fiscale regimes voor werknemers en ondernemers dichter bij elkaar te brengen. Kort gezegd is de hoofdgedachte hier om de zelfstandigenaftrek om te bouwen tot een generieke lastenverlichting voor alle werkenden en andere fiscale faciliteiten beter te richten op hun doel, om innovatie en werkgelegenheids-groei te bevorderen (IBO 2015: 91).

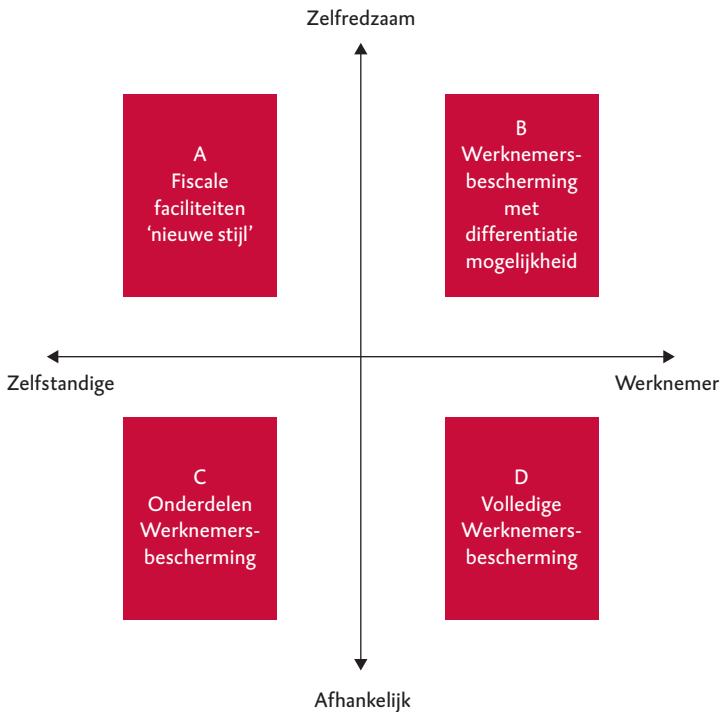
EEN NIEUW HUIS VOOR DE WERKENDEN

Het kabinet lijkt open te staan voor het IBO-idee om op termijn een nieuw huis voor de werkenden te bouwen. Hoe dat huis eruit zal gaan zien is uiteindelijk een politieke beslissing. Het kabinet wil daarvoor de tijd nemen, zodat hierover een breed politiek en maatschappelijk debat kan worden gevoerd (Kabinetsreactie 2015: 5). In dat debat zullen fundamentele punten moeten worden aangeroerd.

Het begint al meteen met het basisontwerp. Immers, de drang om arbeid flexibel te organiseren zal in de toekomst niet verdwijnen. Het basisontwerp moet daartegen bestand zijn. Idealiter moet het zo zijn ingericht dat arbeidsorganisaties en werkenden goed kunnen meebewegen met veranderingen, dat de werkenden op hun waarde worden geschat, en dat de risico's voor alle betrokkenen worden verlaagd. De kunst is kortom te komen tot een meer gebalanceerde arbeidsflexibiliteit. Daarbij is de focus niet langer primair gericht op het kostenaspect, maar veel meer op het maken van weloverwogen, strategische keuzes die op de langere termijn baten opleveren voor werkgevers en de werkenden. Niet ‘snijden’ maar ‘groeien’ zou het devies voor de toekomst moeten zijn (TNO 2016).

Ook over het entreebiljet zal moeten worden gediscussieerd. Het bouwen van een huis voor de werkenden veronderstelt dat alle werkenden het huis kunnen betreden met hetzelfde biljet. Daarmee kunnen zij vervolgens, al dan niet tegen een meerprijs, toegang krijgen tot de verschillende kamers waarover het huis voor de werkenden beschikt. Het toegangsbiljet zou idealiter een uniform werkcontract moeten zijn. Om recht te kunnen doen aan de verschillende beschermingsbehoeften zou dat contract gedifferentieerde beschermingsmogelijkheden moeten bieden. De vraag in hoeverre de werker zelfredzaam of juist afhankelijk is van zijn werkverschaffer zou daarbij als leidraad kunnen dienen. Hoe zo'n gedifferentieerd beschermingssysteem eruit zou kunnen zien, geeft het aan het IBO-rapport ontleende schema in figuur 9.1 weer (IBO 2015: 73).

Figuur 9.1 Gedifferentieerd beschermingssysteem



Bron: IBO 2015: 73.

BALANCEREN TUSSEN KEUZEVRIJHEID EN BESCHERMING

Het schema voegt aan het huidige onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen een nieuwe dimensie toe. De verticale lijn die loopt van zelfredzaamheid naar afhankelijkheid weerspiegelt die dimensie. Door toevoeging daarvan ontstaan vier kwadranten. De plaats van werkenden in een van de kwadranten is niet statisch. Switchen tussen het werknemer- en het ondernemerschap komt immers regel-

matig voor en dat zal ook in de toekomst zo blijven. Bovendien kunnen werkenden in de ene fase van hun leven (heel) zelfredzaam zijn en in een andere fase (zeer) afhankelijk worden. Dat moet zich kunnen vertalen in de overgang naar een ander kwadrant met een ander beschermingsniveau.

Kwadrant A is bedoeld voor de zelfredzame zelfstandigen. Zij vertegenwoordigen de ‘echte’ zelfstandigen en de zzp’ers die IB-ondernemer zijn. Het vaststellen wanneer een zelfstandige zelfredzaam is, zou kunnen worden bepaald aan de hand van het huishoudinkomen. Ligt dat boven een bepaalde grens, dan wordt zelfredzaamheid verondersteld. Deze groep heeft dan geen toegang tot de werknemersbescherming maar eventueel wel tot fiscale voordelen. In het licht van de knelpunten genoemd in paragraaf 9.3 ligt het voor de hand om voor de vormgeving daarvan de aanpassingsvoorstellen van het IBO nader te onderzoeken.

Zelfredzame werknemers worden ingedeeld in kwadrant B. Dat zijn bijvoorbeeld de ‘ondernemende werknemers’ die werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Kenmerkend voor zelfredzame werknemers is dat ze werken met een grote mate van zelfstandigheid. Ondergeschiktheid aan de werkgever is dan geen hoofdkenmerk meer en dat biedt ruimte om meer variatie aan te brengen in de geboden bescherming. Daarbij zou een ‘opt-out’-systeem kunnen worden gebruikt. Deze werknemers hebben dan in beginsel recht op de volledige werknemersbescherming, maar kunnen opteren voor minder bescherming, waarbij de wetgever bepaalt wat de keuzemogelijkheden zijn. Dit is een wat andere invulling dan het IBO-rapport voorstelt. Daarin wordt geopperd om de differentiatie voor zelfredzame werknemers vooral te zoeken in het ontmoedigen van bovenwettelijke afspraken in cao’s (IBO 2015: 73).

Het model gaat ervan uit dat er ook in de toekomst werkenden zullen zijn die in dienst van een werkgever arbeid verrichten. Daarbij past ongelijkheidscompensatie als grondprincipe. In het schema komt deze gedachte terug in kwadrant D. Dit kwadrant is bestemd voor werknemers die ondergeschikt zijn aan en economisch afhankelijk van hun werkgever. Net als nu komt deze groep in aanmerking voor de volledige werknemersbescherming.

Kwadrant C is bestemd voor zzp’ers met een huishoudinkomen dat ligt onder een bepaalde grens. Zij opereren als zelfstandigen maar verkeren in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld omdat ze voor hun inkomen afhankelijk zijn van een enkele opdrachtgever en/of werken tegen lage tarieven waardoor ze te weinig reserves kunnen opbouwen. Het IBO-rapport stelt voor hun onderhandelingspositie te versterken door gedragscodes te ontwikkelen, goed opdrachtgeverschap te stimuleren en hun positie bij cao-onderhandelingen te verstevigen (IBO 2015: 66 en 73). Het is de vraag of dit afdoende is. Wellicht moet er nog een stap verder worden gezet, door bepaalde onderdelen van de werknemersbescherming open te stellen voor

zelfstandigen in kwadrant C. De wetgever zou bijvoorbeeld het boetebeding bij uitblijvende of te late betaling, een minimale opzegtermijn en/of het principe van goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap op deze groep van toepassing kunnen verklaren (Westerveld 2013: 96-97; Boot 2016).

De vraag is of dat ook zou moeten gelden voor onderdelen van de werknemersverzekeringen. Volgens het IBO-rapport ligt dat voor het risico van werkloosheid en ziekte minder voor de hand. Immers, het tijdelijk hebben van onvoldoende werk behoort tot het ondernemersrisico en ook bij ziekte lijkt het, vanuit de aard van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, wenselijk om een eigenrisicoperiode aan te houden als onderdeel van het ondernemersrisico (IBO 2015: 68). Bij langdurige arbeidsongeschiktheid ligt dat anders. Dat is een risico dat zich lastig laat inschatten en nogal eens wordt onderschat, terwijl het grote financiële gevolgen kan hebben. De eventuele buffers zijn dan al snel uitgeput. Daar komt bij dat dit risico, zeker naarmate de gezondheid slechter is, moeilijk of alleen tegen hoge kosten is te verzekeren op de particuliere verzekeringsmarkt. Dit roept de vraag op hoe het arbeidsongeschiktheidsrisico kan worden gedekt.

OPTIES VOOR HET VERZEKEREN VAN HET ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSRISICO

Voor het verzekeren van het arbeidsongeschiktheidsrisico zijn meerdere opties denkbaar. De eerste speelt in op de stelregel dat zelfstandigen niets moeten hebben van verplichte verzekeringen (Brown 2011). Voor de hand liggende opties zijn uitbreiding van de vrijwillige verzekering voor de Wet WIA, of een 'opting-in'-systeem waarbij zzp'ers in kwadrant C zelf kunnen bepalen of ze willen toetreden tot de Wet WIA. Stichting ZZP Nederland ziet beide opties als een reële mogelijkheid, mits de polisvoorwaarden en de dekking voldoende flexibiliteit bieden, zodat recht kan worden gedaan aan de specifieke behoeften van zelfstandig ondernemers. Varianten waarbij de aansluiting bij de Wet WIA verplicht wordt voorgeschreven, kunnen duidelijk op minder draagvlak rekenen (Post 2016).

De beschermingsgedachte wordt zwaarder aangezet als zou worden gekozen voor een verplichte basisverzekering voor alle werkenden. De charme van zo'n systeem is dat alle werkenden daaraan meebetalen, waardoor een brede spreiding van risico's en een bepaalde mate van solidariteit kan worden gerealiseerd. In het licht van de verwachte groei van het aantal zzp'ers en andere ontwikkelingen die in rap tempo op ons afkomen, is er voor zo'n breed opgezet systeem veel te zeggen. Zo vragen ook de gevolgen van de robotisering en de opkomst van digitale 'matchingsplatformen', om een brede spreiding van risico's. Een wettelijk verplichte basisverzekering voor alle werkenden biedt de mogelijkheid om daarin te voorzien en verdient daarom serieuze overweging.

Het CDA heeft in december 2015 een voorstel gelanceerd voor invoering van een, bij voorkeur, verplichte basisverzekering voor alle werkenden die de eerste twee jaar van het arbeidsongeschiktheidsrisico dekt. Het gaat daarbij om een dekking op bestaansminimumniveau, waarbij bij volledige arbeidsongeschiktheid een uitkering van 70 procent van het wettelijk minimumloon wordt verstrekt. Voor *werknemers* komt deze verzekering grotendeels in de plaats van de loonbetaling bij ziekte, die in dit voorstel wordt beperkt tot de eerste acht weken van de ziekte. Daarna komt de basisuitkering in beeld, die na twee jaar ziekte kan worden gevolgd door een WIA-uitkering. Voor werknemers zou de Ziektewet gedurende de eerste twee jaar als aanvullende voorziening kunnen dienen. Daaraan zouden werknemers dan een uitkering kunnen ontleen die de basisuitkering aanvult tot 70 procent van het dagloon. Voor *zelfstandigen* keert na twee jaar de vrijheid terug om zelf te besluiten of de verzekering wordt gecontinueerd. Ook tijdens de eerste twee jaar is er keuzevrijheid. Zelfstandigen kunnen dan namelijk zelf aanvullende voorzieningen treffen. Stichting ZZP Nederland vindt het CDA-voorstel om die reden bespreekbaar. Ook de relatief korte duur en de daarmee samenhangende relatief betaalbare premie, spelen hierbij een rol. Wel vindt Stichting ZZP Nederland dat als de uitvoering van de basisverzekering wordt overgelaten aan de markt, de overheid daarvoor een transparant en evenwichtig wettelijk kader moet scheppen dat recht doet aan de specifieke behoeften van zelfstandig ondernemers (Post 2016: 3).

Het CDA-voorstel is inmiddels ter advisering aan de SER voorgelegd. Dit als onderdeel van een bredere adviesaanvraag over de vraag hoe kan worden gekomen tot een sluitende inkomenswaarborg bij ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werknemers en zzp'ers (SER 2015). Hoe het eindoordeel zal luiden, moet worden afgewacht. Duidelijk is wel dat met deze adviesaanvraag het debat over een belangrijke bouwsteen van het huis voor de werkenden is geopend. In dat debat zouden ook andere bouwstenen moeten worden betrokken. De toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt vraagt immers om een breed ontwerp van beschermingsvormen die daarbij passen. Het Scandinavische systeem zou daarbij als inspiratiebron kunnen dienen. Daarin zijn rechten en plichten namelijk gedefinieerd op het niveau van de burgers en niet gekoppeld aan het arbeidscontract. Door deze bredere benadering tot uitgangspunt te nemen, gaat het debat ook over 'moderne' sociale risico's, zoals het risico van onvoldoende pensioenopbouw, onvoldoende aandacht voor het belang van scholing en doorontwikkeling van de werkenden, en het risico van stokkende inkomsten als gevolg van gebrek aan opdrachten. Dit soort risico's vragen om eigentijdse beschermingsvormen die het beste op het niveau van de burger kunnen worden ingestoken. Het Scandinavische model laat zien dat dit kan uitmonden in een gebalanceerd systeem dat bescherming biedt tegen de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt en burgers tegelijkertijd een zekere keuzevrijheid laat. Voorwaar: een wenkend perspectief!

9.5 CONCLUSIE

Deze bijdrage heeft laten zien hoe het recht worstelt met de zzp-problematiek. Deze worsteling hangt nauw samen met de juridische spelregels. Die 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 wel bescherming nodig hebben. Of dit systeem toekomstbestendig is valt te betwijfelen. Daarom wordt gepleit voor een meer gedifferentieerde benadering, waarbij de geboden bescherming wordt afgestemd op de beschermingsbehoeften van de werkenden en wordt losgekoppeld van het type arbeidscontract. De uiteindelijke invulling hiervan is een politieke beslissing. De kunst is daarbij een goede balans te vinden tussen arbeidsflexibiliteit, keuzevrijheid en bescherming. Dat is een belangrijke opdracht voor de toekomst.

NOTEN

- 1 De overeenkomst tot aanneming van werk blijft in dit essay buiten beschouwing.
- 2 Art. 7:610 BW.
- 3 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) resp. art.7:616/7:625 BW, art. 7:629
BW en art. 7:628 BW.
- 4 Art. 7:667- art. 7:687 BW.
- 5 Arbeidstijdenwet en Arbeidsomstandighedenwet.
- 6 Werkloosheidswet (ww), Ziektewet (zw) en Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
(Wet wIA). De zw dient als vangnet voor situaties waarin geen aanspraak op doorbetaling
van loon bestaat: art. 29 lid 2 zw.
- 7 Art. 7:400 BW.
- 8 Art. 7:405 BW.
- 9 Art. 6 Mededingingswet. Zie voor een uitzondering paragraaf 9.3.
- 10 Relevante toetsingscriteria zijn bijvoorbeeld de wijze van betaling (uurtje-factuurtje), de
mate van zelfstandigheid (vrijheid om werk(tijden) zelf te bepalen), of vervanging is toege-
staan, het aantal opdrachtgevers, de winstverwachting en investeringsomvang, een eigen
BTW nummer en inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
- 11 Zie hiervoor verder paragraaf 9.3. Tot 1 mei 2017 geldt een overgangsjaar waarin de fiscus
vooral waarschuwingen geeft.
- 12 Toegang tot de werknemersverzekeringen vereist dat de overeenkomst minimaal 30 dagen
duurt en dat er wekelijks minimaal 40% van het bruto minimumloon wordt verdiend (art. 5
'Rariteiten-KB'). Voor het minimumloon moet de arbeidsverhouding minimaal drie maan-
den duren en er moet gemiddeld minimaal vijf uur per week worden gewerkt (art. 2 Besluit
minimumloon). Deze vereisten gaan in de toekomst mogelijk verdwijnen: *Kamerstukken II*,
2012/2013, 33 623. Zie ook de Kamerbrief van 21 april 2016, ref. 2016-000107562. Zie ook
Boot, 2016.
- 13 Art. 2 lid 1 B-WML en art. 5 lid 2 'Rariteiten-KB'.
- 14 Zie in dit verband ook het Besluit van 8 april 2016, Staatsblad 2016, 165 waarin is geregeld dat
de bepalingen omtrent de fictieve dienstbetrekking niet van toepassing zijn als de opdracht-
gever en opdrachtnemer die bepalingen in een schriftelijke (model)overeenkomst buiten spel
hebben gezet.
- 15 In 2015 kwam het 'Duurzaam Bezorgmodel' tot stand. PostNL en FNV kwamen daarin over-
een dat bij PostNL werkzame, zelfstandige pakketbezorgers twee opties kregen voorgelegd: in
loondienst treden bij PostNL of doorgaan als zelfstandig ondernemer tegen een 10% hogere
vergoeding. De meeste pakketbezorgers kozen voor deze laatste optie. Zie L. van den Berg,
2016.
- 16 Art: 7:610b BW.
- 17 HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:263 (Groen/Schoevers) en HR 17 februari 2012,
ECLI:NL:HR:2012:BU 8929 (Notarissen-arrest). Zie ook Jansen en Loonstra, 2010:4-10.

- 18 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord Holland 18 december 2015, ECLI:NL:RBNHO:11226, 11230 en 11232; Rechtbank Oost Brabant 12 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2015:83. Zie ook Boot, 2016.
- 19 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 14 januari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:152.
- 20 Art. 7:616a en 616b BW.
- 21 Zie voor de toetsingscriteria de Handreiking Beoordelingskader Arbeidsrelaties.
- 22 Zie voor details: Kamerstukken II, 2014/15, 34036 (Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie) en Handelingen Eerste Kamer, 2015/16, 34036, K.
- 23 Hof van Justitie EU, 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:2014:2411 (FNV Kiem vs Nederlandse Staat) en Hof Den Haag, 1 september 2015, ECLI:GHDHA:2015:2305. Zie hierover ook Boot, 2016.

LITERATUUR

- Aerts, M. (2013) 'De zzp'er en enkele beleidsdilemma's', pp: 103-120 in F. Dekker (red.) *En toen waren er zzp'ers*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Barentsen, B. (2015) 'Broodroof', *TRA* 1.
- Berg, L. van den (2016) 'Zelfstandige pakketbezorgers niet zo zelfstandig?', *VAAN AR Updates annotaties*, AR 2016 0046.
- Boot, G.C. (2016) 'Schijnzelfstandigen: de rekenaar, de werkgever en de rechter', *TRA* 44.
- Bosch, N. et al. (2013) 'Een blik op de toekomst', pp: 137-153 in F. Dekker (red.) *En toen waren er zzp'ers*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Brown, S., M. Dietrich, A. Nunez en K. Taylor (2011) 'Self-employment and attitudes toward risks: timing and observed heterogeneity', *Journal of Economic Psychology* 32, 2: 425-433.
- Dekker, F. (2013) 'De groei van het zzp-schap', pp: 13-33 in F. Dekker (red.) *En toen waren er zzp'ers*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Franssen, E.J.A. (2015) 'De Wet aanpak schijnconstructies: de ketenaansprakelijkheid', *ArbeidsRecht* 40.
- Harris, D. en A.B. Krueger (2015) *A proposal for modernizing labor laws for twenty-first-century work: 'The independent worker'*, Hamilton project, discussion paper 2015-10.
- IBO (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO.
- Jansen, C.J.H. en C. Loonstra (2015) 'Art. 7:610 BW en de partijbedoeling', *TAP* 2010: 4-10.
- Kabinetsreactie IBO-zzp van 2 oktober 2015, kenmerk: 2015/0000263520.
- Kolk, A. van der, en M. Kreulen (2015) 'Ketenaansprakelijkheid nu en in de (nabije) toekomst', *ArbeidsRecht* 24.
- Pennings, F.J.L. (2015) 'Schijnzelfstandigen: de sociale partners zijn nu aan zet', *TRA* 33.
- Post, M. (2016) *Algemene basisverzekering voor arbeidsongeschiktheid*, notitie Zzp Nederland.
- SEOR (2013) *Zzp tussen werknemer en ondernemer*, Rotterdam: SEOR.
- SER (2010) *Zpp-ers in beeld; een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, publicatienummer10/04, Den Haag: SER.
- SER (2015) *Adviesaanvraag langdurige werkloosheid en loonbetaling bij ziekte*, 18 december, 2015-0000313658.
- Stam, E. en W.L. Liebrechts (2017) *Ondernemende werkenden*, in deze bundel.
- TNO (2016) *Gebalanceerde flexibiliteit; tien voorbeelden uit de praktijk*, Leiden: TNO.
- Westerveld, M. (2013) 'Arbeidsrecht en zzp'ers, net even anders', pp: 85-100 in F. Dekker (red.) *En toen waren er zzp'ers*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

10 PENSIOENEN VOOR ZELFSTANDIGEN

Kees Goudswaard en Koen Caminada

10.1 INLEIDING

De veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt trekken sterk de aandacht. Dat geldt vooral voor de forse toename van het aantal zelfstandigen, en in het bijzonder zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).¹ Inmiddels zijn er – afhankelijk van de gehanteerde definitie – circa een miljoen zzp'ers en dat aantal stijgt nog steeds. Er bestaan grote verschillen tussen werknemers en zzp'ers in fiscale behandeling, arbeidsrecht en sociale zekerheid. Zzp'ers zijn ondernemer voor de inkomstenbelasting, kennen geen ontslagbescherming of minimumloon en vallen niet onder de werknemersverzekeringen. Ook bouwen zzp'ers niet verplicht pensioen op in de tweede pijler, wat voor ruim 90 procent van de werknemers wel geldt. Dat leidt ertoe dat zzp'ers – en zelfstandigen in het algemeen – gemiddeld genomen duidelijk minder pensioen opbouwen dan werknemers. Voor relatief veel zelfstandigen kan het pensioen als ontoereikend worden gekwalificeerd, uitgaande van de norm van een pensioen van 70 procent van het gemiddelde inkomen. Wel zijn de verschillen in pensioenopbouw binnen de groep zelfstandigen groot, zeker als rekening wordt gehouden met andere vermogenscomponenten die bijdragen aan de financiële positie van gepensioneerden.

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zzp'ers vormen een belangrijk maatschappelijk thema. Zo stelt het kabinet dat een toereikend pensioen voor alle werkenden, dus inclusief zelfstandigen, een richtinggevende hoofdlijn is voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (Ministerie van SZW 2016: 3). De SER (2015) geeft aan dat de pensioenpositie van zzp'ers aandacht behoeft. De Nederlandsche Bank (2015) stelt dat de moderne arbeidsmarkt vraagt om een bredere pensioenspaarplicht.

In dit verband is het van belang dat zzp'ers een zeer heterogene groep vormen. Een deel van de zzp'ers is dat vrijwillig geworden, maar er zijn ook voormalig werknemers die noodgedwongen zzp'er zijn geworden. Een deel van de zzp'ers is afhankelijk van een of enkele opdrachtgevers en heeft weinig autonomie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over schijnzelfstandigen. De verschillen binnen de groep zzp'ers zijn in kaart gebracht in het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel (Rijksoverheid 2015). Daarin wordt aangegeven dat voor een minderheid van de zzp'ers het startmotief negatief is. Volgens een ruwe schatting gaat het om ongeveer 15 procent van de zzp'ers. De

meeste zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid van het ondernemerschap. Dat is een relevant gegeven als het gaat om beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren.

In deze bijdrage brengen we de pensioenopbouw van zelfstandigen in kaart. Daarbij richten we ons op de hele groep zelfstandigen, dus inclusief de zelfstandigen met personeel. We analyseren daarnaast diverse beleidsopties, die we wel specifiek toespitsen op zzp'ers. In paragraaf 10.2 komt de vraag aan de orde in hoeverre er vanuit theoretisch perspectief een rol voor de overheid is weggelegd als het gaat om aanvullende pensioenen voor zzp'ers. Welke vormen van paternalisme zijn denkbaar en welke daarvan passen bij zzp'ers? In paragraaf 10.3 beschrijven we de bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw van zelfstandigen (inclusief de fiscale behandeling). In paragraaf 10.4 laten we de resultaten zien van uitgebreid empirisch onderzoek naar de pensioenopbouw van zelfstandigen. Daarin zijn alle vormen van pensioenopbouw meegenomen, waaronder AOW, tweede en derde pijler, eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de onderneming en de eigen woning. Vervolgens bespreken we in paragraaf 10.5 diverse beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren, waarbij we een onderscheid maken tussen verplichte en vrijwillige opbouw. We eindigen met de belangrijkste conclusies.

10.2 EEN ROL VOOR DE OVERHEID?

Om te analyseren in hoeverre de overheid een rol zou moeten spelen bij de pensioenvoorziening van zzp'ers kijken we eerst meer in het algemeen naar de functies van de sociale zekerheid en de motieven voor overheidsingrijpen. Barr (2004) onderscheidt drie hoofdfuncties van de sociale zekerheid:

- 1 herverdeling van inkomen en armoedebestrijding;
- 2 het verzekeren tegen bepaalde sociale risico's als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom;
- 3 een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (*consumption smoothing*).

Daarnaast moeten sociale regelingen bijdragen aan de efficiency in de economie. Dat wil zeggen dat er door de juiste prikkels voor gezorgd moet worden dat er zo min mogelijk verstoringen plaatsvinden in arbeidsaanbod, werkgelegenheid en besparingen. Ten slotte is van belang dat de administratieve lasten van het sociale stelsel zo laag mogelijk zijn.

Er zijn meerdere redenen waarom overheidsingrijpen gewenst of noodzakelijk is om de hiervoor genoemde doelstellingen te realiseren (Goudswaard et al. 2000):

- 1 Het herverdelingsmotief: inkomensherverdeling en armoedebestrijding komen niet tot stand zonder overheidsbemoedienis. De overheid zorgt enerzijds voor sociale uitkeringen waar vooral laagbetaalden van profiteren en legt anderzijds verplichte heffingen op die vooral door hogere inkomensgroepen worden afgedragen.
- 2 Het paternalistisch motief: mensen handelen dikwijls niet rationeel of zijn niet volledig geïnformeerd. Daardoor kunnen zij kortzichtige beslissingen nemen of onderschatten zij mogelijk de risico's die zij lopen. De overheid kan bepaalde verzekeringen verplicht stellen om mensen te beschermen tegen beperkt rationeel gedrag. Er zijn echter ook lichtere vormen van paternalisme, waaronder het geven van informatie, het sturen van gedrag in de gewenste richting (*framing*) of het bieden van goede standaardkeuzes (*defaults*) (Nijboer en Boon 2012). Vanzelfsprekend gaan vergaande vormen van paternalisme, zoals verplichtstelling, ten koste van de keuzevrijheid. Bij minder vergaande vormen is dat in mindere mate het geval.
- 3 Het kostenmotief: het is denkbaar dat door de overheid georganiseerde verzekeringen als gevolg van onder meer schaalearde effecten goedkoper zijn dan particuliere verzekeringen. Weliswaar hebben particuliere verzekeraars te maken met concurrentiedruk en hebben zij doorgaans sterkere prikkels tot schadelastbeheersing, maar daar staat tegenover dat zij meer kosten moeten maken voor werving en productdifferentiatie en zullen zij een winstmarge doorberekenen.
- 4 Vormen van marktfalen: op de particuliere verzekeringsmarkt kunnen zich verschillende vormen van marktfalen voordoen. Zo zijn er onverzekerbare risico's, zoals een zware aangeboren handicap. Ook werkloosheid is niet of nauwelijks privaat te verzekeren vanwege het probleem van afhankelijkheid van kansen (risicoclustering). Ten slotte kunnen sommige mensen zich moeilijk verzekeren (bijvoorbeeld tegen arbeidsongeschiktheid) als gevolg van risicoselectie. Hierbij speelt het probleem van informatieasymmetrie tussen de partijen die een verzekeringscontract willen afsluiten.

Bij pensioenen in het algemeen en pensioenen voor zzp'ers in het bijzonder spelen verschillende van deze motieven een rol.² Alle ingezetenen vallen onder de AOW. De AOW zorgt ervoor dat de meeste gepensioneerden in Nederland niet als arm worden beschouwd volgens de gebruikelijke normen, zoals die van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De AOW leidt ook tot een flinke herverdeling van inkomen. De aanvullende pensioenen moeten ervoor zorgen dat de levensstandaard na pensionering redelijk gehandhaafd kan worden. Dat sluit aan bij het doel om inkomen en consumptie evenwichtig te spreiden over de levensloop. Het sparen voor aanvullend pensioen wordt fiscaal gefacilieerd, zowel voor werknemers als voor zzp'ers (zie paragraaf 10.3). Daarbij is sprake van een vorm van paternalisme: het subsidiëren van een wenselijk doel. Het paternalisme gaat bij werknemers echter

veel verder dan bij zzp'ers. Meer dan 90 procent van de werknemers bouwt verplicht een aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Zzp'ers zijn vooral aangewezen op private pensioenverzekeringen of banksparen in de derde pijler, of andere vormen van vermogensopbouw (zie paragraaf 10.3). Daarmee missen zij het kostenvoordeel van grote collectieve pensioenfondsen als gevolg van schaafeffecten. Het probleem van risicoselectie speelt hier naar verwachting geen grote rol.

De vraag is in hoeverre dit verschil in paternalisme tussen werknemers en zzp'ers gerechtvaardigd kan worden (Rijksoverheid 2015). Het is niet waarschijnlijk dat zzp'ers hun langlevensrisico beter kunnen inschatten dan werknemers. Vanuit dat oogpunt valt verschillende behandeling dus niet te rechtvaardigen. Het belang van pensioensparen – het redelijk kunnen handhaven van de levensstandaard – is uiteraard ook hetzelfde voor werknemers en zzp'ers, met dien verstande dat zzp'ers vaker over andere financiële bronnen beschikken dan werknemers, zoals we in paragraaf 10.3 zullen laten zien. Wat mogelijk wel anders zou kunnen uitpakken voor werknemers en zzp'ers is de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid. Zzp'ers zijn doorgaans wat minder risicoavers dan werknemers (Brown et al. 2011). Verder hebben zzp'ers mogelijk een groter belang bij keuzevrijheid bij pensioensparen, omdat zij vaak te maken hebben met fluctuerende inkomsten, de noodzaak om te investeren en ook vaker beschikken over andere financiële bronnen zoals bedrijfsvermogen of een eigen woning.

Overigens is het gemiddelde inkomen van zelfstandigen hoger dan dat van werknemers (zie paragraaf 10.4). Daarnaast ontvangen veel huishoudens met een zelfstandige naast winst uit onderneming ook nog substantiële inkomsten uit arbeid. Hier zijn twee redenen voor aan te wijzen. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat zelfstandigen het ondernemerschap combineren met een deeltijdbaan. Verder komt het ook regelmatig voor dat partners van zelfstandigen in loondienstverband werken. Aldus wordt op het huishoudensniveau het risico beperkt dat kleeft aan het zelfstandig voeren van een onderneming.

De argumenten voor meer keuzevrijheid voor zzp'ers verliezen wel enigszins aan kracht in het licht van het vervagende onderscheid tussen zzp'ers en werknemers. Zij wisselen steeds frequenter van positie op de arbeidsmarkt, met grote verschillen in sociale bescherming en pensioenopbouw als gevolg. Dat probleem wordt nog versterkt door de op dit moment in de meeste verplichte pensioenregelingen nog gehanteerde doorsneesystematiek, waardoor sprake is van een inkomensoverdracht van jong naar oud binnen de pensioenregeling.³ Die systematiek kan ertoe leiden dat er een fors pensioenverlies optreedt als een werknemer op een leeftijd van rond de 45 overstapt naar een positie als zzp'er. Het omgekeerde is het geval als een zzp'er op latere leeftijd werknemer wordt.

Ten slotte kan nog worden gewezen op het feit dat paternalisme bij het pensioensparen ook het algemeen belang kan dienen. Immers, individuen die relatief weinig pensioen hebben opgebouwd zullen eerder een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van lagere inkomensafhankelijke bijdragen aan voorzieningen voor langdurige ouderenzorg.

Hoe de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid moet uitvallen is een centrale vraag in het debat over zzp'ers. Tegelijkertijd is deze vraag heel lastig in algemene zin te beantwoorden, gezien de grote heterogeniteit binnen de groep zzp'ers: er zijn grote verschillen in arbeidsmarktpositie, opleiding, motieven om zzp'er te worden, de beschikbaarheid van andere financiële bronnen en zo meer. Dat heeft gevolgen voor de wensen en mogelijkheden voor de pensioenopbouw (SER 2015).

10.3 BESTAANDE MOGELIJKHEDEN VOOR PENSIOENOPBOUW

VORMEN VAN PENSIOENOPBOUW

Het grootste deel van de zelfstandigen is zelf verantwoordelijk voor de pensioenopbouw, bovenop de AOW. Dat kan via derdepijlerproducten (lijfrenteverzekeringen, banksparen), maar ook door eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de eigen onderneming en de eigen woning.

Voor een beperkt aantal beroepsgroepen, met name in de gezondheidszorg, zijn er wel verplicht gestelde beroepspensioenregelingen (SER 2015). Het gaat onder meer om medisch specialisten, huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers. Ook notarissen hebben een eigen verplicht beroepspensioenfonds. De beroepspensioenfonds hebben in totaal zo'n 50.000 deelnemers (zowel werknemers als zelfstandigen). Voor schilders en stukadoors zijn er bedrijfstakpensioenfonds met verplichte aansluiting.

Verder bestaat voor werknemers die zelfstandige worden de mogelijkheid om de aansluiting bij hun oude pensioenfonds vrijwillig voort te zetten voor een periode van maximaal 10 jaar (deze periode is in 2012 verlengd van 3 naar 10 jaar). Van deze mogelijkheid wordt echter maar erg weinig gebruikgemaakt. Volgens recent onderzoek gaat het om maximaal 650 zzp'ers.⁴ De belangrijkste reden voor dit lage aantal is waarschijnlijk de hoge premie. Zelfstandigen moeten immers zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel van de premie betalen.

Voorts is vermeldenswaardig dat er onlangs nieuwe pensioeninitiatieven voor zzp'ers zijn opgestart. Sinds 1 januari is er ZP Pensioen, een initiatief van vier zpp-organisaties.⁵ Dat is een vrijwillige regeling, maar met de voordelen van collectieve vermogensopbouw, waardoor de kosten relatief laag kunnen zijn. De inleg is flexibel en er zijn verschillende opties voor de duur van de pensioenuitkering. Ook

twee andere aanbieders hebben pensioenproducten ontwikkeld die speciaal voor zzp'ers zijn.⁶ De belangstelling voor deze regelingen is echter vooralsnog erg laag. Bij de grootste, ZZZ Pensioen, gaat het om ruim 1.400 deelnemers.⁷

FISCALE ONDERSTEUNING

Zelfstandigen, waaronder zzp'ers, die voor de opbouw van een oudedagsvoorziening veelal zijn aangewezen op het lijfrenteregime (de derde pijler), hebben minder fiscale ondersteuning dan werknemers (Hoekstra en Van Vuuren 2013; Commissie Van Kapelle 2011). Ook de vormgeving van de fiscale ondersteuning verschilt. In de tweede pijler geldt een maximaal gefaciliteerd opbouwpercentage van het loon, bepaald door het Witteveenkader.⁸ In de derde pijler geldt een vast maximaal premiepercentage van 17 procent van de jaarlijkse winst, minus de AOW-franchise en afhankelijk van overige opgebouwde pensioenrechten, zoals dotatie aan de fiscale oudedagsreserve. Men kan van jaar tot jaar beslissen of men van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken.

Ondernemers kunnen naast de lijfrentepremieaftrek gebruikmaken van de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de stakingslijfrente. Een ondernemer die voldoende ondernemingsvermogen heeft kan jaarlijks 9,8 procent van de winst aan de oudedagsreserve doteren met een maximum van 8.774 euro. Dit bedrag mag een ondernemer in zijn eigen onderneming houden en op elk gewenst moment omzetten in een lijfrente bij een toegelaten aanbieder. Er is daartoe geen wettelijke verplichting, zodat er geen garantie is dat een dotatie aan de oudedagsreserve tot een feitelijke oudedagsvoorziening leidt. Dit is een veel genoemd kritiekpunt op deze faciliteit (Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader 2013). De stakingslijfrente is een laatste mogelijkheid voor een ondernemer om een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening op te bouwen. De maximale bedragen die daarvoor ten laste van de stakingswinst gebracht kunnen worden, worden niet zozeer bepaald door het gewenste pensioeninkomen maar door de hoogte van de stakingswinst en de leeftijd van de stakende ondernemer.

Recent is de fiscale ruimte voor pensioenopbouw beperkt, zowel in de tweede als in de derde pijler. In de tweede pijler is de maximaal toegestane pensioenopbouw verlaagd naar 1,875 procent van het loon (dat was 2,15% en eerder zelfs 2,25%) en de fiscale facilitering is begrensd op een loon van 100.000 euro. Deze maatregelen treffen niet alleen werknemers die onder een pensioenregeling in de tweede pijler vallen, want de fiscale oudedagsreserve en het lijfrentekader in de derde pijler volgen eveneens deze aanpassing.

Ook nieuw sinds 2016 is een (fiscale) tegemoetkoming die ervoor zorgt dat zelfstandigen hun pensioenspaarpot niet hoeven aan te spreken als zij een beroep doen op de bijstand. Er is geregeld dat het opgebouwde pensioen, net zoals voor werknemers, beschermd is voor de vermogenstoets bij het aanvragen van een bijstands-

uitkering. Het derdepijlerpensioen tot een totaal opgebouwd pensioenvermogen van 250.000 euro wordt vrijgelaten van de vermogenstoets indien een zelfstandige (of een werknemer die niet deelneemt aan een pensioenfonds) de afgelopen vijf jaar premie heeft ingelegd. Als gevolg van deze maatregel kan verwacht worden dat zelfstandigen meer zullen gaan sparen, omdat hun pensioen veilig is wanneer ze in de bijstand dreigen te belanden.

10.4 FEITELIJKE PENSIOENOPBOUW: EEN EMPIRISCH ONDERZOEK

METHODOLOGIE EN DATA

In deze paragraaf laten we op basis van empirisch onderzoek zien welke middelen zelfstandigen hebben om hun oude dag te financieren en we vergelijken dat met werknemers. Het gaat om AOW-rechten, aanvullende pensioenrechten, opgebouwd vermogen in vrijwillige pensioenproducten, de eigen woning en privévermogen, zoals spaartegoeden, aandelen en obligaties. We kiezen dus voor een brede benadering van pensioenopbouw. In het onderzoek is gebruikgemaakt van diverse datasets van het CBS: het Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2012, de AOW-aansprakenstatistiek 2012 en de Pensioenaansprakenstatistiek 2012. Het IPO is een zeer grote steekproef uit de Nederlandse bevolking (circa 90.000 kernpersonen) met gegevens over inkomens, private vermogens en de eigen woning. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. Bij meerpersoonshuishoudens veronderstellen we dat huishoudleden hun inkomen en vermogen samen delen. Er wordt rekening mee gehouden dat partners op verschillende momenten in de tijd komen te overlijden en dat een huishouden door scheiding uit elkaar kan vallen. Verder corrigeren we voor de schaalvoordelen die een meerpersoonshuishouden behaalt doordat minder middelen per persoon nodig zijn om eenzelfde welvaartsniveau te bereiken als een eenpersoonshuishouden. Alle bedragen zijn via standaardisatie teruggerekend naar een eenpersoonshuishouden (Sierman et al. 2004). De toegepaste equivalentieschaal neemt bijvoorbeeld aan dat twee volwassenen 37 procent meer inkomen nodig hebben dan een alleenstaande om tot eenzelfde welvaartsniveau te komen.

Helaas wordt in de CBS IPO-data geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen met en zonder personeel. Het gaat dus om de hele groep zelfstandigen. Wel kunnen we opmerken dat zzp'ers ongeveer driekwart uitmaken van de totale groep zelfstandigen (CBS 2016). In die zin worden de resultaten die hier worden beschreven voornamelijk bepaald door de zzp'ers. Afzonderlijke gegevens van de pensioenopbouw van de verschillende groepen zelfstandigen zijn niet beschikbaar (SZW 2013). Wel blijkt uit recent onderzoek (Hershey et al. 2016) dat de pensioenopbouw van de groep 'gedwongen' zelfstandigen minder goed is dan van de groep vrijwillig zelfstandigen. Bij onvrijwillig zelfstandigen gaat het met name om zzp'ers.

Om de toereikendheid van het inkomen tijdens de oude dag te bepalen annuïtiseren we alle bovengenoemde vermogenscomponenten op huishoudniveau. Annuïtiseren betekent het omzetten van vermogen in een jaarlijkse inkomensstroom (de annuïteit), uitgaande van de resterende levensverwachting. Vervolgens relateren we deze pensioenannuïteiten aan het huidige huishoudinkomen van de personen jonger dan 65. Wij passen de meest gebruikte maatstaf toe van het relatieve welzijn na pensionering: de vervangingsratio van het inkomen. Deze maatstaf is een ratio van het inkomen na pensionering ten opzichte van het inkomen voor pensionering. Een in de literatuur geaccepteerde standaard is dat het *bruto* pensioeninkomen groter of gelijk moet zijn aan 70 procent van het inkomen voor pensionering om de levensstandaard te kunnen behouden. Ook in Nederland is dit een veel gehanteerde norm voor het pensioen. Daarbij wordt dan uitgegaan van de combinatie van AOW en aanvullend pensioen. Met onze analyse kunnen we echter een veel meer omvattend financieel beeld schetsen.⁹

Eerst maken we een inschatting van het pensioeninkomen waarover huidige werkenden kunnen beschikken wanneer zij met pensioen gaan. Daartoe combineren we administratieve data met enkele aannames omtrent de gebeurtenissen in de periode van de geobserveerde informatie tot aan de dag van pensionering:

- We veronderstellen dat mensen op de AOW-leeftijd met pensioen gaan en dat de AOW geïndexeerd wordt.
- We nemen aan dat personen tot de AOW-leeftijd woonachtig zullen blijven in Nederland.
- Voor de tweede pijler veronderstellen we dat mensen pensioen op blijven bouwen tot hun AOW-gerechtigde leeftijd in hun huidige baan met hun huidige salaris. We gebruiken de huidige pensioenrichtleeftijd van 67 jaar. In de toekomst zal deze naar verwachting toenemen (in lijn met de levensverwachting).
- Op dit moment staan de meeste pensioenfondsen er niet goed voor en kunnen zij geen indexatie geven. In de berekeningen veronderstellen we een geleidelijk herstel van de indexatie.

Voor het overige vermogen, zoals spaarrekeningen, aandelen, obligaties, ondernemingsvermogen en de derdepijlerinleg, berekenen we annuïteiten op pensioenleeftijd. Daarbij gaan we uit van de volgende aannames:

- We gaan uit van een reële rentevoet van 1 procent (na belastingheffing).
- Voor actuariële berekeningen gebruiken we de cohort- en geslachtspecifieke sterftekansen van het CBS uit 2012.
- Voor eigenaar-bewoners veronderstellen we een reële woningprijsstijging van 1 procent per jaar. De uitstaande hypotheek wordt als gevolg van de inflatie in reële termen steeds kleiner.

Huishoudens lossen af op de bestaande hypotheek. We veronderstellen dat mensen jonger dan 35 jaar 75 procent van hun huidige hypotheek afgelost hebben op hun pensioenleeftijd, mensen tussen 35 en 44 jaar 50 procent afgelost hebben en dat mensen van 45 jaar en ouder 25 procent van hun huidige hypotheek afgelost hebben op pensioenleeftijd.

Wanneer mensen tussen 2012 en de pensioenleeftijd hun hypotheek (gedeeltelijk) afgelost hebben, ontvangen zij 'inkomsten uit de eigen woning', die we net als vrije besparingen laten renderen met een reëel rentepercentage van 1 procent. De inkomsten uit de eigen woning op de pensioenleeftijd berekenen we door 2,5 procent van de netto woningwaarde te nemen (= woningwaarde – hypotheek + aflossing hypotheek + inkomsten uit de eigen woning tot aan pensionering).

- We houden rekening met een eventuele bijstandsuitkering die kan worden ontvangen indien huishoudens een AOW-uitkering hebben die lager uitvalt dan het sociaal minimum (bij afwezigheid van privévermogen). Ook nemen we aan dat pensionering het enige spaarmotief is voor huishoudens, hoewel er ook andere motieven kunnen bestaan, zoals nalatenschappen.¹⁰
- We onderscheiden vijf leeftijdsgroepen (in 2012) en vijf oplopende inkomensgroepen (quintielen Q1 t/m Q5).

INKOMENS EN VERMOGENS VAN ZELFSTANDIGEN

Voordat we de toereikendheid van pensioenopbouw in kaart brengen, presenteren we eerst de hoogte en de samenstelling van het gestandaardiseerde huishoudinkomen én de vermogenssamenstelling voor (leeftijdsgroepen huishoudens) zelfstandigen (zie tabel 10.1). De kernpersonen, die over tijd gevolgd worden samen met hun huishoudleden, bepalen in welke leeftijdscategorie een huishouden zich bevindt.

Een huishouden behoort in onze empirische analyse tot de groep zelfstandigen indien minimaal een van de partners in het huishouden gebruik heeft gemaakt van de zelfstandigenaftrek. Om hiervoor te kwalificeren dient men minimaal 1.225 uur per jaar werkzaamheden als zelfstandig ondernemer te hebben uitgevoerd of moet men directeur-groootaandeelhouder zijn. Volgens deze indeling kwalificeert 12 procent van alle huishoudens in de leeftijdscategorie 35-64 als zelfstandige.

Tabel 10.1 Hoogte en samenstelling van het huishoudinkomen en vermogen van zelfstandigen, 2012^a

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-45	45-50	50-55	55-60	60-65	65-70	70+	Allen 35-70+
Inkomen								
Bruto inkomen	38.835	40.886	45.499	51.565	50.886	59.030	46.467	44.568
w.o. arbeidsinkomen	14.627	15.847	17.757	17.777	12.157	4.448	3.284	14.648
w.o. vermogensinkomsten	-3.833	-3.059	-2.011	-1.065	175	1.401	1.707	-2.172
w.o. winst uit onderneming	25.413	25.178	26.624	30.788	28.884	28.734	21.245	26.703
w.o. pensioen (1e, 2e en 3e pijler)	743	653	862	1.840	7.414	23.570	19.300	3.370
w.o. overig inkomen ^b	1.885	2.268	2.268	2.225	2.256	877	931	2.019
-/- inkomensheffingen	10.953	11.877	13.572	16.397	15.921	18.159	11.989	13.216
= Besteedbaar inkomen	27.883	29.009	31.927	35.168	34.965	40.872	34.478	31.352
Vermogen								
Spaarrekeningen	41.300	47.509	63.350	72.117	93.698	120.442	108.664	61.746
Schulden anders dan hypotheekschuld	20.211	30.774	24.990	21.172	43.602	26.005	23.552	25.909
Aanmerkelijk belang	8.218	16.775	13.794	17.318	42.496	1.122	0	14.770
Aandelen en obligaties	10.343	15.757	17.180	26.608	46.425	42.307	43.257	20.974
Ondernemingsvermogen	47.267	59.248	72.935	78.687	94.097	130.182	134.382	69.678
Hypotheekschuld (1)	201.509	179.684	148.212	128.558	102.096	87.110	64.888	158.844
Onroerend goed (2)	273.979	310.478	310.062	340.635	373.223	385.752	375.329	314.746
Netto woningwaarde (2 - 1)	72.470	130.794	161.850	212.077	271.127	298.642	310.441	155.903
Totaal vermogen	159.386	239.309	304.120	385.636	504.241	566.691	573.192	297.162

^a Gestandaardiseerde huishoudinkomens en vermogen in euro's van 2012. Bij meerpersoonshuishoudens is standaardisatie via equivalentieschalen toegepast. De leeftijd van de kernpersoon van het huishouden bepaald in welke leeftijdsgroep het gehele huishouden is ingedeeld.

^b Arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen, bijstand, huurtoeslag, kinderbijslag en studietoelagen, rijksbijdrage eigen woning, alimentatie en tegemoetkoming studiekosten.

Winst uit onderneming is de belangrijkste inkomstenbron vóór pensionering van zelfstandigen. Het gemiddelde bruto inkomen van zelfstandigen in de leeftijdsgroepen 35-55 jaar is doorgaans iets hoger dan dat van werknemers (niet weergegeven). Veel huishoudens met een zelfstandige ontvangen naast winst uit onderneming ook nog substantiële inkomsten uit arbeid. Bijna 80 procent van alle huishoudens met zelfstandigen in de leeftijdsgroepen 35-59 heeft ook inkomsten uit arbeid en deze bedragen zijn vaak substantieel.

Het onderste deel van tabel 10.1 laat het gemiddelde vermogen van zelfstandigen zien. Het vermogen van spaarrekeningen loopt op tot en met 69 jaar, en neemt daarna iets af. Ongeveer 96 procent van de zelfstandigen heeft aandelen en obligaties in bezit; de waarde hiervan varieert tussen 10.000 en 46.000 euro voor jonge en oude leeftijdsgroepen. Van de huishoudens met zelfstandigen bezit 86 procent onroerend goed; de meesten van hen hebben tevens een hypotheekschuld (70%). De netto woningwaarde is aanzienlijk en is het laagst in de jongere leeftijdscategorieën en het hoogst in de categorie 70-plussers met een gemiddelde van 155.903 euro. Vermogen in onroerend goed is belangrijk als het gaat om de toereikendheid van pensioeninkomen. Mensen die in het bezit zijn van een eigen huis en dit voor een gedeelte hebben afgelost, hebben tijdens pensionering namelijk minder inkomen nodig om hun onderdak te financieren dan mensen in een huurhuis.

Zelfstandigen bouwen gemiddeld beduidend meer vermogen op dan werknemers (niet weergegeven). Dat geldt voor alle onderscheiden leeftijdscategorieën. Nagenoeg alle vermogenscomponenten dragen hieraan bij. Met name het ondernemingsvermogen (39%) en de netto-eigenwoningwaarde (53%) dragen fors bij aan het hogere vermogen van zelfstandigen dan werknemers. Ook hebben zelfstandigen veel vaker dan werknemers aandelen en obligaties (96% versus 25%) en vermogen uit onroerend goed (86% versus 78%). Andersom hebben zelfstandigen minder vaak een hypotheekschuld dan werknemers (73% versus 70%).

Een laatste opmerking bij tabel 10.1 is dat zowel het gemiddelde bruto en besteedbare inkomen als het gemiddelde vermogen steeds hoger is dan het mediane bruto en besteedbare inkomen en vermogen (niet weergegeven). Dit komt doordat zowel inkomens als vermogens scheef verdeeld zijn: de hogere decielen hebben een proportioneel hoger percentage van het totale inkomen en vermogen (zie hierover Caminada et al. 2014a en 2014b).

RESULTATEN

We hebben voor zelfstandigen en werknemers de aanspraken op AOW en aanvullend pensioen bepaald en we hebben de annuïteiten van alle overige vermogenscomponenten berekend (derdepijlerpensioen, spaartegoeden en beleggingen, ondernemingsvermogen en de eigen woning). Voor ieder huishouden delen we vervolgens het verwachte pensioeninkomen door het huidige bruto inkomen. Op deze manier onderzoeken we in welke mate de huidige besparingen het huidige inkomen kunnen vervangen na pensionering, wanneer mensen blijven werken in hun huidige baan. Tabel 10.2 laat de diverse vervangingsratio's zien.

Tabel 10.2 Samenstelling mediane vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers^a

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-45	45-50	50-55	55-60	60-65	Allen 35-65
Zelfstandigen (12% van alle 35-65-jarigen)						
Eerste pijler	0,44	0,40	0,35	0,33	0,33	0,38
Eerste en tweede pijler	0,60	0,55	0,49	0,47	0,48	0,54
Idem + overige componenten ^b	0,73	0,68	0,64	0,61	0,63	0,67
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,90	0,84	0,76	0,74	0,75	0,82
Netto vervangingsratio alle componenten	1,04	0,99	0,91	0,86	0,90	0,96
Percentage van de doelgroep	36%	21%	18%	14%	11%	100%
Werknemers (61% van alle 35-65-jarigen)						
Eerste pijler	0,40	0,36	0,33	0,31	0,32	0,36
Eerste en tweede pijler	0,77	0,70	0,64	0,62	0,63	0,69
Idem + overige componenten ^b	0,83	0,77	0,70	0,67	0,68	0,75
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,95	0,86	0,77	0,74	0,75	0,84
Netto vervangingsratio alle componenten	1,17	1,08	0,98	0,95	0,94	1,05
Percentage van de doelgroep	38%	20%	18%	15%	9%	100%
Verskil werknemers - zelfstandigen						
Eerste en tweede pijler	0,17	0,15	0,15	0,15	0,14	0,16
Idem + overige componenten ^b	0,10	0,09	0,06	0,06	0,05	0,08
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,05	0,03	0,02	0,00	-0,01	0,02
Netto vervangingsratio alle componenten	0,12	0,09	0,07	0,09	0,04	0,09

- a Voor iedere groep rapporteren we de mediaan van de verhouding tussen pensioenannuïteit en huidige bruto inkomen. Ook wordt het effect van onroerend goed zichtbaar gemaakt. Tevens vermelden we de mediane netto vervangingsratio (= netto pensioenannuïteit ten opzichte van huidige besteedbaar inkomen).
- b Derde pijler plus annuïteit uit spaarrekeningen (minus schulden anders dan hypotheekschuld), aandelen en obligaties, ondernemingsvermogen en aanmerkelijk belang.

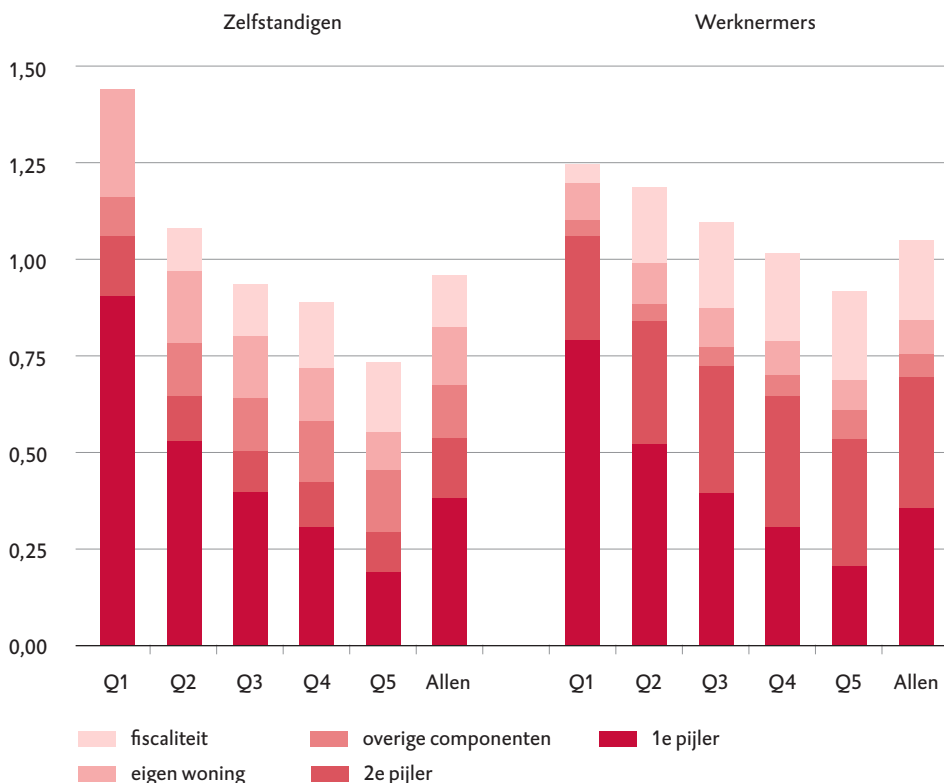
Voor werknemers is het bruto mediane vervangingsinkomen uit de eerste twee pijlers 69 procent. Het valt op dat tweede-pijlerpensioenaanspraken met name hoog zijn onder jongere leeftijdsgroepen. Dit kan worden verklaard door de hogere dekking onder jongere cohorten (zeker bij vrouwen) en het feit dat deze groepen nog minder de kans hebben gehad om pensioengaten op te lopen via parttime werk, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Voegen we vervolgens vrije besparingen en de huurwaarde van de eigen woning toe, dan loopt de mediane vervangingsratio op tot 84 procent.

De bruto vervangingsratio van zelfstandigen en werknemers is in de eerste pijler ongeveer even groot, maar zelfstandigen bouwen via de tweede pijler veel minder pensioen op. Het effect hiervan op de mediane vervangingsratio bedraagt 16 basispunten. Hier tegenover staat dat zelfstandigen meer vrije besparingen en ondernemingsvermogen hebben (effect op de mediane vervangingsratio is 8 punten) en ook via de eigen woning extra pensioen opbouwen (effect op de mediane vervangingsratio is 6 punten). Samengenomen wijkt de mediane bruto pensioenannuïteit van zelfstandigen (82%) per saldo niet veel af van die van werknemers (84%). Dit wordt echter mede veroorzaakt door de relatief lage inkomens van zelfstandigen aan de onderkant van de inkomensverdeling (waardoor daar de vervangingspercentages hoog zijn). Als we de onderste 20 procent van de inkomensverdeling buiten beschouwing laten, bouwen zelfstandigen substantieel minder op dan werknemers. In de hoogste inkomensgroep is het verschil 14 procentpunten.

We hebben ook netto vervangingsratio's berekend omdat die een beter beeld geven van de bestedingsmogelijkheden van gepensioneerden en dus van de toereikendheid van de pensioenen. Het bruto-nettotraject van gepensioneerden wijkt vrij sterk af van dat van de personen die nog niet met pensioen zijn. Pensioenge-rechtigden worden in Nederland tegen lagere tarieven belast in de eerste twee belastingstapjes aangezien zij geen AOW-premies meer hoeven af te dragen. Dit impliceert dat netto vervangingsratio's doorgaans hoger uitkomen dan bruto vervangingsratio's. De fiscaal vriendelijke behandeling van senioren verhoogt de uiteindelijke netto mediane vervangingsratio voor werknemers aanzienlijk: van 84 procent van het bruto-inkomen tot 105 procent van het besteedbaar inkomen. De mediane netto vervangingsratio van zelfstandigen komt uit op 96 procent; dat is beduidend lager dan die van werknemers. De reden is dat zelfstandigen minder dan werknemers profiteren van het verschil in belastingdruk bij pensionering ten opzichte van hun huidige werkzaamheden, omdat zij vanwege fiscale faciliteiten nu al relatief weinig belasting betalen.¹¹ Dit fiscale effect is een belangrijke oorzaak waarom ook de mediane netto vervangingsratio voor zelfstandigen lager uitkomt dan voor werknemers.

Vervangingsratio's variëren ook sterk met het inkomen. Figuur 10.1 presenteert het verloop van vervangingsratio's en de variatie daarin over lagere en hogere inkomensgroepen. Aan de onderkant van de inkomensverdeling zien we zeer hoge vervangingsratio's van ongeveer 100 procent. Dit is institutioneel bepaald door het sociaal minimum. De ratio's zijn lager voor hogere inkomensgroepen.

Figuur 10.1 Vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers over de inkomensverdeling^a



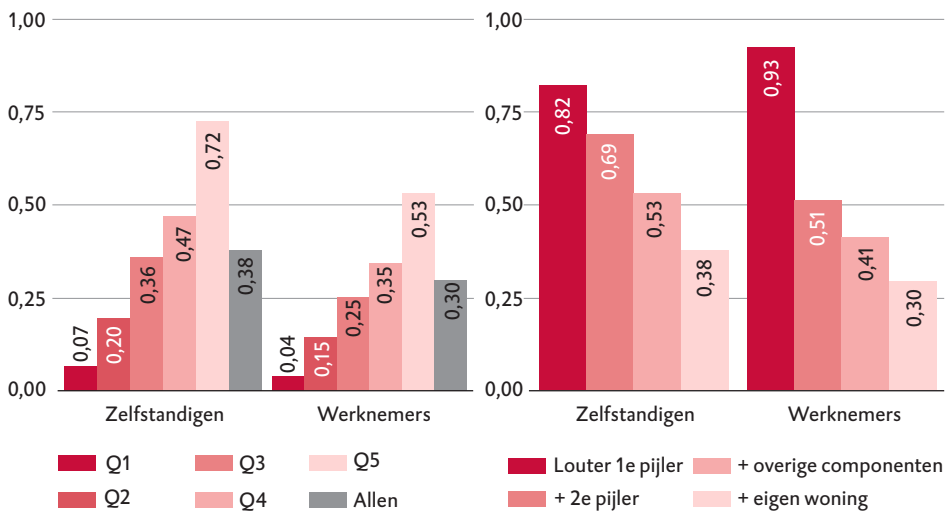
a Er zijn vijf oplopende inkomensgroepen of quintielen (Q1 t/m Q5) onderscheiden waarbij de volgende quintielgrenzen worden gehanteerd op basis van het bruto inkomen van *alle* huishoudens in 2012: 21.045 euro, 30.395 euro, 39.400 euro en 53.010 euro.

Bij het vergelijken van de resultaten voor werknemers en zelfstandigen valt op dat overige vermogenscomponenten (ondernemingsvermogen, spaarsaldi, aandelen en obligaties) en het vermogen uit onroerend goed een fors positief effect hebben op de hoogte van de vervangingsratio's van zelfstandigen: 25 procentpunten of meer. Ook voor werknemers neemt de vervangingsratio toe als gevolg van de overige vermogenscomponenten en onroerend goed, zij het in mindere mate (hooguit 15 procentpunten). Doordat huishoudens met een hoog inkomen relatief meer overige vermogenscomponenten en onroerend goed hebben, is de afname van de vervangingsratio's over de inkomensverdeling overigens lager wanneer we rekening houden met deze overige vermogenscomponenten en onroerend goed.

Figuur 10.2 laat zien dat, wanneer alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegenomen, de bruto vervangingsratio lager is dan 70 procent bij 38 procent van de zelfstandigen. Dit cijfer ligt beduidend lager voor werknemers: 30 procent. Veel zelfstandigen zullen hun huidige consumptiepatroon na pensionering dus niet kunnen voortzetten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het huidige huishoudinkomen van een deel van de zelfstandigen relatief hoog is. Maar ook in de lagere quintielen komen zelfstandigen vaker dan werknemers tekort om de 70-procentnorm te halen. Een combinatie van lage inkomens en lage vervangingsratio's is zorgelijk, want dit kan erop duiden dat het pensioen ontoereikend is.

Indien louter de eerste en tweede pijler worden meegenomen, bereikt de helft van de werknemers niet een vervangingspercentage van 70 procent van het bruto-inkomen. Bij de zelfstandigen haalt maar liefst 69 procent deze 70-procentnorm niet. Wanneer ook de overige vermogenscomponenten worden meegeteld haalt 41 procent van de werknemers en 53 procent van de zelfstandigen geen vervangingspercentage van 70 procent van het bruto-inkomen. Dit percentage zakt verder tot 30 procent van de werknemers en 38 procent van de zelfstandigen wanneer ook de eigen woning wordt meegeteld. Overige vermogenscomponenten en de eigen woning dragen samen dus in belangrijke mate bij aan de financiering van de oude dag, met name bij zelfstandigen.

Figuur 10.2 Aandeel van huishoudens met een vervangingsratio lager dan 70 procent naar inkomenshoogte (links) en pijler (rechts)



Er is veel variatie. Vooral de hogere inkomensgroepen halen geen bruto vervangingspercentage van 70 procent. Toch geldt ook voor de lagere en middeninkomens (quintielen 2 en 3) dat een substantieel deel de norm van 70 procent niet haalt. Dit terwijl we weten dat het juist voor hen belangrijk is om een relatief hoog vervangingspercentage te halen.¹²

Ten slotte laat tabel 10.3 zien welke deelpopulaties van zelfstandigen en werknemers relatief vaak de norm van 70 procent vervangingsratio niet halen wanneer alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegeteld. Oververtegenwoordigd zijn zelfstandigen:

- met hogere inkomens (quintielen 4 en 5);
- in de leeftijdscategorie 50-65 jaar;
- van niet-westerse afkomst;
- die alleenstaand en/of gescheiden zijn;
- die in een huurhuis wonen.

Voor werknemers blijken deze karakteristieken ook op te gaan, zij het in mindere mate. De groep eerste generatie niet-westerse allochtonen valt op, omdat meer dan de helft van hen te weinig pensioenvermogen heeft. Zij zijn kwetsbaar vanwege de onvolledige AOW-opbouw (AOW-gat) en omdat zij nauwelijks pensioen via de eigen woning opbouwen.

Tabel 10.3 Aandeel huishoudens met verwachte pensioeninkomens lager dan 70 procent van het bruto inkomen

	Zelfstandigen	Werknemers	Vershil
<i>Alle huishoudens</i>	0,38	0,30	0,08
<i>Inkomenshoogte</i>			
Quintiel 1	0,07	0,04	0,03
Quintiel 2	0,20	0,15	0,05
Quintiel 3	0,36	0,25	0,11
Quintiel 4	0,47	0,34	0,13
Quintiel 5	0,72	0,53	0,19
<i>Leeftijd</i>			
35-45 jaar	0,32	0,20	0,12
45-50 jaar	0,36	0,26	0,10
50-55 jaar	0,43	0,37	0,06
55-60 jaar	0,46	0,43	0,03
60-65 jaar	0,43	0,43	0,00
<i>Afkomst</i>			
Niet-westerse allochtonen	0,51	0,58	-0,07
Autochtonen	0,36	0,26	0,10
<i>Huishoudenssituatie</i>			
Alleenstaanden	0,41	0,34	0,07
Meerpersoonshuishoudens	0,38	0,29	0,09
Gescheiden van ex-partner	0,48	0,35	0,13
<i>Woning</i>			
Huiseigenaren	0,35	0,25	0,10
Huurders	0,53	0,47	0,06

10.5 BELEIDSOPTIES

VERPLICHTE PENSIOENEN

In paragraaf 10.4 hebben we laten zien dat zelfstandigen, waaronder zzp'ers, als groep substantieel minder pensioen opbouwen dan werknemers. Maar de verschillen binnen de groep zzp'ers, ook in pensioenopbouw, zijn zeer groot.

De meest vergaande beleids optie om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren, is een algemene pensioenplicht. Daarbij wordt iedere werkende verplicht een bepaald percentage van het inkomen te sparen voor pensioen. Zelfstandigen zouden dan een percentage van de winst kunnen afdragen. Ook kan gedacht worden

aan een opslag op de tarieven in verband met de pensioenkosten. Daarmee zou de ongelijke concurrentie op kosten kunnen worden verminderd. Een ander voordeel is dat de keuze tussen het werken als werknemer of als zelfstandige minder wordt verstoord (De Nederlandsche Bank 2015). Een algemene pensioenplicht geldt bijvoorbeeld in Australië en Chili (maar in Australië niet voor zelfstandigen). Werkenden kunnen daar zelf kiezen waar zij hun pensioenpremies en pensioenvermogen onderbrengen. Een dergelijk systeem is in Nederland voorgesteld door de politieke jongerenorganisaties JOVD, Jonge Socialisten en Jonge Democraten.¹³

Een van de toekomstvarianten van de SER (2015) is hiermee te vergelijken. Het gaat daarbij om een nationale pensioenregeling voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin men werkt. Zelfstandigen, inclusief zzp'ers, vallen daar dus ook onder, evenals werknemers in 'de witte vlek', dat zijn zij die nu geen aanvullend pensioen opbouwen (Ministerie van SZW 2016). Het grote voordeel van deze variant is dat het pensioen hetzelfde blijft als mensen van positie op de arbeidsmarkt veranderen. Dat sluit dus goed aan bij een mobiele arbeidsmarkt. Verder is er een groot draagvlak voor het delen van risico's. De continuïteit van de regeling is gewaarborgd, omdat er altijd instroom van nieuwe werkenden zal zijn. Bonenkamp et al. (2011) spreken zich uit voor een nationaal pensioenfonds voor alle werkenden als toekomstperspectief, ook met het argument dat hierbij sprake is van optimale risicodeling. Bij de uitvoering moet er wel concurrentie zijn. De auteurs geven aan dat concrete voorbeelden hiervan zijn te vinden in Canada, Denemarken, Noorwegen en Finland.

Verplichte pensioenen voor zelfstandigen kennen echter ook belangrijke bezwaren. Zelfstandigen hechten in het algemeen sterk aan flexibiliteit en keuzevrijheid. Zo is het belangrijk dat de pensioeninleg flexibel kan zijn, mede afhankelijk van de ondernemingsresultaten in het desbetreffende jaar. Verder betekent verplichte pensioeninleg dat minder middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de onderneming (Ministerie van SZW 2013). Daarnaast zullen zzp'ers duurder worden als ze (een deel van) de pensioenpremie verdisconteren in hun tarieven, wat ten koste kan gaan van de werkgelegenheid (Rijksoverheid 2015: 89). Meer in het algemeen is de hiervoor genoemde heterogeniteit binnen de groep van zzp'ers in dit verband van belang. Voor voormalige werknemers die min of meer gedwongen zzp'er zijn geworden ligt een voortzetting van de verplichte pensioenopbouw met verrekening in de tarieven voor de hand. Maar voor degenen die bewust hebben gekozen om als zelfstandige werkzaam te zijn, ligt verplichtstelling – de meest vergaande vorm van paternalisme – minder voor de hand. Deze groep, met een positieve motivatie om zzp'er te worden, is volgens onderzoek in de meerderheid. Het IBO-rapport concludeert dat veel zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt (Rijksoverheid 2015: vii). In lijn daarmee hebben diverse zelfstandigenorganisaties aangegeven tegenstander te zijn van verplichte pensioenen voor zzp'ers.

VRIJWILLIGE OPTIES

In paragraaf 10.3 is besproken dat er inmiddels vrijwillige, maar collectief uitgevoerde pensioenregelingen voor zzp'ers in de derde pijler zijn. De belangstelling voor deze regelingen is echter vooralsnog beperkt.

Als het gaat om tweedepijlerregelingen zijn er verschillende opties (SER 2015; Van der Lecq en Oerlemans 2009 en 2013; Ministerie van SZW 2013 en 2016). Zo zouden premiepensioeninstellingen (PPI's) opengesteld kunnen worden voor zelfstandigen. Op dit moment zijn PPI's alleen toegankelijk voor werknemers, dus daartoe zou de wetgeving moeten worden veranderd. PPI's bieden veel flexibiliteit en hebben relatief lage kosten en kunnen daarom aantrekkelijk zijn voor zzp'ers. Daar staat tegenover dat bij PPI's geen sprake is van risicodeling.

De mogelijkheden voor voormalige werknemers voor vrijwillige voortzetting van deelname aan de oude pensioenregeling zouden verder kunnen worden verruimd (Pensioenfederatie 2013). Het probleem is hier dat voormalige werknemers gedurende de eerste drie jaar de volledige pensioenpremie moeten betalen, die gebaseerd is op het laatste loon als werknemer. Daarna wordt de premie gebaseerd op het actuele inkomen. Op dit punt zou flexibilisering noodzakelijk zijn om vrijwillige voortzetting aantrekkelijker te maken. Ook zou overwogen kunnen worden om de periode van vrijwillige voortzetting niet te beperken tot tien jaar.

Vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is op dit moment niet mogelijk. Het zou in veel gevallen ook lastig zijn om te bepalen tot welke sector de werkzaamheden van de zelfstandige moeten worden gerekend. Een logischer optie zou kunnen zijn om een apart zzp-pensioenfonds in de tweede pijler in te stellen, of meerdere zzp-pensioenfondsen op te richten die met elkaar concurreren. Van der Lecq en Oerlemans (2009) verwachten dat er draagvlak is voor een dergelijke regeling, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent. Het gaat hierbij om flexibiliteit ten aanzien van de inleg, maar ook in de uitkeringsfase. Zo zullen voor veel zelfstandigen combinaties van werken en pensioen aantrekkelijk zijn.

Een interessante optie is om vrijwillige deelname (opt-in) aan een pensioenregeling voor zzp'ers te vervangen door vrijwillig uitstappen (opt-out). Met andere woorden: er is sprake van automatische deelname. Dat betekent dat er een standaardregeling voor zelfstandigen zal moeten worden ontwikkeld (Ministerie van SZW 2016: Bijlage 1). Volgens gedragseconomische inzichten heeft automatische aansluiting als standaardoptie een sterk positief effect op de deelname. Dat wordt ook bevestigd door empirisch onderzoek voor de Verenigde Staten (Thaler and Sunstein 2008). Anderzijds geeft de opt-out ook ruimte aan degenen die een sterke voorkeur hebben om niet aan een collectief arrangement deel te nemen. Dat kan van belang zijn voor zelfstandigen die op een andere wijze voldoende pensioen

opbouwen. Met deze beleids optie wordt dan ook recht gedaan aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Nadeel van een opt-out is dat 'adverse selectie' kan optreden: mensen kunnen zich onttrekken aan de risicodeling als dat in hun belang is.¹⁴ Internationale voorbeelden van pensioenregelingen met opting-out zijn te vinden in de Verenigde Staten en sinds enkele jaren in het Verenigd Koninkrijk (Lever et al. 2015). In beide landen heeft de aansluiting als standaardoptie een fors positief effect op de deelname.

MEER GELIJKE FISCALE BEHANDELING

Er zijn vele pleidooien gehouden voor een meer gelijke fiscale behandeling van de pensioenopbouw van zelfstandigen en van werknemers. Voor het aanvullend pensioen zou kunnen worden toegewerkt naar één systeem voor alle werkenden (Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader 2013; Commissie Van Kapelle 2011). Een gelijke fiscale behandeling ligt alleen al voor de hand vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Daarnaast is een voordeel dat er geen fiscale prikkels meer zijn om de ene of de andere positie op de arbeidsmarkt in te nemen. De overgang naar een arbeidsvormneutraal pensioenkader is een ingrijpende operatie, omdat de huidige verschillen in fiscale behandeling aanzienlijk zijn (zie paragraaf 10.3). Een nieuw pensioenkader vereist dat alle belastingplichtigen gelijke fiscale ondersteuning krijgen bij hun pensioenopbouw, ongeacht of iemand in dienstbetrekking is of op andere wijze aan het arbeidsproces deelneemt (SER 2010). Beperking van het verschil in fiscale behandeling kan op twee manieren worden gerealiseerd: door de fiscale ruimte in de tweede pijler te beperken (bijvoorbeeld via verlaging van de aftoppingsgrens of door verlaging van het opbouwpercentage) en de derde pijler ongewijzigd te laten of door de fiscale ruimte in de derde pijler te vergroten. Het beperken van fiscale facilitering in de tweede pijler treft ruim 90 procent van de werknemers, terwijl het verruimen van de derde pijler gunstig is voor de gehele groep zelfstandigen en 9 procent van werknemers die geen of onvoldoende pensioen opbouwen via de tweede pijler. Dat zou ervoor kunnen pleiten om de ruimte in de derde pijler te vergroten. Dat heeft vanzelfsprekend een opwaarts budgettair effect en vraagt derhalve om een politieke afweging.

10.6 CONCLUSIES

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zelfstandigen, en in het bijzonder de snel groeiende groep zzp'ers, trekken sterk de aandacht in het maatschappelijk debat. In deze bijdrage laten we op basis van empirisch onderzoek zien dat zelfstandigen inderdaad minder pensioen opbouwen dan werknemers in de eerste en tweede pijler, maar dat de verschillen kleiner worden wanneer rekening wordt gehouden met diverse vermogenscomponenten die ook kunnen bijdragen aan de financiële positie tijdens pensionering. Het gaat dan om private pensioenverzekeringen, ondernemingsvermogen, privébesparingen en -beleggingen en de eigen woning. Deze overige vermogenscomponenten zijn vooral belangrijk voor zelf-

standigen. Overigens nemen de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen weer toe als we kijken naar de netto pensioenen (na belastingafdracht). Voor zelfstandigen is het verschil in belastingdruk na pensionering kleiner dan voor werknemers.

Uit ons onderzoek blijkt dat, indien alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegerekend, 38 procent van de zelfstandigen geen pensioeninkomen van 70 procent van het huidige bruto inkomen zal realiseren. Bij werknemers geldt dat voor slechts 30 procent van de populatie. Uitgaande van 70 procent als norm kan dus het pensioen van relatief veel zelfstandigen als niet-toereikend worden gekwalificeerd, hoewel toch ook de meerderheid van de zelfstandigen wel boven deze norm uitkomt. Een lage vervangingsratio hoeft minder problematisch zijn voor de zelfstandigen met een relatief hoog inkomen. Maar er zijn ook nog tamelijk veel zelfstandigen met lage inkomens die de 70 procent niet halen. Een combinatie van een laag inkomen en een lage vervangingsratio is zorgelijk. Meer in het algemeen is het van belang om te constateren dat er veel heterogeniteit is binnen de groep zelfstandigen. Dat geldt ook voor de verschillen tussen zelfstandigen met en zonder personeel. Helaas bieden de data niet de mogelijkheid om deze uitsplitsing te maken. Wel laat recent onderzoek zien dat met name degenen die onvrijwillig zzp'er zijn geworden relatief weinig pensioen opbouwen.

Het is dus vanuit deze optiek begrijpelijk dat veelal de wens wordt uitgesproken om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren. Een belangrijke vraag hierbij is wat de rol van de overheid is. Moet de overheid, evenals bij werknemers, aanvullende pensioenopbouw voor zzp'ers verplicht stellen op grond van paternalistische motieven? Daar staat tegenover dat zzp'ers belang hebben bij meer keuzevrijheid en flexibiliteit bij pensioensparen, vanwege onder meer fluctuerende inkomsten en de wens om besparingen in de eigen onderneming te steken. Bij de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid speelt de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers een belangrijke rol. Het grootste deel van de zzp'ers heeft vrijwillig voor deze status gekozen, maar voor een minderheid was het startmotief negatief. Het gaat daarbij vooral om voormalige werknemers die gedwongen zzp'er zijn geworden en vaak maar één of enkele opdrachtgevers hebben.

Een veelgenoemde beleids optie is om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin gewerkt wordt. Deze optie sluit goed aan bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Verder kan worden voorkomen dat grote groepen een ontoereikend pensioen opbouwen en zal er een groot draagvlak voor het delen van risico's zijn. Zelfstandigen lijken in meerderheid tegen deze optie te zijn, vanwege de hiervoor genoemde beperking van de keuzevrijheid en flexibiliteit. Daarom zijn er voor zelfstandigen de laatste tijd verschillende mogelijkheden gekomen om op vrijwillige basis de pensioenopbouw te verbeteren. Het gaat onder meer om een langere vrijwillige voortzetting van deelname aan

een pensioenregeling voor voormalige werknemers en een nieuwe vrijwillige pensioenregeling voor zzp'ers in de derde pijler met collectieve vermogensopbouw. Voor deze opties bestaat vooralsnog weinig belangstelling. In de literatuur is ook gepleit voor een apart pensioenfonds voor zzp'ers in de tweede pijler, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent en vrijwillig blijft.

Een interessante beleidsoptie is om vrijwillige deelname aan een pensioenregeling (opt-in) voor zzp'ers te vervangen door automatische deelname met de mogelijkheid om uit te stappen (opt-out). Dat zou betekenen dat er een standaardpensioenregeling voor zzp'ers zou moeten komen, in lijn met de hiervoor genoemde optie. Gedragseconomische inzichten én ervaringen in andere landen laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op de deelname. Anderzijds blijft er ruimte voor zelfstandigen om desgewenst niet deel te nemen aan een collectief arrangement. Deze beleidsoptie doet dus recht aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers en zou ons inziens nader onderzocht moeten worden.

Tot slot verdient een meer gelijke fiscale behandeling van de pensioenopbouw van zelfstandigen en werknemers aandacht, waarbij voor het aanvullend pensioen wordt toegewerkt naar een arbeidsvormneutraal pensioenkader.

NOTEN

- 1 'De' zelfstandige bestaat niet, en het is niet mogelijk om volledig recht te doen aan de verscheidenheid, maar in deze bijdrage staan zelfstandigen centraal die belast worden in box 1 van de inkomstenbelasting, ook wel 1B-ondernemer genoemd. Naast 'zelfstandige' wordt ook de aanduiding 'zzp'er' gebruikt. Wanneer het onderscheid tussen zelfstandigen met of zonder personeel relevant is, zal dat in de tekst expliciet worden aangegeven.
- 2 Zie ook Hoekstra en van Vuuren (2013).
- 3 De doorsneesystematiek houdt in dat alle deelnemers in een pensioenregeling dezelfde premie betalen en daarvoor dezelfde pensioenaanspraken opbouwen. Dat is in het nadeel van jonge deelnemers, omdat hun premie-inleg langer kan renderen dan van een oudere werknemers en dus normaliter een hogere pensioenaanspraak zou moeten opleveren.
- 4 Zie de brief van over vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zzp'ers die Staatssecretaris Klijnsma op 11 juli 2016 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Volgens een eerdere schatting voor het jaar 2008 zou het nog gaan om 5.000 à 7.500 zelfstandigen (Ministerie van SZW, 2013, p.22).
- 5 www.zzp-nederland.nl/kennisbank/zzp-pensioen.
- 6 BrightPensioen en Brand New Day pensioen.
- 7 NRC, 17 april 2016.
- 8 Het Witteveenkader bepaalt de maximale ruimte waarbinnen fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd.
- 9 Zie Knoef et al. (2016a), ook voor gevoeligheidsanalyse van de gehanteerde veronderstellingen. Het betreft een update en uitbreiding van Knoef et al. (2013 en 2016b).
- 10 Zie Van Gilst, Nijboer en Caminada (2008).
- 11 Zelfstandigen houden van hun verdiende euro's 15 tot 25 cent meer over dan werknemers. Van iedere extra verdiende euro houden zij maximaal 40 cent meer over dan werknemers. De grootste verschillen in de (marginale lastendruk) gelden voor inkomens tussen de 7.000 en 19.000 euro. Zie Hoekstra en Van Vuuren (2013).
- 12 Uit De Bresser, Kools en Knoef (2016) blijkt dat mensen met een hoog inkomen gemiddeld gezien met lagere vervangingspercentages genoeg nemen. In lijn hiermee vinden Kools en Knoef (2016) dat ouderen met een hoog inkomen met steeds minder inkomen rond kunnen komen wanneer zij ouder worden, terwijl dit niet geldt voor mensen met een laag inkomen (die een groter gedeelte van hun inkomen kwijt zijn aan basisbehoeften).
- 13 Zie www.nieuwpensioenstelsel.nl.
- 14 Voor mensen met een korte levensverwachting is het minder aantrekkelijk om aan een pensioenregeling deel te nemen en voor mensen met een lange levensverwachting is het juist wel aantrekkelijk. Waarschijnlijk zal dit geen groot probleem zijn, mede omdat veel mensen hun levensverwachting moeilijk zullen kunnen inschatten.

LITERATUUR

- Barr, N. (2004) *Economics of the welfare state*, Oxford University Press: Oxford.
- Bonenkamp, J., L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011) *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, Netspar NEA Paper nr 44, Tilburg.
- Bresser, J. de, M. Knoef en L. Kools (2016) *Pensioenwensen voor en na de crisis*, Netspar Industry Paper, te verschijnen.
- Brown, S., M. Dietrich, A. Nunez en K. Taylor (2011) 'Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity', *Journal of Economic Psychology* 32, 2: 425-433.
- Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard en M. de Graaf-Zijl (2014a) *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum nr. 2014.02, Leiden: Universiteit Leiden.
- Caminada, K. K. Goudswaard en M. Knoef (2014b) 'Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds negentiende eeuw', *Me Judice* 27 juni.
- CBS (2016) 'Werknemers en zelfstandigen: overeenkomsten en verschillen tussen CBS-cijfers', *Sociaaleconomische trends* 2016/01: 1-24.
- CBS (z.j.) *AOW-aansprakenstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (z.j.) *Inkomensstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (z.j.) *Pensioenaansprakenstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Van Kapelle (2011) *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 242, Deventer: Kluwer.
- De Nederlandsche Bank (2015) *Position paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, Amsterdam: DNB.
- Gilst, J. van, H. Nijboer en C.L.J. Caminada (2008) 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht* 18 december: 1423-1429.
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam en C.G.M. Sterks (2000) *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Samsom, Kluwer.
- Hershey, D.A., H.P. van Dalen, W. Conen en K. Henkens (2016) *Are 'voluntary' self-employed better prepared for retirement than 'forced' self-employed?*, Netspar Discussion Paper, 07/2016-027, Tilburg.
- Hoekstra, K. en D. van Vuuren (2013) 'De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen', *TPEdigitaal* 7, 4: 41-59.
- Knoef, M., J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2013) 'De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland; een meerpijlerbenadering', blz. 83-116 in W. Asbeek Brusse en C. van Montfort (red.) *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Knoef, M., J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard en J. Rhuggenaath (2016a) *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, te verschijnen.
- Knoef, M., J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2016b) 'Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands', *Journal of Pension Economics and Finance* 15, 1: 55-89.
- Kools, L. en M. Knoef (2016) 'Bestedingsbehoeften na pensionering', *Pensioen Magazine* 21, 2: 23-27
- Lecq, F. van der en A. Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA Paper nr. 24, Tilburg.
- Lever, M., E. Ponds, R. Cox en M. García Huitrón (2015) *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels*, Netspar Brief, nr. 3, Tilburg.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) *Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2016, Den Haag.
- Nijboer, H. en B. Boon (2012) *Pension contract design and free choice: theory and practice*, Netspar Panel Paper, Tilburg.
- Pensioenfederatie (2013) *Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler*, Den Haag.
- Rijksoverheid (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Advies 2010/04, Den Haag.
- SER (2015), *Toekomst Pensioenstelsel*, Advies 2015/01, Den Haag.
- Siermann, C., P. van Teeffelen en L. Urlings (2004), *Equivalentiefactoren*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven: Yale University Press.
- Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader (2013) *Arbeidsvormneutraal pensioenkader: een logische vervolgstap*, Tilburg: Tilburg University.

11 FLEXIBEL WERKEN EN DE COMBINEERBAARHEID VAN ARBEID EN ZORG

Janneke Plantenga

“The need for insurance arises because in industrialized countries employment is largely a binary phenomenon: a person is either employed or unemployed, either working or retired. Thus the risks against which social insurance offers protection are to some extent a social construct” Barr (2001: 24).

Betaald werk is belangrijk. Betaald werk is goed voor de economische zelfstandigheid, goed voor het gevoel van eigenwaarde, goed voor de sociale integratie en goed voor de economische groei. Maar de wereld van betaald werk verandert. Onder invloed van globalisering, de opkomst van de diensteneconomie, nieuwe technologieën, individualisering en de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, verandert niet alleen de arbeidsvraag, maar ook het arbeidsaanbod. Het resultaat is een arbeidsmarkt met een groeiende diversiteit in arbeidsduur (part-time werk), in de contractvorm (tijdelijke aanstellingen) en in de arbeidsvorm (zzp'ers).

Al die veranderingen vragen ook een veranderende organisatie van de sociale zekerheid. Het gaat niet meer alleen om de voltijdswerkende kostwinner die zijn baan verliest of arbeidsongeschikt wordt. Het gaat ook niet meer alleen om bijstandsuitkeringen voor alleenstaande moeders. Het gaat meer en meer om jonge ouders met een flexibele aanstelling die aanspraak maken op verlof. En om een zzp'er die zwanger wordt en zich afvraagt of deze combinatie van arbeid en zorg ook publiekelijk wordt ondersteund. De vraag is kortom: hoe flexibel is ons systeem van sociale zekerheid eigenlijk, juist ook wanneer het gaat om nieuwe arbeidspatronen en om nieuwe risico's zoals zorgverantwoordelijkheden?

Deze bijdrage is bedoeld als een terreinverkenning. Voor drie verschillende vormen van flexibel werken (flexibiliteit in omvang van een aanstelling, in contractvorm en in arbeidsvorm) wordt nagegaan hoe op dit moment de aanspraken op verlof en kinderopvang zijn geregeld. Uit deze inventarisatie blijkt dat flexibiliteit in de omvang van de aanstelling over het algemeen geen probleem oplevert. Nederland is een deeltijdeconomie en deze vorm van flexibilisering is inmiddels vrijwel volledig in het systeem van sociale zekerheid verwerkt. Aan de andere kant van het spectrum staat de zzp'er; de aanpassing blijkt hier ingewikkelder, vooral wanneer het gaat om verlofaanspraken. Tegelijkertijd blijkt uit de inventarisatie dat de toenemende flexibiliteit niet alleen een passend antwoord vraagt in termen van sociale zekerheid, maar juist op het terrein van arbeid en zorg ook zelf (deels) een antwoord biedt. Immers: de zzp'er bepaalt tot op zekere hoogte zelf zijn

arbeidstijden en deze autonomie bevordert de combineerbaarheid van arbeid en zorg. Het resultaat is een tamelijk complex samenspel van nieuwe arbeidsmarktpatronen en socialezekerheidsaanspraken. Daarbij vraagt de groei van flexibele arbeid om een complement in termen van nieuwe vormen van sociale zekerheid. Wanneer die vormen niet voorhanden (of niet wenselijk) zijn, moet er een substituuut worden gevonden.

De opbouw van de bijdrage is als volgt. Om te beginnen wordt kort ingegaan op het overheidsbeleid met betrekking tot arbeid en zorg en worden doelstellingen in dit verband geïnventariseerd. Daarna wordt ingegaan op de concrete beleids-terreinen: respectievelijk komen aan de orde de regelingen met betrekking tot zwangerschaps- en bevallingsverlof, ouderschapsverlof, langdurig zorgverlof en kinderopvang. Iedere subparagraaf volgt eenzelfde opbouw in die zin dat eerst een korte schets wordt gegeven van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op het desbetreffende terrein. Daarna volgt de eigenlijke toets, namelijk in hoeverre de feitelijke vormgeving ook past bij de drie verschillende vormen van flexibel werken. In de slotparagraaf worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

11.1 ARBEID EN ZORG

Een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid met betrekking tot arbeid en zorg is “te bevorderen dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren” (SZW 2006). Beleid op dit terrein is vooral een gevolg van de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen en het verdwijnen van de kostwinnerssamenleving. Onderkend wordt dat deze veranderende werkelijkheid niet alleen positieve kanten heeft (in termen van betere benutting van human capital en grotere financiële onafhankelijkheid) maar ook kan leiden tot afstemmingsperikelen, tijdsdruk, gezondheids- en financiële risico's etc. Wanneer deze negatieve aspecten door overheidsbeleid in ieder geval deels kunnen worden ondervangen, wordt de kans op arbeidsmarktparticipatie gemaximaliseerd.

De belangrijkste instrumenten binnen het arbeid-en-zorg domein zijn verlofregeelingen en kinderopvang. Verlof geeft enige ruimte in periodes van intensieve zorgverantwoordelijkheid zonder dat de band met de arbeidsmarkt wordt doorgesneden. Bij verlof ligt de nadruk dus op het faciliteren van zelf-zorgen. Bij kinderopvang gaat het juist om het mogelijk maken dat een deel van de zorg wordt uitbesteed. Verlof is dus een substituuut voor betaalde arbeid; kinderopvang een complement.

In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe het huidige beleid met betrekking tot de combineerbaarheid van arbeid en zorg zich verhoudt tot een steeds flexibeler arbeidsmarkt. Wat betekent de huidige vormgeving van het beleidsinstrumentarium voor de verschillende vormen van flexibel werken (flexibiliteit in omvang

van aanstelling, in contract en in arbeidsvorm)? Heeft iedereen dezelfde verlof-rechten bijvoorbeeld, in termen van toegang, hoogte en duur van het verlof? En is gesubsidieerde kinderopvang ook toegankelijk voor zelfstandigen?

Deze vragen dringen zich steeds meer op omdat er steeds vaker niet standaard wordt gewerkt, ook (of juist) door jongeren en vrouwen. Tabel 11.1 geeft aan dat op dit moment 44,6 procent van de totale arbeidsbevolking in een deeltijdcontract werkt; onder vrouwen is dat bijna 70 procent. Meer dan een vijfde van de beroepsbevolking en meer van een kwart van de jongeren werkt via een flexibele arbeidsrelatie (door het CBS gedefinieerd als werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd óf een flexibel aantal uren per week zoals oproepkrachten). Tegelijkertijd bedraagt het aandeel zzp'ers circa 10 procent van de beroepsbevolking. In dit verband wordt er veel gesproken over bijvoorbeeld ontoereikende pensioenopbouw van zzp'ers of over de risico's die worden gelopen bij arbeidsongeschiktheid. Over de moderne nieuwe risico's van zorgverantwoordelijkheden wordt veel minder gesproken.

Tabel 11.1 Flexibele arbeid in Nederland, 2015

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Jongeren 25-35	Aandeel vrouwen	Aandeel jongeren
Totale beroepsbevolking (× 1000)	8715	4636	4079	1814	46,8%	20,8%
% werkend in deeltijd	44,6%	22,9%	69,3%	36,5%	72,7%	17,1%
% werkend in een flexibele arbeidsrelatie	21,5%	19,7%	23,5%	26,7%	51,2%	25,9%
% werkzaam als zzp'er	10,8%	12,1%	9,2%	8,4%	40,0%	16,3%

Bron: CBS, Statline.

Daarmee is het toetsingskader betrekkelijk simpel. Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin het is aangepast aan een veranderende werkelijkheid waarin arbeidsmarktparticipatie steeds vaker plaatsvindt in deeltijd, via een flexibel contract en via een andere arbeidsvorm. Daarbij past de kanttekening dat de groei van flexibele arbeid niet los kan worden gezien van de arbeid-en-zorgdiscussie. Immers, een deeltijdse aanstelling, maar ook een baan als zzp'er, wordt vaak gekozen juist vanwege zorgverantwoordelijkheden. Flexibele arbeid vraagt dus enerzijds om gepast beleid wanneer het gaat om de combineerbaarheid van arbeid en zorg, maar kan anderzijds ook worden gezien als deel van de oplossing. Meer concreet: door een deeltijdse aanstelling is er minder kinderopvang nodig. Dit wordt ook onderkend in bijvoorbeeld een beleidsdoorlichting van 2006 (SZW 2006). In deze beleidsdoorlichting wordt deeltijdarbeid als een 'contextvariabele' gepresenteerd, die gevolgen kan hebben voor het gebruik van verlof en kinderopvang. Het belang van deeltijdarbeid, aldus de beleidsdoorlichting, is dat het – in tegenstelling tot de tijdelijke verlofregelingen – een *structurele oplossing* kan bieden voor het

beter in balans brengen van arbeid en zorg (SZW 2006: 14). Voor het overheidsbeleid impliceert dit enkele vrijheidsgraden. Enerzijds kan het beleid worden geïntroduceerd als complement op een steeds flexibeler wordende arbeidsmarkt. Anderzijds kan het beleid ook (deels) achterwege blijven juist omdat de flexibele arbeidsmarkt al deels in de behoefte voorziet.

In de volgende paragrafen komt het concrete overheidsbeleid aan bod. Begonnen wordt met het zwangerschaps- en bevallingsverlof, ouderschapsverlof en langdurend zorgverlof; daarbij bekijken we steeds de kring van rechthebbenden, de duur van de aanspraak en de hoogte van de uitkering c.q. tegemoetkoming. Na deze verloopparagrafen staat het beleid met betrekking tot kinderopvang centraal. Hier gaat het vooral om de vraag: hoe toegankelijk is het systeem voor werknemers met een niet-standaard, flexibel arbeidspatroon?

11.2 FLEXIBELE ARBEID EN HET RECHT OP ZWANGERSCHAPS- EN BEVALLINGSVERLOF

DE HUIDIGE WET- EN REGELGEVING

Het Nederlandse zwangerschapsverlof dateert uit 1930. Het wordt ingevoerd gelijktijdig met de Ziektewet. Zwangere werkneemsters krijgen daarmee recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering van twaalf weken. De kring van verzekerden is op dat moment nog tamelijk beperkt: ongehuwde vrouwen, dienstboden en huispersoneel zijn van het recht op een uitkering uitgesloten. Er gelden verder geen eisen met betrekking tot arbeidsverleden of premiebetaling; een verklaring van zwangerschap volstaat. De hoogte van de uitkering bedraagt 100 procent van het daarvoor genoten loon. Dit is opvallend omdat het uitkeringsniveau in de geval van ziekte slechts 70 procent bedraagt. Het hogere uitkeringsniveau wordt in 1912 door minister Talsma in de Tweede Kamer verdedigd door erop te wijzen dat een bevalling, in tegenstelling tot gewone ziekte, niet kan worden gesimuleerd. In modern jargon: het risico van *moral hazard* wordt in dit geval gering geacht. In 1990 wordt de duur van het verlof uitgebreid naar zestien weken (Koopmans 2007; Plantenga 1993). In december 2001 treedt de Wet arbeid en zorg (WAZO) in werking; deze wet beoogt de bestaande regelingen inzake verlof beter op elkaar af te stemmen en te bundelen. Met de invoering van de WAZO is het recht op uitkering en verlof rond de bevalling ook wettelijk vastgelegd (Koopmans 2007: 125).

TOETSING

De specifieke vormgeving van het zwangerschaps- en bevallingsverlof lijkt weinig problemen op te leveren voor werkneemsters met een deeltijdse aanstelling en/of voor werkneemsters met een tijdelijk contract. De duur is wettelijk geregeld en de uitkering is gebaseerd op de feitelijke aanstelling. Er gelden geen toegangsvoorwaarden met betrekking tot het aantal gewerkte uren en/of de duur van de aanstelling; ook werkneemsters met een kleine (deeltijdse) aanstelling voor (bijvoor-

beeld) zes maanden hebben recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof. Wel is het zo dat een werkgever een tijdelijk contract dat afloopt tijdens de zwangerschap niet hoeft te verlengen. Er zijn aanwijzingen dat een dergelijke contractbeëindiging ook veelvuldig voorkomt. In 2012 heeft de Commissie Gelijke Behandeling de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar mogelijke 'zwangerschapsdiscriminatie' onder ruim 1000 vrouwen die in de periode 2007-2011 een kind hebben gekregen. In dat onderzoek geven vrouwen met een tijdelijk contract aan dat in 44 procent van de gevallen hun contract niet is verlengd (mede) vanwege zwangerschap (CGB 2012: 7). Juridisch is een en ander dus wellicht afdoende geregeld; de praktijk blijkt weerbarstig.

Voor zzp'ers ligt de zaak nog ingewikkelder. Tot 1998 zijn zelfstandigen uitgesloten van zwangerschaps- en bevallingsverlof. Arbeidsongeschiktheid wordt tot die tijd geregeld in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (de AAW) en zwangerschaps- en bevallingsverlof is hierin niet opgenomen. Naar de mening van de Raad van State is dit ook terecht omdat dit risico van geheel andere aard zou zijn dan het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid. Dit neemt niet weg dat er lange tijd een discussie woedt over het belang van zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen. Dit zou de gezondheid van moeder en kind moeten beschermen en moeten voorkomen dat vrouwen uit het arbeidsproces treden (zie voor het debat onder meer TK 1995-1996, nr. 14). In 1998 wordt de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen Zelfstandigen (WAZ) geïntroduceerd. Vanaf die datum wordt de kring van rechthebbenden uitgebreid, in die zin dat ook zelfstandigen, meewerkende ondernemers en freelancers recht hebben op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering. De WAZ bepaalt dat vrouwen die zelfstandig werken recht hebben op 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof; de hoogte van de uitkering is maximaal 100 procent van het minimumloon, afhankelijk van het aantal gewerkte uren.

Per 1 augustus 2004 komt dit recht echter te vervallen omdat de WAZ wordt afgeschaft. Helemaal zonder discussie verloopt dit niet; de bezwaren zijn zowel principieel als praktisch van aard (zie voor een overzicht van de argumenten: TK 2003-2004a; De Jong et al. 2009). Zo wordt vanuit verschillende kanten betoogd dat het niet publiek regelen van zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen mogelijk in strijd is met Richtlijn 86/613/EEG betreffende de gelijke behandeling van zelfstandig werkende mannen en vrouwen. Daarnaast wijst de PvdA erop dat zwangerschap slechts beperkt verzekeraar is op de private markt omdat het een zelfgekozen risico betreft. Groen Links stelt dat vrouwen op deze manier wellicht zouden worden ontmoedigd om als zelfstandige aan de slag te gaan. In zijn reactie stelt de minister dat de verplichting van lidstaten met betrekking tot zwangerschaps- en bevallingsverlof voor werkneemsters verder gaat dan voor zelfstandigen. Bovendien kan zwangerschap onder bepaalde voorwaarden meeverzekerd worden bij private verzekeringen. Het argument dat op deze manier de positie

als zelfstandige voor vrouwen onaantrekkelijk wordt, wordt gepareerd met de constatering dat het aantal vrouwelijke zelfstandigen de laatste jaren is gegroeid en dat de balans tussen werk en privé juist als een belangrijk voordeel wordt gezien van het werken als zelfstandige. Ook in deze discussie wordt het flexibele werken dus (deels) als een eigen oplossing gezien wanneer het gaat om de combinatie van arbeid en zorg. Het resultaat is dat het recht komt te vervallen en dat een besparing van € 22,5 miljoen wordt gerealiseerd.

Een dergelijke positie blijkt evenwel onhoudbaar. Op 4 juni 2008 wordt de Zelfstandig en Zwanger-regeling (ZEZ) ingevoerd. Zelfstandigen, meewerkende echtgenotes/partners van een zelfstandige, freelancers en alfa-hulpverleners krijgen hiermee aanspraak op een uitkering gedurende ten minste 16 weken van maximaal het minimumloon, op voorwaarde dat zij in het kalenderjaar voorafgaand aan de zwangerschapsuitkering ten minste 1225 uur als zelfstandige hebben gewerkt (vergelijkbaar met circa 70% van een voltijdse baan). Is het aantal uren minder, dan is de uitkering navenant lager. Met de invoering van ZEZ wordt onderkend dat een verzekering voor inkomstenderving door zwangerschap op de private verzekeringsmarkt niet goed mogelijk is. Veel verzekeraars hanteren een wachttijd van twee jaar ter voorkoming van *adverse selection* (men verzekert zich pas wanneer de kans dat het risico zich voordoet vrijwel gelijk is aan 1). Ook wordt erop gewezen dat vrouwen, indien zij onverzekerd zijn, te lang zouden doorwerken, dan wel te snel weer aan het werk zouden gaan, hetgeen als onwenselijk wordt beschouwd voor zowel moeder als kind (zie voor een overzicht van de argumenten TK 2012-2013). Met de invoering van de ZEZ voldoet Nederland bovendien aan Richtlijn 2010/41/EU waarin staat dat lidstaten de nodige maatregelen zullen nemen om “te waarborgen dat vrouwelijke zelfstandigen, meewerkende echtgenotes en levenspartners (...) overeenkomstig het nationale recht een toereikende zwangerschapsuitkering wordt toegekend die het onderbreken van de beroepsuitoefening wegens zwangerschap of moederschap gedurende een periode van ten minste 14 weken mogelijk maakt” (Richtlijn 2010/41/EU, artikel 18).

11.3 FLEXIBELE ARBEID EN HET RECHT OP OUDERSCHAPSVERLOF

DE HUIDIGE WET- EN REGELGEVING

Ouderschapsverlof is in Nederland van betrekkelijk recente datum. Op 1 januari 1991 krijgen werknemers recht op ouderschapsverlof, tenminste wanneer men een jaar bij de desbetreffende werkgever in dienst is. Het betreft hier een individueel recht, dat wil zeggen dat zowel de moeder als de vader recht heeft op ouderschapsverlof. In het oorspronkelijke ontwerp van 1991 wordt de duur van het ouderschapsverlof gesteld op een aaneengesloten periode van zes maanden waarbij men minstens 20 uur per week moet blijven werken. Uitgaande van een voltijdse werk-

week kan de werktijd dus voor maximaal 50 procent worden teruggebracht. Een dergelijk ‘deeltijdverlof’ wordt verdedigd met het argument dat op deze manier de band met de arbeidsmarkt behouden blijft.

De specifieke vormgeving en de ondergrens van 20 uur impliceren dat werknemers met een aanstelling van minder dan 20 uur per week worden uitgesloten van ouderschapsverlof. Mede gezien de groei van het deeltijdwerk wordt een dergelijke systematiek als tamelijk knellend ervaren, met als resultaat dat in 1996 het verlof wordt ‘geflexibiliseerd’. Vanaf dat moment wordt de maximale omvang vastgesteld aan de hand van de gemiddelde arbeidsduur per week, gerekend over een periode van 13 weken. Bij een aanstelling van 24 uur geldt dus een verlofaanspraak van 13 x 24 uur. Tegelijkertijd wordt ook de opname geflexibiliseerd, in die zin dat het mogelijk wordt om – in goed overleg met de werkgever – voltijdsverlof op te nemen, dan wel het verlof te spreiden over een langere periode dan zes maanden. Met de invoering van de WAZO in 2001 wordt het bovendien mogelijk om de opname van het verlof te splitsen in maximaal drie periodes – eveneens weer in goed overleg met de werkgever.

In 2009 wordt het verlof uitgebreid van 13 naar 26 keer het aantal werkuren per week. De systematiek blijft daarbij hetzelfde: de werknemer heeft het wettelijk recht om ten hoogste de helft van werktijd per week verlof op te nemen, gespreid over een periode van 12 maanden. In overleg met de werkgever (dan wel afhankelijk van de specifieke cao-afspraken) kan het verlof ook voltijds worden opgenomen of worden verdeeld over een langere periode. De uitbreiding van het verlof is onderdeel van coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie bij de start van het kabinet-Balkenende IV en stelt letterlijk: “Arbeid en zorg, werken en opvoeden moeten voor ouders goed te combineren zijn. In het spitsuur van het leven moet een time-out mogelijk zijn. (...) Het wettelijk recht op ouderschapsverlof wordt verlengd van 13 naar 26 weken per werknemer en is niet overdraagbaar” (Coalitieakkoord 2007: 29). De clause ‘en is niet overdraagbaar’ impliceert dat het hier een individueel recht voor beide ouders betreft; de vader kan zijn aanspraak dus niet over doen aan de moeder. Oftewel: *if you don’t use it, you loose it*.

De wettelijke regeling voorziet in een recht op tijd; er is niet voorzien in een financiële vergoeding. Het betalen van het verlof wordt gezien als een element in het arbeidsvoorwaardenpakket van de werkgever. Verschillende cao’s hebben inderdaad een betaalde verlofregeling – vooral in de (semi)publieke sector (Beekma en Junger-van Hoorn 2010). Daarenboven is er sinds 2006 een zogeheten ouderschapsverlofkorting. In eerste instantie is deze heffingskorting onderdeel van de levensloopregeling: werknemers hebben recht op ouderschapsverlofkorting indien ze deelnemen aan de levensloopregeling. Deze levensloopregeling wordt in 2006 geïntroduceerd en betreft in feite een fiscaal gefaciliteerde, individuele spaar-

regeling, met de kanttekening dat het tegoed alleen mag worden gebruikt voor de financiering van verlof. Vanaf 1 januari 2009 is een dergelijke deelname echter niet langer noodzakelijk. Daarmee is in feite een publiek arrangement geïntroduceerd voor verlofgangers (Plantenga en Remery 2009). De fiscale facilitering staat echter voortdurend onder druk. Met ingang van 1 januari 2015 is de ouderschapsverlofkorting afgeschaft als onderdeel van een breder pakket van maatregelen om het aantal kindregelingen overzichtelijker (en goedkoper) te maken.

TOETSING

De veranderingen in de wet- en regelgeving, met name de flexibilisering in 1996, laten zien dat de ouderschapsverlofregeling wordt aangepast aan een arbeidstijdenregime waarin deeltijdse aanstellingen gangbaar zijn geworden. In het eerste ontwerp wordt nog een zekere relatie met de arbeidsmarkt verondersteld en worden deeltijders zelfs uitgesloten; na 1996 is het verlof zeer flexibel en optimaal aangepast aan deeltijdse aanstellingen.

Voor tijdelijke arbeidskrachten is relevant dat sinds 1 januari 2015 de drempelvoorwaarde dat men ten minste een jaar in dienst moest zijn bij de desbetreffende werkgever is komen te vervallen. Een ouder kan nu ouderschapsverlof aanvragen vanaf het moment dat hij/zij in dienst is. De werkgever mag dat verlof alleen weigeren wanneer dat verlof het bedrijf ernstig in de problemen brengt. Een belangrijke kanttekening is overigens wel dat een werknemer met een tijdelijk contract weliswaar recht heeft op ouderschapsverlof, maar dat het contract niet verlengd hoeft te worden met de duur van het verlof. Het is niet bekend wat dit in de praktijk betekent voor het opnemen van verlof.

Voor zzp'ers is de wet- en regelgeving met betrekking tot ouderschapsverlof in die zin minder relevant omdat het wettelijk recht alleen een recht op verlofuren betreft. Wanneer er geen sprake is van een werknemer-werkgeversrelatie kan een werkgever ook geen aanspraak maken op de tijd van de werknemer. Een wettelijk recht dat de positie van de werknemer in bepaalde omstandigheden (in casu wanneer er sprake is van de zorg voor een jong kind) versterkt ten opzichte van de werkgever is hier dus niet relevant. Anders geformuleerd: het opnemen van ouderschapsverlof is volledig aan de zzp'er zelf en net als in het geval van de werknemer zijn de uren voor eigen rekening.

Anders wordt het wanneer het gaat om de financiële vergoeding van de verlofuren. In dat geval zou kunnen worden geredeneerd dat de zelfstandige net als een werknemer recht heeft op een (fiscale) tegemoetkoming. In de praktijk ligt dit evenwel ingewikkeld. Zo oordeelt in 2013 de Haagse rechtbank bijvoorbeeld dat 'uit de wet en parlementaire geschiedenis' volgt dat het recht op ouderschapsverlofkorting niet aan zelfstandigen toekomt. Deels omdat werknemers en zelfstandigen 'dusdanig' van elkaar verschillen, maar ook omdat het bij zelfstandigen moeilijk te con-

troleren is of er ook daadwerkelijk sprake is van onbetaald verlof. Met het feit dat de verlofkorting is afgeschaft, is echter de angel uit het verschil gehaald. Immers, zolang het slechts om onbetaald verlof gaat, is de zelfstandige eigen baas.

11.4 FLEXIBELE ARBEID EN HET RECHT OP KORT- OF LANGDUREND ZORGVERLOF

DE HUIDIGE WET- EN REGELGEVING

Verlof in het kader van zwangerschap en de zorg voor het jonge kind heeft een zekere mate van voorspelbaarheid. Bovendien is de kring van rechthebbenden relatief eenvoudig af te bakenen. Dat wordt anders wanneer het gaat om verlof in geval van (ernstige) ziekte van familieleden. Dergelijk verlof is nauwelijks te plannen en is moeilijker te controleren. Tegelijkertijd is het duidelijk dat in een samenleving waarin wordt ingezet op volledige arbeidsmarktparticipatie er ook iets geregeld moet worden voor die situaties waarin betaalde arbeid niet meer goed te combineren is met zorgverplichtingen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een ziek kind of van een zieke partner.

Met de invoering van de WAZO in 2001 wordt dan ook het recht op kortdurend zorgverlof geïntroduceerd. Werknemers hebben recht op kortdurend zorgverlof om hun zieke kind, partner of ouder de noodzakelijke zorg te geven. De systematiek volgt deels de systematiek van het ouderschapsverlof, in die zin dat de maximale aanspraak is vastgesteld op tweemaal de arbeidsduur per week. Bij een voltijdse aanstelling betekent dit dus tien dagen zorgverlof per jaar. Het verlof mag in gedeelten worden opgenomen. Het gaat hier om een betaald verlof; de uitkering bedraagt 70 procent van het laatstverdiende salaris.

Over het recht op langdurend zorgverlof wordt langdurig gedebatteerd. Het gaat daarbij om nut en noodzaak ("ligt het niet meer voor de hand dat dit via maatwerk wordt opgelost via de sociale partners?"), en in relatie daarmee ook over de kring van rechthebbenden, de duur, en (vooral) de betaling. Verschillend onderzoek laat zien dat de maatschappelijke baten van een dergelijk verlof wellicht niet heel groot zijn. Een betaalde regeling maakt het opnemen van verlof voor iedereen mogelijk (en stimuleert dus gelijkheid), maar kan ook informele zorg verdringen met als gevolg dat het welvaartsverlies (in het jargon: *deadweight loss*) waarschijnlijk tamelijk omvangrijk is. Bovendien hebben de extra belastingen die nodig zijn om een dergelijke maatregel te financieren een ontmoedigend effect op de overall arbeidsmarktparticipatie (Timmermans et al. 2001; Jongen et al. 2002).

Nadat oorspronkelijk een betaalde regeling wordt voorgesteld, volgt in 2003 een wijziging, in die zin dat een koppeling met de levensloopregeling wordt voorgesteld. Het idee is derhalve dat recht op tijd via de WAZO wordt geregeld en de financiële vergoeding wordt ingevuld via de levensloopregeling. Of zoals minister

De Geus het verwoordt: “In die zin zal met de introductie van een levensloopregeling de mogelijkheid tot het financieren van langdurend zorgverlof worden ingebed in de levensloopregeling. De levensloopregeling biedt geen recht op verlof; het voorgestelde recht op langdurend zorgverlof kan dan ook niet in de levensloopregeling worden ingebed. De meerwaarde van het wetsvoorstel langdurend zorgverlof is dan ook, dat daarin een recht op verlof wordt geboden” (TK 2003-2004b, 28467). Uiteindelijk wordt in 2005 het recht op langdurend zorgverlof geïntroduceerd. Daarmee krijgen werknemers een recht op zorgverlof voor familieleden in de eerste lijn (ouders of kinderen) en voor de partner in het geval van een levensbedreigende ziekte. De duur is vastgesteld op zes werkweken in een periode van twaalf achtereenvolgende maanden. Het verlof dient halftijds te worden opgenomen, maar kan met toestemming van de werkgever ook voltijds worden ingezet, dan wel over een langere periode worden gespreid (Koopmans 2007: 131). Gegeven de aanstaande introductie van de levensloopregeling is het langdurend zorgverlof onbetaald.

Na nog weer een decennium van debat wordt in het najaar van 2014 gestemd over een modernisering van de verlofregelingen. De inzet hierbij is om een belangrijke stap te maken in de richting van een fatsoenlijke en moderne arbeidsmarkt, waarin het combineren van werk en zorg zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd. Voor het kort- en langdurend zorgverlof betekent dit onder meer dat de kring van rechthebbenden wordt verruimd. Met ingang van 1 juli 2015 kan het zorgverlof worden opgenomen voor de zorg voor een zieke partner, kind of ouder, maar ook voor een huisgenoot, broer, zus, grootouder, kleinkind of een ander waarmee men een sociale relatie heeft. Daarnaast wordt de opname van het langdurig zorgverlof flexibeler in die zin dat het aantal verlofuren in elke periode van twaalf achtereenvolgende maanden wordt vastgesteld op maximaal zes keer de arbeidsduur per week. Tot slot wordt de werkingssfeer van het langdurend zorgverlof verbreed met de zorg voor zieken en hulpbehoevenden (voor kortlopend zorgverlof was dit al het geval) (TK 2014-2015).

Het langdurend zorgverlof blijft echter onbetaald. De koppeling met de levensloopregeling legt het financiële risico in feite neer bij het individu (zij het dat deze hierin door de overheid fiscaal wordt gefaciliteerd). Afgezien daarvan kent de levensloopregeling geen lang leven. De regeling is niet echt populair omdat het ingelegde geld alleen mag worden geruild voor tijd (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de veel populairder spaarloonregeling), terwijl de regeling niet voorziet in een recht op (het opnemen van) tijd. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I van september 2010 wordt de vitaliteitsregeling voorgesteld: een combinatie van de levensloopregeling en de spaarloonregeling (Regeerakkoord 2010: 44). Uiteindelijk blijft het bij plannen: wanneer het kabinet in 2012 valt, wordt de vitaliteitsregeling als onderdeel van een pakket aan bezuinigingen door de nieuwe coalitiepartners VVD en PvdA al voor de ingangsdatum van 1 januari 2013 ingetrokken.

TOETSING

De huidige vormgeving van het kort- en langdurend zorgverlof vormt geen belemmering voor werknemers met een deeltijdse aanstelling. Ook werknemers met een tijdelijk contract kunnen in principe kort- en langdurend zorgverlof opnemen. Zzp'ers zijn evenwel uitgesloten; zij hebben in dit verband geen rechten. Net als in het geval van ouderschapsverlof is ook in dit geval het nadeel van de uitsluiting tamelijk betrekkelijk, zolang het verlof onbetaald blijft. Immers, een zzp'er heeft geen behoefte aan een afdwingbaar recht op zorgtijd zolang hij of zij eigen baas is. Flexibele arbeid is hier onderdeel van de oplossing en als zodanig een substituut voor socialezekerheidsaanpakken. Zo blijkt uit onderzoek onder 851 zzp'ers dat 8 procent van de zzp'ers gekozen heeft voor een bestaan als zelfstandige om werk en mantelzorg beter te kunnen combineren, terwijl 20 procent van de zzp'ers mantelzorg verleent. Twee derde van de onderzochte zzp'ers verwacht de zorg (mantelzorg en voor kinderen) beter te kunnen combineren met werk dan als zij in loondienst waren geweest (Hoevenagel en Vroonhof 2015).

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de huidige wet- en regelgeving nauwelijks publieke ondersteuning biedt in een periode waarin intensieve zorg wordt gevraagd, bijvoorbeeld in het geval van een ernstig zieke partner of kind. Een werknemer heeft recht op tijd en kan in voorkomende gevallen wellicht op clementie van de werkgever rekenen; de kosten van verlof kunnen in dit geval beperkt blijven. Een zzp'er kan zijn arbeidstijden aanpassen, maar wordt onmiddellijk geconfronteerd met een navenante daling van het inkomen. Een zzp'er is in dit verband derhalve veel kwetsbaarder.

11.5 FLEXIBELE ARBEID EN HET RECHT OP KINDEROPVANG

DE HUIDIGE WET- EN REGELGEVING

In 2005 wordt in Nederland de Wet kinderopvang geïntroduceerd, nadat er vanaf eind jaren tachtig sprake is van verschillende subsidieregelingen. Met de inwerkingtreding van de wet is een systeem van vraagfinanciering geïntroduceerd met landelijke dekking. De groep van rechthebbenden betreft in principe werkende ouders met jonge kinderen. De kosten van de voorziening worden verdeeld over de overheid, de werkgever en de werkende ouder(s). Voor de laatste categorie gelden de zogeheten inkomensprijs: ouders met een hoger huishoudinkomen krijgen minder van de kinderopvangkosten vergoed dan ouders met een lager huishoudinkomen. Een en ander is geregeld in de kinderopvangtoeslagtabel, die aangeeft welk deel van de kosten ouders vergoed krijgen bij gebruik van kinderopvang voor een eerste, dan wel tweede of volgend kind.

In de eerste jaren na de introductie van de Wet kinderopvang is het beleid vooral gericht op intensivering. Dit betekent dat de kinderopvangtoeslag stijgt en de kring van rechthebbenden toeneemt, in die zin dat ook ouders met een hoog huis-

houdinkomen recht krijgen op een kinderopvangtoeslag. Vooral vanaf 2011 verandert het beleid. Onder invloed van de crisis en sterk oplopende tekorten, wordt het beleid restrictiever en daalt de kinderopvangtoeslag aanzienlijk (OCW 2008; OCW 2010). Bovendien wordt in 2012 het arbeidsmarktkarakter van de kinderopvang versterkt door het gebruik te koppelen aan het aantal gewerkte uren. Men hoopt op deze manier ‘misbruik’ of ‘oneigenlijk’ gebruik (het gebruik van kinderopvang voor veel meer uren dan de daadwerkelijke omvang van de arbeidsparticipatie) te beperken. Voor dagopvang (KO) geldt nu dat maximaal 140 procent van het gewerkte uren van de minst werkende partner wordt vergoed; voor de buitenschoolse opvang (BSO) geldt een percentage van 70 procent. In de KO is gekozen voor een ophogingspercentage van 40 procent om op deze manier rekening te houden met reistijd, verplichte pauzes en enige flexibiliteit van ouders. De vermindering van de uren voor BSO met 30 procent vloeit voort uit het feit dat voor deze groep minder kinderopvanguren nodig zijn omdat deze kinderen op school zitten (SZW 2011).

De kring van rechthebbenden betreft werkende ouders met kinderen tot de basisschoolleeftijd. Daarbij is begrip ‘werkend’ breed ingevuld. Ook ouders die studeren, een traject volgen om werk te vinden of een inburgeringscursus volgen, hebben recht op een kinderopvangtoeslag. Datzelfde geldt voor zelfstandigen; ook zij hebben recht op kinderopvangtoeslag. Het aantal uren is hier in 2012 gekoppeld aan het aantal uren dat men daadwerkelijk besteedt aan het bedrijf. Daaronder vallen ook uren die worden besteed aan bedrijfsadministratie, het schrijven van offertes of het bijhouden van de website, maar niet de reistijd voor woon-werkverkeer (informatie van de belasting-site).

Ingeval van werkloosheid heeft de ouder nog maximaal zes maanden recht op kinderopvangtoeslag. Tot 1 januari 2015 was dit slechts drie maanden. Dit recht geldt voor het aantal uren dat iemand in zijn/haar laatste maand heeft gewerkt. Indien iemand na zes maanden nog geen werk heeft, maar wel een opleiding, inburgeringscursus of een traject naar werk volgt, wordt het recht verlengd.

TOETSING

Kinderopvangvoorzieningen zijn in Nederland vooral een arbeidsmarktinstrument. Dat betekent dat er een zekere koppeling wordt verondersteld tussen het aantal uren dat men actief is op de arbeidsmarkt en het aantal uren kinderopvangzorg. Vanaf 2012 is deze koppeling zelfs expliciet gemaakt. Gegeven dit uitgangspunt kunnen deeltijders over het algemeen hun vraag naar kinderopvang aanpassen aan de gewerkte arbeidsuren. In de praktijk kiezen de meeste ouders voor twee of drie dagen kinderopvang. Wel is er sprake van een zekere rigiditeit in het aantal uren per dag en het aantal weken per jaar. Deze rigiditeit is onder de druk van de markt wel verminderd, maar veel aanbieders richten zich nog steeds op arbeidscontracten voor 51/52 weken per jaar (Wever en Van Zijl 2014).

Voor flexibele kinderopvang is niet alleen maatwerk met betrekking tot het aantal af te nemen uren van belang. Het is ook van belang dat de contracten flexibel zijn, in die zin dat deze snel naar boven dan wel naar beneden kunnen worden bijgesteld. Lange tijd stond kinderopvang bekend om lange wachttijden, zeker voor populaire dagen. Inmiddels zijn deze wachttijsten grotendeels verdampt (Hoogenbosch et al. 2012). Deze ontwikkeling is enerzijds het gevolg van een groeiend kinderopvangaanbod, anderzijds van een dalende vraag onder invloed van hogere kosten (lagere kinderopvangtoeslag) en hogere werkloosheid. Ook de opzegtermijnen zijn korter geworden; kinderdagverblijven die zijn aangesloten bij de Brancheorganisatie Kinderopvang mogen vanaf 1 maart 2014 alleen nog een opzegtermijn van een maand hanteren.

Desalniettemin is de huidige systematiek voor zzp'ers niet ideaal, vooral niet in die gevallen waarin er sprake is van een sterk wisselend aantal arbeidsuren. De aanvraag voor kinderopvangtoeslag is immers gebaseerd op het gezinsinkomen en het aantal uren van degene die het minst werkt. Op basis hiervan wordt vervolgens de kinderopvangtoeslag berekend. Aan het einde van het jaar wordt het te veel betaalde of te weinig ontvangen toeslag verrekend, hetgeen tot aanzienlijk navorderingen kan leiden. Een nieuwe financieringssysteem, waarin de ouder via een digitale portemonnee de factuur van de kinderopvanginstelling betaalbaar stelt en waarbij de factuur is gebaseerd op de werkelijk afgenomen uren, zou de flexibele urenafname kunnen faciliteren. Het is echter nog niet duidelijk wanneer deze nieuwe systematiek kan worden ingevoerd (TK 2015).

Afgezien daarvan kan nog een heel andere vraag worden gesteld, namelijk of de markt voor kinderopvang ook net zo flexibel zou moeten zijn als de markt voor arbeid. Hiervoor is reeds opgemerkt dat kinderopvang in Nederland vooral als een arbeidsmarktinstrument is neergezet. Strikt genomen zou dit impliceren dat het gebruik van de kinderopvang de flexibiliteit op de arbeidsmarkt volgt. Het is echter zeer de vraag of een dergelijk uitgangspunt ook een kwalitatief hoogwaardige kinderopvang oplevert vanuit het perspectief van het jonge kind. Het belang van flexibele arrangementen vanuit het perspectief van de ouder lijkt hier te botsen met het belang van het kind dat waarschijnlijk meer gebaat is bij voorspelbaarheid en regelmaat.

11.6 CONCLUSIE: FLEXIBEL WERKEN EN DE COMBINEERBAARHEID VAN ARBEID EN ZORG

Risico's zijn van alle tijden. Wat we als risico's definiëren en hoe we met de risico's omgaan, verandert evenwel voortdurend. De groei van de verzorgingsstaat vond plaats tegen de achtergrond van de kostwinnerssamenleving en impliceerde zowel een weerspiegeling als ook een bevestiging van deze samenleving. De veranderingen in de organisatie van werk, onder invloed van sterk veranderende vraag- en

aanbodverhoudingen, zijn aanleiding tot allerlei aanpassingen: er worden nieuwe risico's gedefinieerd, terwijl de wet- en regelgeving op het terrein van klassieke risico's zoals werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom worden aangepast.

Het thema arbeid en zorg is ook interessant omdat de overheidsbemoeyenis ermee is toegenomen. Terwijl bij de klassieke risico's meer op eigen verantwoordelijkheid wordt aangedrongen en de regelingen zijn versoerd, is de regelgeving met betrekking tot het zorgrisico sinds de jaren negentig juist uitgebreid. Een moderne arbeidsmarkt – zo is de denering – kent meer en meer werknemers die zich om meer zaken moeten bekommeren dan alleen de arbeidscarrière. Dat vereist een bepaalde publieke infrastructuur waarin het combineren van werk en zorg zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd.

De inventarisatie in deze bijdrage maakt duidelijk hoe op dit moment de aanspraken op verlof en kinderopvang zijn aangepast aan een nieuwe werkelijkheid. Daarbij is sprake van een groeiende diversiteit in arbeidsduur (parttimewerk), in contractvorm (tijdelijke aanstellingen) en in arbeidsvorm (zzp'ers). Uit de inventarisatie blijkt dat er inmiddels nauwelijks problemen meer zijn in het geval van een deeltijdse aanstelling. Drempelwaarden voor de te werken uren zijn geslecht en de aanspraken op verlof zijn zodanig vormgegeven dat deeltijders en voltijders hierin gelijk worden behandeld. Ook de kinderopvangvoorzieningen zijn toegankelijk voor werknemers met een deeltijdse aanstelling. Voor tijdelijke contracten lijken de rechten in theorie eveneens toereikend, maar de praktijk blijkt weerbarstiger in die zin dat contracten niet altijd worden verlengd in het geval van bijvoorbeeld zwangerschap en/of het opnemen van verlof. De meeste discussie is er over de verlofaanspraken van zzp'ers. Vooral het zwangerschaps- en bevallingsverlof kent inmiddels een uitgebreide parlementaire geschiedenis. Meer in het algemeen zijn de aanspraken op deze verlofcategorie tamelijk omstrede. In technische zin verdamppt dat probleem grotendeels zolang het onbetaald verlof betreft, omdat een recht op tijd voor de zelfstandige niet geregeld hoeft te worden. In praktische zin kunnen de verschillen evenwel groot zijn omdat de werkgever in veel gevallen (een deel van) het verlof van de werknemer betaalt, terwijl de zelfstandige hier direct met de eigen verantwoordelijkheid en met de financiële consequenties wordt geconfronteerd.

Dit alles raakt aan een bredere discussie over wat een moderne, flexibele, eenentwintigste-eeuwse arbeidsmarkt nu precies vraagt in termen van wet- en regelgeving op het terrein van arbeid en zorg. Juist die moderne en flexibele arbeidsmarkt biedt immers ook deels de eigen oplossing.

Vanuit het perspectief van arbeid en zorg is een goed toegankelijk systeem van verlofrechten en kinderopvangfaciliteiten vooral urgent in een rigide arbeidsmarkt waarin iedereen wordt geacht voltijds te werken. Immers, in een dergelijke situatie vergt de combinatie van arbeid en zorg een aanpassing van hetzij de arbeidstijd (via verlof), hetzij de zorgverantwoordelijkheid (via kinderopvang). Dat is allemaal minder aan de orde wanneer er in deeltijd kan worden gewerkt of wanneer er – zoals in het geval van een zzp'er – sprake is van een zekere autonomie in de arbeidstijden. In dat geval is de factor tijd minder knellend en is de vraag naar verlof c.q. kinderopvang navenant lager. Dat Nederland een relatief beperkte zorginfrastructuur kent, is dan ook sterk gerelateerd aan de flexibele arbeidsmarkt. Werknemers in Nederland hebben de mogelijkheid (en kunnen het zich veroorloven) om minder uren te werken en binnen dat flexibele regime kunnen arbeid en zorg relatief eenvoudig worden gecombineerd.

De vraag naar publieke ondersteuning is hiermee echter niet van tafel, omdat een dergelijke systematiek de zorgverantwoordelijkheid impliciet bij het individu legt. En dat is niet in alle gevallen even haalbaar. Een zzp'er met een zieke partner, of een alleenstaande ouder met een tijdelijk contract en een ziek kind wordt met de harde kanten van de huidige zorginfrastructuur geconfronteerd. Vooral betaald verlof is in Nederland als publiek arrangement (eerste pijler) nauwelijks voorhanden. Het probleem is hier dus niet zozeer dat dergelijk verlof niet toegankelijk is voor werknemers met een flexibel arbeidspatroon, maar dat het in veel gevallen überhaupt niet voorhanden is. De conclusie voor kinderopvang ligt iets anders, in die zin dat hier het flexibele arrangement wel geleverd kan worden, maar dat niet helemaal duidelijk is wat dit betekent voor de kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkelingskansen van kinderen.

Met een verwijzing naar het openingscitaat moet de conclusie dan ook zijn dat in de nieuwe werkelijkheid betaalde arbeid minder 'binair' is vormgegeven. Juist deze flexibele en fluïde werkelijkheid creëert mogelijkheden voor de combinatie van arbeid en zorg. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat een dergelijke individuele oplossing niet in alle gevallen haalbaar is. Zorg is ook een sociaal risico waarop een passend antwoord moet worden gevonden, juist ook in een veranderende werkelijkheid waarin meer en meer flexibel wordt gewerkt.

LITERATUUR

- Barr, N. (2001) *The Welfare State as Piggy Bank. Information, risk, uncertainty and the role of the state*, Oxford: Oxford University Press.
- Beeksma, M. en J. Junger-van Hoorn (2010) *Faciliteiten arbeid en zorg 2009*. Een onderzoek naar cao-afspraken met betrekking tot arbeid-en-zorg faciliteiten, Den Haag: Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving.
- CGB (Commissie Gelijke Behandeling) (2012) *Hoe is het bevallen? Onderzoek naar discriminatie van zwangere vrouwen en moeders met jonge kinderen op het werk*, Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.
- Hoevenagel, R. en P. Vroonhof (2015) *De combinatie van werk en zorg. Ervaringen van zzp'ers. Resultaten zzp panel 2^e meting 2014*, Zoetermeer: Panteia
- Hoogenbosch, J., P. van Zijl en Y. Wever (2012) *Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang – 7e meting*, Den Haag: B&A Groep, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/10/wachtlijsten-en-wachttijden-in-de-kinderopvang.
- Jong, P. de, L. von Meyenfeldt en A. Tsiachristas (2009) *Evaluatie einde WAZ*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, Den Haag: APE Public Economics, beschikbaar op: http://docs.minszw.nl/pdf/129/2009/129_2009_3_13392.pdf.
- Jongen, E., B. Kuipers en E. Westerhout (2002) *Verlofen arbeidsmarkt*. CPB Document nr. 25, Den Haag: Centraal Planbureau, beschikbaar op: www.cpb.nl/publicatie/verlof-en-arbeidsmarkt.
- Koopmans, I. (2007) *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*, Amsterdam: Aksant.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Meerjarenperspectief kinderopvang*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010) *Brief Kinderopvangtoeslag 2011*, 11 juni, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/11/brief-aan-de-tweede-kamer-over-kinderopvangtoeslag-vanaf-2011.html.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006) *Beleidsdoorlichting Arbeid en Zorg. Een evaluatie van artikel 25 van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, september, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang*, juni, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Plantenga, J. (1993) *Een afwijkend patroon: honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (west)Duitsland*, Amsterdam: SUA.

- Plantenga, J. en C. Remery (2009) 'Parental leave in the Netherlands', *CESifo DICE report 2*: 47-51.
- Regeerakkoord 2010. Vrijheid en Verantwoordelijkheid VVD-CDA <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>
- Timmermans, J., A. de Boer, C. van Campen, M. de Klerk, J. de Wit en I. Woittiez (2001) *Vrij om te helpen: verkenning betaald langdurig zorgverlof*. SCP Publicatie 2001-6, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer (1995-1996) *Verzekering tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid en een uitkeringsregeling in verband met bevalling voor zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en meewerkende echtgenoten (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen)*, 24 758, nr. A, gepubliceerd 11 juni 1996, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/24758/kst-24758-A?resultIndex=38&sorttype=1&sortorder=4>.
- Tweede Kamer (2003-2004a) *Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de toeging tot de verzekering voor diegenen die op of na inwerkingtreding van de wet arbeidsongeschikt worden (wet eind toegang verzekering WAZ)*, 29 497, nr. 7, Nota naar aanleiding van verslag, 25 mei 2004, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29497-7>.
- Tweede Kamer (2003-2004b) *Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enige andere wetten in verband met het tot stand brengen van een recht op langdurig zorgverlof en het aanbrengen van enkele verbeteringen*, 28 467, nr. 7. Nota aan aanleiding van het verslag, 20 januari 2004.
- Tweede Kamer (2012-2013) *Zelfstandig ondernemerschap*, 31 311, nr. 101. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z14807&did=2013D30174.
- Tweede Kamer (2014-2015) *Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden*, 32 855, nr. A, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32855/h-tk-20142015-12-9?resultIndex=13&sorttype=1&sortorder=4>.
- Tweede Kamer (2015) *Kabinetsbesluit nieuwe financieringssysteem kinderopvang*, 31 322, nr. 277, brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 5 juni 2015.
- Wever, Y. en P. van Zijl (2014) *Aanbod en contracten in de kinderopvang*. Den Haag: B&A Groep, beschikbaar op: www.boink.info/media/17c54ff5/Eindrapport%20B&A%20-%20Aanbod%20en%20contracten%20in%20de%20kinderopvang.pdf.

DEEL V

ACHTEROM EN VOORUIT KIJKEN

12 FLEXIBELE ARBEIDSRELATIES IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Marcel Hoogenboom en Robert Knegt

12.1 INLEIDING

Werken doe je meestal met of voor anderen. Daarmee zijn arbeidsverhoudingen vrijwel altijd *duur*verhoudingen. Economen beschouwen ze als een warenruil, van ‘arbeidskracht’ tegen geld, op een (arbeids)markt. Er is al vaak op gewezen dat ‘arbeidskracht’ dan wel een eigenaardige ‘waar’ is: zij is niet voor de handel gemaakt maar zit als het ware vastgeklonken aan de persoon die haar ‘verkoopt’ of ‘verhuurt’. Je kunt haar niet zomaar ‘bijmaken’ als er meer vraag naar komt. En zeker is dat deze ruil niet een kwestie van één moment, geen *spot contract* is. De arbeidskracht wordt na de vaststelling van het contract over een tijdsperiode ingezet en *wat* er zal worden gedaan, staat vaak niet precies vast. Bijna altijd wil ten minste één partij, maar vaak ook willen *beide* partijen de daarmee gecreëerde arbeidsverhouding een zekere duurzaamheid geven. Werkgevers willen, bijvoorbeeld, blijvend gebruikmaken van de vaardigheden van een werker en voorkomen dat telkens opnieuw krachten moeten worden geworven en ingewerkt; werknemers willen stabiele inkomsten en ontwikkelingsmogelijkheden binnen de organisatie.

Zelfs als ze maar kort duren, genereren arbeidsverhoudingen bij de betrokkenen wederzijdse verplichtingen. Daarbij gaat het om wat men van elkaar mag verwachten, om wie wat behoort te doen of wie welke bevoegdheden heeft, en om de onrechtmatigheid van gedrag dat niet aan die verplichtingen voldoet. Een voorbeeld van dit laatste: je mag niet van het ene op het andere moment ermee ophouden en weglopen. Direct daaraan gekoppeld is een besef van de middelen die men heeft om, als de ander zich tóch onrechtmatig gedraagt, daar tegen op te komen. Leeft men in een kleine, relatief transparante gemeenschap, dan kunnen die middelen op morele conventies berusten; in grotere en vooral in verstedelijkte samenlevingen gaan organisaties, en gaat regulering via het recht daarin een grotere rol spelen.

Bij een ‘vaste’ arbeidsverhouding denkt men aan een verhouding van langere duur, die gepaard gaat met substantiële wederzijdse verplichtingen. Met de term flexibilisering wordt een proces aangeduid dat met zich meebrengt dat arbeidsverhoudingen losser worden. Dit kan betrekking hebben op meerdere aspecten van arbeidsverhoudingen:

1. De *bestendigheid* van arbeidsverhoudingen: wat verwachten betrokkenen van de duur van hun onderlinge samenwerking en welke duur wordt in de praktijk gerealiseerd? Naarmate de verwachte of gerealiseerde duur korter is, zijn verhoudingen ‘flexibeler’ te noemen.
2. De *regie* over het verrichten van arbeid: naarmate de werktijden meer kunnen wisselen (‘temporale flexibiliteit’), de inhoud van het werk meer variabel is (‘functionele flexibiliteit’), of het toezicht door de werkgever minder direct wordt uitgeoefend (‘ruimtelijke flexibiliteit’), is een verhouding ‘flexibeler’ te noemen (Reilly 1998).
3. De *reikwijdte* van de wederzijdse betrokkenheid: hoe ver strekken wederzijdse (verwachte dan wel gerealiseerde) aanspraken en verplichtingen zich uit? Naarmate de reikwijdte beperkter is, zijn verhoudingen ‘losser’ te noemen.

Als we het hebben over flexwerk, dan knopen we impliciet vaak aan bij de *juridische vorm* die aan een verhouding wordt gegeven (tijdelijk arbeidscontract, uitzendovereenkomst, opdracht aan zzp’er). Die juridische vormgeving is *normatief* bepalend voor alle drie de genoemde aspecten van de verhouding: de bestendigheid, de regie en de reikwijdte. De juridische vorm bepaalt in belangrijke mate welke bevoegdheden elk van beiden heeft om de verhouding eenzijdig te beëindigen (bestendigheid), op welke wijze en in welke mate de opdrachtgever invloed mag uitoefenen op het werk dat de werker verricht (regie), en zij kadert de reikwijdte van de wederzijdse verplichtingen in. De mogelijkheden tot beïnvloeding worden echter niet alleen door formele bevoegdheden bepaald en dus zegt de juridische vormgeving niet alles over hoe ‘los’ of ‘vast’ de *daadwerkelijke* verhouding is. Zo kan een tijdelijk contract het karakter hebben van een kennismakingsperiode, ‘met uitzicht op vast’ zoals dat heet, waarna de werknemer mag verwachten in vaste dienst te worden genomen. Een zzp’er kan ondanks zijn juridische zelfstandigheid economisch grotendeels gebonden zijn aan één opdrachtgever en in de praktijk veel regie over zijn werk en beloning ontberen (vergelijk de pakketbezorger bij TNT Post). Een werknemer met een vast arbeidscontract wordt geacht onder het directe toezicht van haar werkgever te staan, maar kan onder het regime van ‘Het Nieuwe Werken’ haar werk grotendeels in eigen regie, en in dat opzicht ‘los’ van de bedrijfsvestiging, verrichten. Een werknemer kan wel een vast contract hebben, maar bij faillissement van zijn werkgever van de ene dag op de andere op straat komen te staan, zonder dat hij nog veel aanspraken heeft op compensatie van zijn baanverlies.

Hoe dan ook, de behoefte aan een zekere vastigheid kan wederzijds zijn en in de loop der eeuwen zijn diverse juridische middelen ingezet om die vastigheid te verankeren. Ons huidige arbeidscontract is daarin pas een recente ontwikkeling. Eeuwenlang werd in *andere* normatieve termen gedacht over arbeidsverhoudingen. We gaan in deze bijdrage na op welke manier men de laatste zes eeuwen heeft geprobeerd die bestendigheid (en daarmee impliciet ook: de flexibiliteit) normatief vorm te geven en hoe dat, op hoofdlijnen, met sociaaleconomische veranderingen samenhangt. Met welke normatieve middelen trachtte men de bestendigheid van verhoudingen te garanderen; welke mogelijkheden tot beëindiging waren voorzien; waar trok men de grenzen van wederzijdse verplichtingen; en hoe was de regie over het arbeidsproces georganiseerd? Hoe is dat uitgemond in de vrij recente figuur van het 'vaste contract' en kunnen we vanuit dit beeld iets zeggen over zijn toekomst?

12.2 FLEXIBILITEIT VAN ARBEIDSVERHOUDINGEN VÓÓR DE NEGENTIENDE EEUW

De arbeidsmarkt van vóór de negentiende eeuw kan ruwweg in drie segmenten worden onderverdeeld: de agrarische economie van het platteland, de ambachten en handel in de stedelijke economieën, en de overzeese handel via de scheepvaart (De Vries en Van der Woude 1995: 739-40). Tot ver in de negentiende eeuw zijn arbeidsverhoudingen vooral ingekaderd in *moreel-conventionele* noties. Het lokale (vooral stedelijke) recht bemoeit zich eeuwenlang amper met de inhoud van de arbeidsverhouding 'achter de voordeur' van boerderij, werkplaats of woning. Eigenlijk gebeurt dat alleen als er binnen geweld of diefstal aan de orde is. Het weinige wat het recht over arbeidsverhoudingen wel regelt, betreft de publieke ruimte: daar waar arbeid raakt aan het functioneren van markten, aan openbare veiligheid en gezondheid, of aan openbare orde. Op dit laatste gebied regelt het onder meer potentiële conflicten over de bestendigheid van arbeidsverhoudingen, vooral over het voortijdig verbreken van aangegane verhoudingen.

Tot in de negentiende eeuw zijn er in de steden en op het platteland breed geaccepteerde conventionele en gedeeltelijk ook juridische kaders (in een stedelijke 'keur' of 'ordonnantie') voor arbeidsmobiliteit en bestendigheid van relaties. Binnen de in gilden georganiseerde stedelijke ambachten is het gebruikelijk dat nieuwkomers eerst een aantal jaren leerling zijn bij een meester en, na voltooiing van de leertijd, als gezelschap of knecht bij een meester gaan werken. Zowel meester als knecht is aan opzegtermijnen gebonden. Maxima aan het aantal leerlingen en knechts per meester en een bindend toewijzingssysteem, door middel waarvan nieuwe knechts aan meesters worden toegewezen, zorgen er vaak voor dat de arbeidsmobiliteit sterk gereguleerd is (Timmer 1913; Prak en Van Zanden 2013). Op het platteland heeft de mobiliteit voor een groot deel plaats binnen een breed geaccepteerd lokaal kader van termijnen van een jaar of een half jaar. Er gelden vaste wisseldagen (zoals op

het oogstfeest van Sint Michaëlsdag, 29 september) waarop boerenknechten of dienstmeiden de overstap kunnen maken naar een andere meester of mevrouw (Bosch 1931/2).

Deze arrangementen passen binnen een levensloopmodel in een standenmaatschappij: je werkt tijdens je jonge jaren in dienst van anderen en bereikt, als het meezit, een vaste positie als boer, ambachtsman of huisvrouw in de loop van de jaren twintig of in de jaren dertig van je leven. Zou men op deze verhoudingen de moderne term flexibiliteit willen toepassen, dan zou deze vooral slaan op de vraag *bij wie* je werkt, in veel mindere mate op de veranderlijkheid van de beschikbare arbeidsplaatsen. Er is tot het midden van de achttiende eeuw een perspectief op bestendigheid van werk in een door gezagsverhoudingen beheerste werksituatie, waarin de eigen regie, zeker van leerlingen, beperkt is. Leerlingen, boerenknechten en dienstpersoneel zijn opgenomen in de familie van hun meester/patroon, zodat de reikwijdte van de wederzijdse verplichtingen verder strekt dan alleen het werk.

Naast de bovengenoemde zijn er diverse soorten arbeid die meer structureel van *bepaalde* duur zijn: op koopvaardischepen, in het leger, voor de aanleg van dijken en vestingwerken, voor het graven van kanalen en verder alle typische seizoensarbeid. Vaak gaat deze arbeid gepaard met (seizoens)migratie: van Brabant naar Holland (bijvoorbeeld in blekerijen), van het platteland naar zee (haringvangst als er op de akkers weinig te doen is of voor een VOC-vaart naar Indië), of van het buitenland naar de Hollandse havensteden (timmerlui in de scheepsbouw). Men komt in dienst voor een klus (een vaart, de aanleg van een dijk, helpen bij de oogst) met een min of meer bepaalde begrenzing in de tijd. Voor dit soort werk biedt men zich ook wel in een collectief verband aan, als ploeg. De flexibiliteit heeft in deze sferen een meer permanent karakter en er is veel sterker sprake van een wisselende vraag naar arbeid die de mogelijkheden bepaalt.

12.3 FLEXIBILITEIT EN ARBEIDSV ERHOUDINGEN IN DE NEGENTIENDE EEUW

In de loop van de achttiende eeuw beginnen, in een geleidelijk proces, grotere ondernemingen op te komen. Mede geïnspireerd door stoomkracht en industrialisering zetten zij in de loop van de negentiende eeuw de tot dan stedelijk georganiseerde economie op zijn kop. In katholieke landen experimenteren werkgevers met vormen van onvrije arbeid van vooral jongere textielarbeidsters die daartoe in kloosterachtige instellingen bijeen worden gehouden (Foucault 1975: 305). Dat geeft hun maximale controle over de arbeid en het leven van de arbeidsters, maar het biedt weinig flexibiliteit. Deze instellingen verdwijnen dan ook weer snel van de kaart als de vraag naar textielproducten sterk variabel blijkt te zijn. Aanvankelijk is grootschalig produceren lang niet identiek met fabrieksmatig produceren, en betekent werken voor zo'n onderneming niet dat men werknemer is. In de negen-

tiende eeuw zijn in West-Europa de werksituaties van - in juridische zin - zelfstandige werkers zeer divers. De grootste manufactuur van de achttiende eeuw, de wollenstoffenfabriek in het Oostenrijkse Linz, omvat al in 1788 meer dan 50.000 personen die hoofdzakelijk zelfstandige thuiswerkers zijn. Ze leveren deelproducten af en worden op die basis betaald. Zo'n *putting-out*- of *Verlagsystem*, dat ook in Nederland vanaf ca. 1800 in sommige streken opkomt, biedt de fabrikant flexibiliteit, waardoor hij op veranderingen in de vraag naar producten kan inspelen (Brand 1990, deel I: 128-9).¹

Lange tijd, tot diep in de negentiende eeuw, stellen werkers eer in hun (juridische) zelfstandigheid. Die zelfstandigheid is meestal geen individuele zaak maar berust op een collectieve identiteit, bijvoorbeeld als ambachtsman of als boer. Inhoudelijk raken zij de regie over het werk steeds meer kwijt aan een opdrachtgevende fabrikant. Maar werken in loondienst is (nog) geen optie. Loonarbeid wordt door hen in die tijd gezien als beneden hun stand; als je jezelf respecteert, dan doe je dat niet. In de Twentse textielindustrie, bijvoorbeeld, hechten arbeiders nog tot diep in de negentiende eeuw aan het bezit van een klein lapje grond buiten de stad, waarop ze, naast en na hun werk in de fabriek, gewassen verbouwen of enkele stuks vee houden, zodat ze de schijn van zelfstandigheid nog lange tijd kunnen ophouden (Boot 1935; Trompetter 1997).

Het statelijk recht bemoeit zich in de negentiende eeuw nog nauwelijks met arbeidsverhoudingen. In Nederland wordt in het Burgerlijk Wetboek van 1838 wel een drietal artikelen over de 'huur van dienstboden en werklieden' (art. 1637-39 BW) opgenomen, maar dat gebeurt vooral uit politieke en juridisch-systematische overwegingen. Het is eigenlijk een slimme sociaal-technische uitvinding. Het burgerlijk-politieke idee dat alle verhoudingen op een contract berusten, wordt gekoppeld aan de notie van '*eigendom* van de eigen arbeidskracht' (en dan kun je die dus verhuren). Dit maakt het mogelijk bij alle streven naar 'vrijheid' en 'gelijkheid' toch de ondergeschiktheid aan de werkgever in loondienstverhoudingen in stand te houden, zonder dat deze expliciet hoeft te worden genoemd. In de juridische literatuur is veel gemopperd over die magere drie artikelen in het BW van 1838, maar eigenlijk is die terughoudendheid van de wetgever in die tijd, waarin statelijk recht in arbeidsverhoudingen amper een rol van betekenis speelt, heel adequaat (Diepenhorst 1930: 9). Zelfs als met de fabrieksmatige productie het aantal loonarbeiders geleidelijk toeneemt, wint de notie dat arbeidsverhoudingen juridisch op een contract zouden berusten maar heel langzaam terrein.

De industrialisering van de Nederlandse economie, die vanaf de jaren tachtig van de negentiende eeuw echt op stoom komt, verandert de verhoudingen tussen werkgevers en werkers grondig. In de formeel-private ruimte van de fabriek moeten de arbeiders zich onderwerpen aan het reglement en de soevereiniteit van de patroon. Binnen de fabriek worden inrichting en fabrieksreglementen gericht op

de disciplinerende van de arbeider. De afstand tussen patroons en werklieden wordt groter en wordt alleen nog overbrugd door een paternalistische moraal. Vanuit een moreel-religieus kader wordt van de patroon verwacht dat hij zich ten opzichte van zijn ondergeschikten als een goed huisvader gedraagt (LeGoff 1985).² De private sfeer is in deze periode nog heilig. Noties als 'laissez faire' (liberalen), 'subsidiariteit' (rooms-katholieken) en 'soevereiniteit in eigen kring' (protestant-christelijken) zijn dominant. Zoals de staat zich achter de voordeur niet met de opvoeding bemoeit, doet hij dat evenmin met de uitoefening van het fabrieksvaderlijk gezag. Deze noties, die vooral in de hogere echelons van de samenleving leven, voorkomen dat voor de arbeidsverhoudingen een statelijke rechtsorde gaat gelden. Van de zeventiende tot het begin van de twintigste eeuw, zo heeft Stanzani (2014) betoogd, is hét probleem van het zich uitbreidend kapitalisme het mobiliseren en controleren van voldoende ongeschoolde arbeidskracht. Pas in het begin van de twintigste eeuw verschuift dat naar de kwaliteit van de arbeidskracht en worden andere middelen dan dwang van belang om arbeidskracht te krijgen en aan de onderneming te binden.

In de private sfeer is dus van een juridische garantie van bestendigheid nog geen sprake. Als werker mag je hopen op continuïteit als je je werk goed doet en je voegt naar de orde van de onderneming. De patroon heeft de vrijheid de werker na afloop van de loonbetalingsperiode (veelal een week) te ontslaan en slechts in uitzonderlijke gevallen heeft hij de verplichting een korte opzegtermijn in acht te nemen. Wel worden in de ambtelijke arbeidsverhoudingen bij de overheid werkgaranties ingebouwd. Dat helpt te wennen aan het idee dat werknemers de ondergeschiktheid in de loondienstverhouding misschien maar moeten accepteren mits deze garanties biedt dat werknemers tegen risico's worden beschermd. Dit is ook het compromis rond het 'arbeidscontract' dat in de laatste decennia van de negentiende eeuw in diverse Europese landen wordt bereikt. Spoedig daarna wordt de arbeidsbescherming uitgebreid en wordt in diverse landen rond 1900 de ongevalwetgeving gerealiseerd die het arbeidscontract als uitgangspunt neemt.³

Ook werkgevers beginnen zich te realiseren dat zij lang niet altijd gebaat zijn bij mobiliteit. Naarmate werknemers meer over expertise beschikken die aan het productieproces gebonden is en naarmate werkgevers met meer regelmaat de arbeidersinzet nodig hebben, zijn zij gaandeweg meer geneigd werknemers aan zich te binden. Grote ondernemingen doen dat in deze periode onder meer door huisvesting of pensioenregelingen aan te bieden of te proberen via andere voorzieningen werknemers aan zich te binden. Dat past bij een economische ontwikkelingsfase waarin grote ondernemingen een concurrentievoordeel kunnen opbouwen ten opzichte van kleinere ondernemingen, binnen marktverhoudingen die nog voor een groot deel nationaal bepaald zijn, en waarin ze geneigd zijn hun productiewijze 'Fordistisch' in te richten door grote aantallen werkers te integreren in organisaties voor massaal maakwerk. Juridische garanties zijn er niet, maar deze

omstandigheden genereren een *praktische* bestendigheid van arbeidsverhoudingen (Van Genabeek 1998; Hoogenboom 2004). Ondertussen tendeeft de fabrieksmatige productie ernaar werkers steeds meer de regie over hun werk te ontnemen.

Aan het eind van de negentiende eeuw ziet de arbeidersbeweging kans de *formele* gelijkheid die in het contractbegrip besloten ligt, te mobiliseren om de *materiële* ongelijkheid in de verhoudingen aan de kaak te stellen. Daar komt bij dat in de twee laatste decennia van de negentiende eeuw het kiesrecht flink wordt uitgebreid, en geleidelijk aan steeds meer ambachtslieden en arbeiders onder het vigerende censuskiesrecht het stemrecht verwerven door een geleidelijke stijging van de lonen.⁴ Het zijn dan vooral liberale juristen en politici, wier belangen parallel lopen met dat van versterking van de natiestaat, die dankbaar bij deze ontwikkelingen aansluiten en pleiten voor wetgeving. Als het links-liberaal Tweede Kamerlid en jurist H.L. Drucker in 1899 in opdracht van de regering een eerste wetsvoorstel schrijft, en voor zijn wetgevingsarbeid wat voorbeelden van op schrift gestelde contracten wil verzamelen, moet hij echter hard zoeken om er een paar te vinden.⁵ Desalniettemin zetten Drucker en zijn liberale geestverwanten door en zij slagen erin om in 1907 de Wet op de Arbeidsovereenkomst door het parlement te loodsen. Daarmee is een belangrijke mijlpaal in de regulering van arbeidsverhoudingen geslagen.

De Wet op de Arbeidsovereenkomst draagt bij aan bestendiging van de arbeidsverhoudingen. Het beëindigen van een arbeidscontract door zowel de werkgever als de werknemer wordt aan een wettelijke opzegtermijn gebonden. Deze termijn bedraagt in principe de tijd tussen twee opvolgende loonbetalingen, met een maximum van zes weken. Wordt de arbeidsrelatie door de werkgever beëindigd, dan ontvangt de werknemer sowieso het loon dat hij of zij in deze periode verdiend zou hebben. Interessant is dat in de wet reeds de basis wordt gelegd voor wat later de kantonrechttersformule zal gaan heten. Indien er volgens een van beide partijen gewichtige redenen zijn om de arbeidsrelatie per direct te beëindigen, bijvoorbeeld in geval van faillissement van de werkgever, kan deze daarvoor toestemming vragen aan een kantonrechter. Indien de rechter directe ontbinding billijk acht, hoeft de werkgever geen loon te betalen over de opzegtermijn. De wet verbiedt de rechter echter nog nadrukkelijk, anders dan na de herziening van de wet in 1953 (zie hierna), een van beide partijen een schadevergoeding op te leggen indien de opzegging niet billijk is (Van Zanten-Baris 2009: 24-38).

De Wet op de Arbeidsovereenkomst van 1907 kan worden gezien als een van de laatste pogingen van de liberale partijen in het parlement om het terrein van de arbeidsverhoudingen te juridiseren met als doel de positie van de natiestaat in de arbeidsverhoudingen, en daarmee uiteindelijk zijn legitimiteit, te versterken. Na 1918 zullen de confessionele partijen de dominante positie van de liberalen in de Nederlandse politiek overnemen. Voor hen, evenals voor de sociaaldemocraten

met wie zij na de Tweede Wereldoorlog nauw samenwerken, worden de arbeidsverhoudingen gaandeweg tot een onderdeel van een bredere sociaaleconomische politiek gericht op 'planning' van de economie en sociaalpolitieke besluitvorming op corporatistische leest.

12.4 'FLEXIBILITEIT' EN ARBEIDSVERHOUDINGEN NA DE WET OP DE ARBEIDSOVEREENKOMST

Met de voortschrijdende industrialisering nemen ook arbeidsconflicten in de eerste decennia van de twintigste eeuw toe. Dit brengt met zich mee dat vastigheid van contracten door de opkomende arbeidersbeweging wordt gewantwoord. Voorkómen moet immers worden dat het arbeidscontract door werkgevers kan worden gemobiliseerd om (staking)acties tegen te houden, bijvoorbeeld door op grond van contractbreuk loon niet uit te betalen of zelfs schadevergoeding te eisen (Heerma van Voss 1992: 39). Uitgangspunt blijft dat beide partijen een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te allen tijde moeten kunnen beëindigen, zij het met inachtneming van een opzegtermijn. Maar ook het verlengen van opzegtermijnen stuit op verzet van de arbeidersbeweging. Haar strijd richt zich vooral op bescherming tegen willekeur. In een aantal collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) worden al vanaf 1913 regelingen en procedures opgenomen die ontslagen binden aan een redelijk ontslagmotief (Naber 1983: 18; Knecht 1995: 99).⁶ Werknemers met een overeenkomst voor *bepaalde* tijd verkeren in deze tijd in een betere positie, omdat tussentijdse beëindiging daarvan een plicht tot schadevergoeding met zich meebrengt.

Ondertussen ontstaat voor arbeiders en werkgevers na de eeuwwisseling echter geleidelijk aan een nieuwe reden om te streven naar het sluiten van arbeidscontracten voor langere of onbepaalde tijd. Deze nieuwe reden is gelegen in de reikwijdte van een reeks van werknemersverzekeringen, die in de eerste decennia van de twintigste eeuw tot stand worden gebracht. De eerste van deze verzekeringen, de Ongevallenwet 1901, verzekert nog *alle* arbeiders in een reeks gevaarlijke industrieën tegen loonderving door ongevallen, ongeacht de duur van hun arbeidscontract. Maar de verzekeringen die na 1910 worden ingevoerd richten zich op arbeiders in *vaste* dienst. Hiermee wordt bedoeld dat zij voor een langere of onbepaalde periode, en voor meerdere dagen per week, arbeid verrichten voor een baas. 'Losse arbeiders' zijn volgens deze wetten meestal niet automatisch verzekerd. Krachtens sommige regelingen kunnen ze een vrijwillige verzekering afsluiten, maar veelal tegen een hogere premie dan vaste arbeiders. Krachtens andere regelingen zijn ze pas verzekerd wanneer ze zichzelf aanmelden bij de Rijksverzekeringsbank (de Ongevallenwet, 1921) of de plaatselijke Raad van Arbeid (de Invaliditeitswet, 1920 en de Ziektewet, 1929), beide staatsinstellingen. Ook moeten zij erop toezien dat hun baas of bazen trouw zegels plakken in een speciaal voor losse arbeiders in het leven geroepen 'verzekeringboekje'. Deze omslachtige procedures maken het in

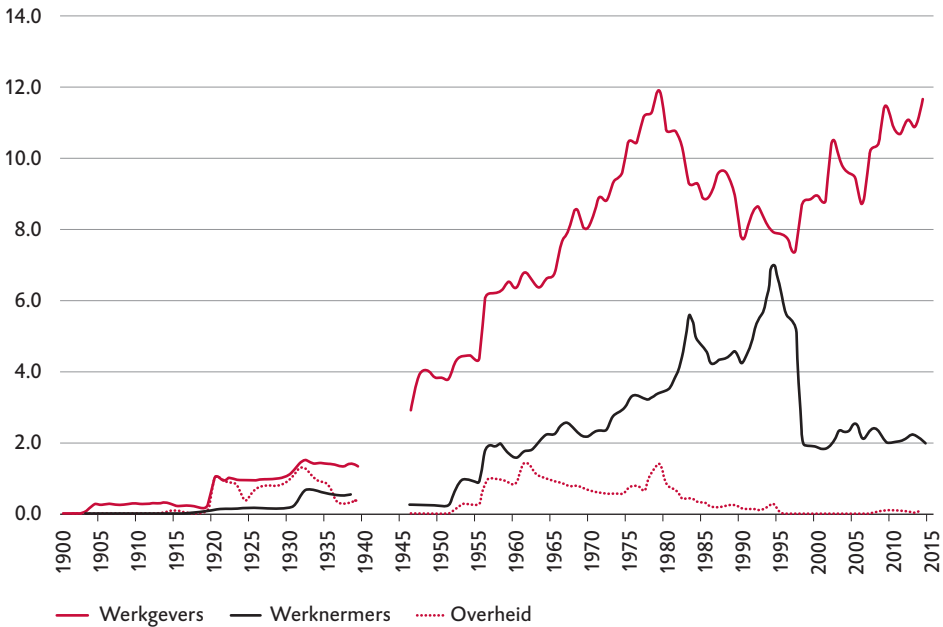
dienst nemen van losse arbeiders er ook voor werkgevers niet aantrekkelijker op. Een andere reden voor werkgevers om gaandeweg losse arbeiders te weren is dat deze meestal verzekerd zijn bij een staatsinstelling (zie boven) en niet bij de bedrijfsvereniging in de sector, waarin afgevaardigden van de werkgevers zelf vanaf de late jaren twintig samen met de vakbonden beslissen over uitkeringsclaims (Van Bruggen en Van Lakerveld 1930; Hoogenboom 2004).

In de loop van de twintigste eeuw wordt het stelsel van sociale zekerheid, in het bijzonder van de werknemersverzekeringen, steeds verder uitgebouwd. Dit gaat gepaard met een geleidelijke uitbreiding van de *reikwijdte* van de wederzijdse betrokkenheid van werknemer en werkgever. De socialezekerheidswetten die in het begin van de twintigste eeuw tot stand komen dwingen de werkgever tot het betalen van premies voor regelingen die zijn of haar werknemers verzekeren tegen de financiële consequenties van arbeidsongeschiktheid en ouderdom (zie figuur 12.1). Met de totstandkoming van de Ziektewet in 1929 gaan ook de werknemers een bescheiden bijdrage leveren aan de bekostiging van dergelijke regelingen. Het zal echter tot de jaren zeventig duren voordat de idee doorbreekt dat werkgevers en werknemers *gezamenlijk*, en min of meer in gelijke mate, financieel verantwoordelijk zijn voor 'de risico's van de arbeid'. Overigens lijkt deze notie in de afgelopen twintig jaar weer te zijn verlaten. Sinds de late jaren negentig betalen de werkgevers vrijwel de gehele premie voor de 'geprivatiseerde' Ziektewet en voor de WAO, en sinds 2009 ook voor de ww.

In de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw wordt in de politiek en daarbuiten uitvoerig gedebatteerd over een verdere aanscherping van de ontslagbescherming. De doorbraak hierbij komt van buitenaf. Na de capitulatie van het Nederlandse leger in mei 1940 wordt op instigatie van de Duitse bezetter ontslag aan een vergunning verbonden, maar aanvankelijk alleen *collectief* ontslag. Een werkgever heeft vanaf die tijd voor het ontslaan van meer dan 25 werknemers ineens een vergunning nodig van de Directeur-Generaal van de Arbeid. Twee jaar later wordt deze ontslagbescherming door de Duitse bezetter als het ware 'geïndividualiseerd' en gedecentraliseerd: vanaf februari 1942 is voor ontslag van elke *individuele* werknemer met een arbeidscontract toestemming van het districtshoofd der Arbeidsinspectie nodig. In 1942 wordt, ten slotte, ook de vrijheid van de werknemer om ontslag te nemen ingeperkt door ook die afhankelijk te maken van expliciete toestemming van het districtshoofd der Arbeidsinspectie. De reden voor de invoering van deze beschermende en beperkende maatregelen is tweeledig. De maatregel van mei 1940 is vooral bedoeld om te voorkomen dat de ontregeling van de economie als gevolg van de oorlog – in vele bedrijven ligt het werk stil omdat aanvoer van grondstoffen en transport van producten niet of nauwelijks meer mogelijk is – tot massale ontslagen en daarmee tot een chaos op de arbeidsmarkt en in de samenleving zou leiden. De maatregelen die de bezetter in 1942 en 1943 neemt zijn er vooral op gericht om de Nederlandse industrie, die een belangrijke bijdrage levert

aan de Duitse oorlogsmachine, draaiende te houden, en te voorkomen dat werkgever, werknemer of beiden deze door middel van massaal ontslag proberen te ontregelen (Scholtens 2005: 29-37; Rigter et al. 1995: 152-180).

Figuur 12.1 Financiële bijdragen van werkgevers, werknemers en overheid aan de financiering van werknemersverzekeringen (als % van NNP), 1900-2015



Toelichting: Het betreft hier de verplichte (bij wet of via de cao, zoals in het geval van bedrijfspensioenen) directe bijdragen via premies van werknemers en werkgevers aan collectieve verzekeringen tegen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom, en regelingen voor nagelaten betrekkingen. Dit betekent dat de volksverzekeringen (zoals de AOW) en de sociale voorzieningen (zoals de bijstand) niet zijn meegenomen in de berekeningen. Evenmin zijn de bijdragen van de sociale partners via de (loon)belasting meegenomen, met uitzondering van die gevallen waarin deze belasting expliciet was aangemerkt als bijdrage aan een bepaalde verzekering (zoals bijvoorbeeld in geval van de AAW in de periode 1990-1997). De bijdragen zijn berekend als percentage van het netto nationaal product (NNP), en niet als percentage van het bruto nationaal product (BNP), zoals gebruikelijk is, omdat het BNP voor de periode tot 1920 onbekend is.

Bronnen: 1900-1940: Van der Does 1946; 1946-1961: RVB, Awf en Aof, jaarverslagen, Bijlagen begrotingen Ministerie van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid); 1962-2003: Bijlagen begrotingen Ministerie van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid); 2004-2015: UWV, jaarverslagen. Netto binnenlands product (NBP): www.statline.nl.

12.5 NAAR EEN ‘RECHTSORDE VAN DE ARBEID’ IN DE JAREN VEERTIG EN VIJFTIG

In 1944 en 1945 neemt de Nederlandse regering in ballingschap de door de Duitse bezetter getroffen regelingen min of meer over.⁷ In de veronderstelling dat na de op handen zijnde bevrijding grote werkloosheid zal ontstaan, verordent zij in juli 1944 dat werkgevers toestemming nodig hebben om werknemers te kunnen ontslaan (opzegverbod). Maar wanneer in het bevrijde zuiden al snel blijkt dat juist sprake is van een groot *tekort* aan vaklieden wordt daar enkele maanden later een ontslagverbod voor werknemers aan toegevoegd. Vlak na de bevrijding van het gehele land worden beide maatregelen samengevoegd in twee artikelen in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) (Scholtens 2005: 46-49).

Met de maatregelen van de Duitse bezetter en het BBA wordt beëindiging van het arbeidscontract aan een ‘preventieve toets’ op de redelijkheid van haar motieven onderworpen. Werkgever en werknemer moeten bij opzegging of ontslag beargumenteren waarom dit vanuit economisch, sociaal of juridisch oogpunt billijk is. In 1953 wordt dat in nieuwe wetgeving met betrekking tot ontslag⁸ bevestigd en krijgt de ‘vaste arbeidsovereenkomst’ de eerste trekken van baangarantie. Een van de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe wetgeving is dat hoe langer een arbeidsrelatie bestaat, hoe sterker de band tussen werkgever en werknemer wordt verondersteld te zijn, en hoe moeilijker het dus moet zijn om die band te verbreken. Dit laatste geldt vooral de werkgever, omdat wordt aangenomen dat de machtsposities van werkgever en werknemer niet gelijk zijn. Om die reden wordt wettelijk vastgelegd dat zowel werkgever als werknemer een opzegtermijn in acht moet nemen. Deze termijn is voor de werkgever tweemaal zo lang en wordt langer naarmate de arbeidsrelatie langer duurt. Bovendien wordt in de wetgeving van 1953 geregeld dat een werkgever die een arbeidscontract opzegt of een werknemer die ontslag neemt een schadevergoeding moet betalen indien door een rechter wordt vastgesteld dat de opzegging of het ontslag onrechtmatig was. De hoogte van die schadevergoeding wordt aan de rechter overgelaten. Datzelfde geldt voor de vergoeding bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst (toen art. 1639w BW). Deze aanvankelijk relatief zelden gebruikte verzoekschriftprocedure zal later in de jaren tachtig een snelle vlucht nemen als uitweg uit een door de economische crisis vastlopende ontslagvergunningprocedure (zie hierna) en zal zo de mogelijkheden tot beëindiging van arbeidsrelaties verruimen (Van Zanten-Baris 2009: 39-56; Knecht 2000: 364).

Baanzekerheid in de zin van een juridische bescherming op nationaal niveau is in Nederland, naast een gevolg van interventie van buitenaf, een bijproduct van de Wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Al lang leeft het besef dat arbeiders bescherming verdienen tegen willekeurig ontslag. Maar initiatieven tot wetgeving op dit gebied leggen het tot aan de Tweede Wereldoorlog af tegen het libe-

rale beginsel van de contractsvrijheid en het confessionele idee dat de patroon – niet de staat – verantwoordelijk is voor het welzijn van zijn werklieden. Pas de door de Duitse bezetter geïntroduceerde en vervolgens door de Nederlandse regering overgenomen maatregelen ter regulering van de arbeidsmarkt leggen zodanige beperkingen op aan de mogelijkheden tot ontslag dat de term ‘vast contract’ betekenis krijgt. Daar komt bij dat er na de Tweede Wereldoorlog in veel Europese landen, en ook in Nederland, een sterk op integratie van maatschappelijke klassen gerichte stemming heerst. Bovendien wordt in deze periode het communisme in West-Europa sterker en begint de Koude Oorlog, wat de politiek ertoe aanzet werknemers een gevoel van sociale rechtvaardigheid te geven. Ook in Nederland raakt men in sommige – vooral christelijke en sociaaldemocratische – kringen gefascineerd door het idee van een ‘rechtsorde van de arbeid’.⁹

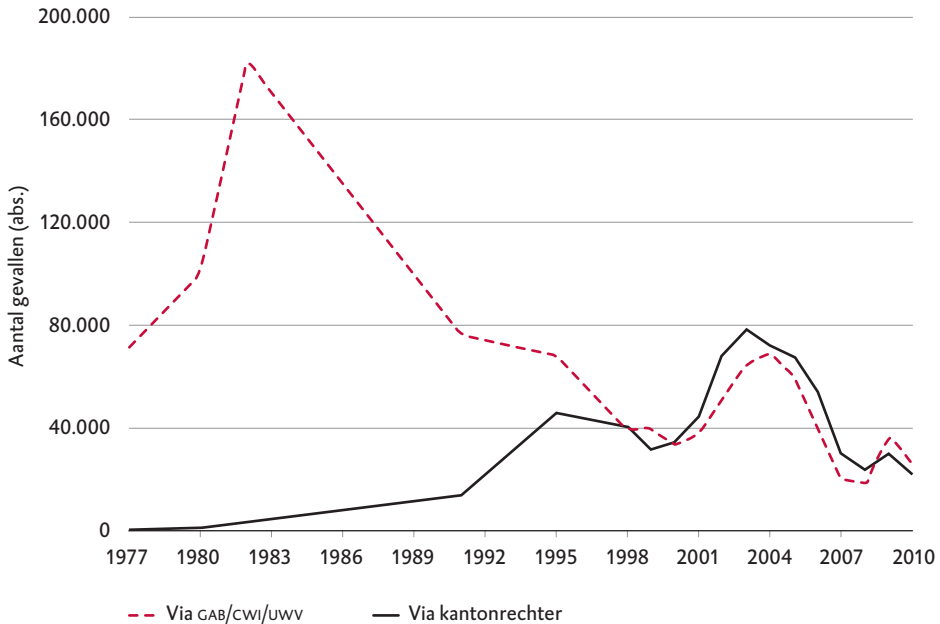
De gewijzigde verhoudingen na de Tweede Wereldoorlog komen ook tot uiting in de instelling van ondernemingsraden, volgend op de wet van 1950. Ook in dit opzicht zijn werkgevers meer genoodzaakt in hun bedrijfsbeleid rekening te houden met andere *stakeholders*.

12.6 BAANZEKERHEID EN FLEXIBILISERING SINDE JAREN ZESTIG

Hoewel de wet van 1953 werknemers dus de mogelijkheid biedt om bij ontslag via de kantonrechter een schadevergoeding te eisen, wordt van deze mogelijkheid tot aan de late jaren zeventig nauwelijks gebruikgemaakt. Eén oorzaak is vermoedelijk de snel groeiende economie, die het vinden van een nieuwe baan na ontslag vrij eenvoudig maakt. Een andere reden is wellicht de strakke sectorale organisatie van werkgevers en werknemers en de relatief harmonieuze verhoudingen tussen beiden (zowel op nationaal en sectoraal niveau, als in de bedrijven). Hierdoor wordt voorlopig een verdere juridisering van de arbeidsrelaties voorkomen. In de loop van de jaren zestig krijgt de traditionele industrie in Nederland geleidelijk aan steeds meer te lijden van de snel stijgende lonen en toenemende concurrentie uit lagelonenlanden als Japan en Taiwan. Daardoor krijgt Nederland voor het eerst sinds de crisisjaren dertig weer te maken met gedwongen ontslagen (Van Zanden 1997: 120-121). Het gaat hierbij veelal om het collectieve ontslag van grote groepen werknemers (bijvoorbeeld bij reorganisatie of bedrijfssluiting). De vakbonden raken hier al snel bij betrokken. Zij eisen een financiële compensatie voor de ontslagen werknemers, die volgens hen hoger behoort te zijn naarmate een werknemer langer in dienst is geweest bij de werkgever. De redenering hierachter is dat hoe langer een werknemer in een bepaalde baan werkzaam is geweest, hoe meer gespecialiseerd hij of zij is en hoe moeilijker het is om een vergelijkbare baan op hetzelfde (salaris)niveau te vinden. Om de precieze hoogte te bepalen van de indi-

viduele verslagvergoeding komt de socialistische vakcentrale NVV eind jaren zestig met een rekenkundige formule, die de hoogte van de vergoeding koppelt aan het aantal dienstjaren (Van Zanten-Baris 2009: 60-65).

In de jaren zeventig worden formules als die van het NVV in een groeiend aantal cao's opgenomen. Na goedkeuring door de directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau (GAB) kunnen die bij collectieve ontslagen *individueel* worden toegepast. Tegelijkertijd raken in deze jaren ontslagvergoedingen – en speciale formules om de hoogte ervan te berekenen – ook steeds meer in zwang bij individuele ontslagprocedures van *hoger* personeel (dat veelal niet onder de cao valt) via de kantonrechter. Zo ontstaat gaandeweg de beruchte kantonrechtersformule, die overigens pas in 1997 door de kantonrechters landelijk geüniformeerd wordt. In de crisisjaren tachtig groeit het aantal procedures via de GAB's explosief, waardoor procedures steeds langer gaan duren. Bovendien blijken de directeurs van de GAB's veel minder geneigd dan de kantonrechters om ontslagverzoeken van werkgevers te honoreren. Hierdoor neemt het aantal procedures via de kantonrechters snel toe. En nadat eind jaren tachtig ook de zogenoemde anticumulatieregeling – de mogelijkheid om de ontslagvergoeding te verrekenen met de ww-uitkering – wordt afgeschaft, stijgt het aantal kantonrechterprocedures nog sneller. Eind jaren negentig is aantal kantonrechterprocedures al net zo groot als het aantal traditionele procedures via de arbeidsbureaus (zie figuur 12.2) (Van Zanten-Baris 2009: 72-74 en 91). Zo wordt de toekenning van een gouden handdruk bij ontslag in de jaren negentig ook voor gewone werknemers steeds meer een vanzelfsprekendheid. Het verbreken van de arbeidsrelatie door de werkgever wordt hierdoor een dure aangelegenheid. Meer dan ooit tevoren kan daarmee het arbeidscontract voor onbepaalde tijd een vaste arbeidsrelatie worden genoemd.

Figuur 12.2 Ontslagprocedures via GAB/CWI/UWV en via de kantonrechter, 1977-2010

Toelichting: GAB = Gewestelijk Arbeidsbureau, CWI = Centrum voor Werk en Inkomen, UWV = Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. *Bronnen:* 1977-1998: Zanten-Baris 2009: 73; 1999-2010: CBS, 2010.

Mede als gevolg van de stijgende kosten van ontslag van werknemers met een vast arbeidscontract komt vanaf het begin van de jaren negentig de uitzendarbeid sterk op en verwerft het een vaste plaats op de arbeidsmarkt, al is het gebruik ervan sterk conjunctuurgevoelig. Niet veel later doet ook de ‘zzp’er’ haar intreden in Nederland, gevolgd door een groeiende groep ‘werknemers’ met steeds exotischer arbeidscontracten zoals arbeidscontracten, zoals oproepcontracten, nul-urencontracten, *payrolling*, etc. De consequentie van de sterke groei van het aantal flexibele arbeidscontracten voor de wederzijdse betrokkenheid van werkgevers en werknemers in zulke flexibele relaties lijkt vooral te zijn dat het korte-termijnperspectief veel belangrijker wordt. Werknemers worden eerder afgerekend op wat ze in korte tijd presteren, de aandacht voor langetermijnbelangen van werkgevers en het belang van werkgevers bij scholing van werknemers neemt af.

Een aan de flexibilisering tegengestelde tendens is te onderscheiden in de geleidelijke uitbreiding van de loondoorbetalingsplicht van werkgevers bij ziekte van een werknemer. In de jaren negentig bereikt deze termijn een – in internationale vergelijking uitzonderlijk lange – periode van twee jaar (Knegt en Westerveld 2008: 82-84). Doordat de werkgever gedurende die periode medeverantwoordelijk

wordt voor de re-integratie van zieke werknemers, wordt de reikwijdte van de arbeidsovereenkomst uitgebreid en de arbeidsverhouding minder los. De keerzijde is dat het mede aan deze maatregel wordt toegeschreven dat werkgevers daarna nog veel meer gebruik gaan maken van flexwerkers en van de diensten van zzp'ers (Knegt en Westerveld 2008: 98; Kok et al. 2013).

In het sociaal overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties worden aan het eind van de jaren negentig afspraken gemaakt die een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen vaste en flexibele werknemers met veel respectievelijk weinig rechten moeten voorkomen. De Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) van 1998 is uitdrukking van het streven de wettelijke bescherming van 'vast' wat te verminderen en tegelijkertijd de bescherming van 'flex' te vergroten. Het geëvalueerde effect is disproportioneel ten gunste van het gebruik van flexibele contractvormen (Knegt et al. 2007). Met de Wet werk en zekerheid van 2015 is uitvoering gegeven aan nadere afspraken tussen de sociale partners die opnieuw beogen het al te ruime gebruik van flexwerk een halt toe te roepen.

12.7 CONCLUSIE

Aan het begin van deze bijdrage zijn drie aspecten van het losser worden van arbeidsverhoudingen onderscheiden: bestendigheid, regie en reikwijdte. We kunnen daarover het volgende concluderen.

Bestendigheid

Een wettelijke garantie van bestendigheid in arbeidsverhoudingen kennen we eigenlijk pas sinds een jaar of zestig. In de lange geschiedenis die daaraan vooraf is gegaan is er steeds wel een streven naar een zekere bestendigheid te onderkennen. Tot het midden van de achttiende eeuw is voor een deel van de arbeidsverhoudingen een relatieve bestendigheid gegarandeerd door het conventionele levensloopmodel van de gilden in de steden en van het systeem van diensten op het platteland. Zij verdwijnen in de negentiende eeuw ten gunste van verhoudingen waarin alles gericht lijkt te zijn op een zo ruim mogelijke mobilisering van arbeid. De notie van een arbeidscontract wordt geïntroduceerd als een liberale vondst die het mogelijk maakt de onderschikking in de loondienstverhouding op 'vrij(willig)heid' en 'gelijkheid' te baseren. Het gelijkheidsidee wordt door de arbeidersbeweging mede gebruikt om zich sterk te maken voor een meer evenwichtige positie. Statelijke regulering, daartoe gecreëerd en vanaf 1909 van kracht, biedt aanvankelijk nog geen garanties voor bestendiging. De Tweede Wereldoorlog brengt een omslag en vanaf 1953 kan men van een vast contract spreken in de betekenis die wij daar nu aan toekennen. Vooral sinds de economische crisis van de jaren tachtig zijn flexibele vormen van werk in opkomst die voor een deel van de beroepsbevolking maken dat bestendigheid geen deel van hun arbeidsverhouding uitmaakt.

Regie

Regie over de eigen arbeid was vóór het midden van de achttiende eeuw iets van ambachtsmeesters maar voor het overige beperkt. De ontwikkelingen vanaf toen tot eind negentiende eeuw gingen in de richting van een steeds verder ontnemen van die regie. Aanvankelijk kwam dat tot uiting in sterk hiërarchische gezagsverhoudingen, later in een sterke ondergeschiktheid aan machines. In de twintigste eeuw krijgt het management meer aandacht voor de bijdrage van de werkende personen aan de productie. De verschuiving naar een diensteneconomie heeft dat verder versterkt. Geëxperimenteerd wordt nu met vergaande vormen van autonomie in het werk, ook bij handhaving van de loondienstverhouding.

Reikwijdte

De reikwijdte van de arbeidsverhouding is aanvankelijk versmald, van de in de familie van ambachtsman of boer opgenomen leerling of knecht naar de exploitatie in de negentiende-eeuwse fabrieken, maar heeft in de twintigste eeuw vooral in collectieve vorm een grote uitbreiding gehad. Bijzonder is de introductie van de loondoorbetalingsplicht in de jaren negentig, die een gedeeltelijke privatisering inhoudt. Initiatieven om de verantwoordelijkheid van werkgevers uit te breiden zijn in de jaren negentig succesvol geweest, maar zijn inmiddels doodgelopen op de financiële en economische crisis na 2008.

Valt er uit de voorgaande beknopte geschiedenis iets te zeggen over ontwikkelingen van flexibele arbeid in de toekomst? De bestending van arbeidsverhoudingen na de Tweede Wereldoorlog is mede gebaseerd geweest op collectivisering. Onder het huidige neoliberale regime van individualisering lijken zulke arbeidsverhoudingen nauwelijks meer aan werknemers te appelleren. Volgens sommigen genereert een steeds meer omvattende diensteneconomie meer werk dat vanuit de juridische positie van zelfstandigheid kan worden verricht, in verbanden met een meer netwerkachtig karakter. Een vergelijking van nieuwe arbeidsverhoudingen met het *putting out*-systeem van de negentiende eeuw ligt daarom misschien meer voor de hand. We weten bijvoorbeeld uit die tijd dat, als pas bij de levering het resultaat moet worden beoordeeld, een conflict eerder aan de orde is dan wanneer die beoordeling een element is van een meer duurzame arbeidsverhouding.

Ondertussen is het niet zo dat de economie en de arbeidsverhoudingen veranderen maar dat 'wij' daarbij hetzelfde zouden blijven. Vergelijk de zeventiende-eeuwse ambachtsman, voor wie de collectieve *eer* van het ambacht een halszaak was, of de bankmedewerker uit 1920, die in heel zijn maatschappelijk voorkomen zijn betrouwbaarheid tot uitdrukking moest brengen, maar eens met de flexibele krachten van nu. Er is geen soort 'natuurlijke' noodzaak die ons alleen maar veranderende contexten opdringt. De manier waarop wij, binnen de huidige machtsverhoudingen, collectief vorm geven aan arbeidsverhoudingen bepaalt mede wat voor mensen wij worden.

NOTEN

- 1 Volgens Henning (1974: 265) werkte in Duitsland rond 1800 slechts 7 % van de arbeidskrachten in een fabriek, daarentegen 43 % in een *Verlagsystem*.
- 2 Vanuit christelijk perspectief wordt de werkgever wel gezien als een 'rentmeester' op wie de van God gegeven plicht rust te zorgen voor het materieel en geestelijk welzijn van zijn arbeiders.
- 3 Vgl. voor Frankrijk: Cottereau (2000): 220. In Engeland was het voortijdig verbreken van een arbeidsverhouding nog tot in de jaren 1870 een misdrijf, vgl. Deakin (2006): 99. Het Duitse *BGB* van 1896 kende het *Dienstvertrag* dat nog geen onderscheid maakte tussen werknemers en zzp'ers. Voor Nederland zie: Schwitters 1991.
- 4 Tussen 1880 en 1900 groeit het aantal kiesgerechtigden als percentage van de mannelijke bevolking ouder dan 23 jaar (vanaf 1897: 25 jaar) van 12 naar 52 procent (De Vries 1971).
- 5 Handelingen der Staten Generaal, 1900-1901, II, Bijlage 222, nr. 3.
- 6 De eerste is de Typografie-cao, afgesloten op 4 december 1913.
- 7 Het omstreden 'Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen' van 1945 is tot de invoering van de Wet werk en zekerheid per 1 juli 2015 de juridische grondslag geweest voor ons systeem van ontslagvergunningen. Ook in andere landen leidt de Wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog tot de inzet van arbeidsrecht als instrument van economisch en werkgelegenheidsbeleid; vgl. voor Frankrijk: LeGoff 1985: 175.
- 8 Wet van 17 december 1953, houdende de wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten.
- 9 Onder andere M. Ruppert, W.F. de Gaay Fortmann, W. Banning en het beginselprogramma van de Partij van de Arbeid; vgl. Van der Heijden 1997: 1838.

LITERATUUR

- Boot J.A.P.G. (1935) *De Twentsche katoennijverheid 1830-1873*, Amsterdam: H.J. Paris.
- Bosch, J.W. (1931-32) 'Rechtshistorische aantekeningen betreffende de overeenkomst tot het huren van dienstpersioneel', *R.M. Themis*, 92: 355-418; 93: 23-92, 215-277.
- Brand, J. (1990) *Untersuchungen zur Arbeitsgerichtsbarkeit in Deutschland*. Bd. 1. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Bruggen, J. van, en A.F. Lakerveld (1930) *De Ziektewet. Handleiding voor de practijk*, Deventer: Kluwer.
- CBS (2010) *Minder gedwongen ontslagen in 2010*, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2011/31/minder-gedwongen-ontslagen-in-2010, geraadpleegd op 26 april 2016.
- Cottureau, A. (2000) 'Industrial Tribunals and the Establishment of a Kind of Common Law of Labour in Nineteenth-Century France', blz. 202 ev in W. Steinmetz, *Private Law and Social Inequality in the Industrial Age*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Deakin, S. (2006) 'The Comparative Evolution of the Employment Relationship', blz. 89-103 in Guy Davidov en Brian Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford: Hart.
- Diepenhorst, P.A. (1930) *De Nederlandsche arbeidswetgeving*, dl II, Zeist: Ruys.
- Foucault, M. (1975) *Surveiller et punir* Parijs: Gallimard.
- Genabeek, J.A.G.M. van (1998) 'Fabrieks- en bedrijfstakfondsen 1890-1950', blz. 349-370 in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.) *Studies over zekerheidsarrangementen – Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam: NEHA.
- Heerma van Voss, G. (1992) *Ontslagrecht in Nederland en Japan*, dissertatie, Deventer: Kluwer.
- Heijden, P.F. van der (1997) 'Een nieuwe rechtsorde van de arbeid', *Nederlands Juristenblad* 72: 1837-44.
- Hoogenboom, M. (2004) *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zekerheid in Nederland*, Amsterdam: Boom.
- Knegt, R. (red.) (1995) *Instituties van de arbeidsmarkt*, V 43, Den Haag: OSA.
- Knegt, R. (2000) 'Van bureaucraat tot rechter en vice versa: een halve eeuw duaal ontslagstelsel', *Sociaal Recht* 15, 12: 362-366.
- Knegt, R., J.D. Klein Hesseling, H. Houwing en P. Brouwer (2007) *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.
- Knegt, R. en M. Westerveld (2008) 'Sickness and disability: going Dutch as a cure for a "Dutch disease"', blz. 75-100 in R. Knegt (red.) *The employment contract as an exclusionary device: an analysis on the basis of 25 years of developments in The Netherlands*, Antwerp: Intersentia.
- Kok, L., A. Heyma en M. Lammers (2013) 'Verlaag kosten loondoorbetaling voor kleine bedrijven', *TPedigitaal* 7, 3: 4-17.
- LeGoff, J. (1985) *Du silence à la parole*, Quimper: Calligrammes.

- Naber, H. (1983) *Ontslagrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Prak, M. en J.L. van Zanden (2013) *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Reilly, P.A. (1998) 'Balancing flexibility: meeting the interests of employer and employee', *European Journal of Work and Organizational Psychology* 7, 1: 7-22.
- Rigter, D. P., et al. (1995) *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*, Den Haag: Vuga.
- Scholtens, C.G. (2005) 'Ontstaansgeschiedenis van het ontslagverbod van artikel 6 BBA in 1940-1945', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 3: 28-59.
- Schwitters, R.J.S. (1991) *Risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet-1901 in sociologisch perspectief*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Stanzani, A. (2014) *Bondage: labor and rights in Eurasia from the sixteenth to the early twentieth centuries*, New York: Berghahn.
- Timmer, E.M.A. (1913) *Knechtsgilden en knechtsbossen in Nederland. Arbeidsverzekering in vroeger tijden*, Haarlem: Kleynenberg & Co.
- Trompetter, C. (1997) *Agriculture, proto-industry and mennonite entrepreneurship. A history of the textile industries in Twente 1600-1815*, Amsterdam: NEHA.
- Vries, J. de (1971) 'Het censuskiesrecht en de welvaart in Nederland 1850-1917', *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek* 34: 178-231.
- Vries, J. de en A. van der Woude (1995) *Nederland 1500-1850: de eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam: Balans.
- Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de twintigste eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum.
- Zanten-Baris, A. van (2009) *De grondslagen van de ontslagvergoeding*, Deventer: Kluwer, blz. 39-101.

13 “NEDERLAND LOOPT VAST IN FLEX”: DE TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT. INTERVIEW MET PAUL DE BEER EN TON WILTHAGEN

Roland Asberg

De laatste vijftien jaar is in Nederland het aandeel van flexibele banen explosief gegroeid. Is dat het gevolg van een onvermijdelijk proces, een economische natuurwet, of van keuzes die we hebben gemaakt? En wat zijn de gevolgen van die groei voor onze economie en voor werkend Nederland? Ontstaat er een groep arbeidsnomaden met minder loopbaankansen? En welke weg is het meest kansrijk om de knelpunten van flex versus vast aan te pakken? Een gesprek met prof. dr. Paul de Beer en prof. dr. Ton Wilthagen.

Het aantal mensen met een tijdelijk contract is in Nederland de laatste 15 jaar sterker gestegen dan in andere landen. Hoe staan we ervoor?

Paul de Beer: “We zitten nu in de kopgroep van Europa als het gaat om het aandeel van tijdelijke contracten, samen met Portugal, Spanje en Polen. Ongeveer een derde van onze beroepsbevolking werkt met een tijdelijk contract, als uitzendkracht of zzp’er. Gemiddeld genomen is het percentage flexwerk in de EU de afgelopen vijftien jaar niet gegroeid, terwijl het in Nederland ruim anderhalf keer zo groot is geworden. En de groei vlakt nog niet af.”

Paul de Beer (1957) is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, De Burcht en mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS).

Ton Wilthagen (1960) is hoogleraar institutioneel-juridische aspecten van de arbeidsmarkt aan de Universiteit van Tilburg. Hij is oprichter van van onderzoeksinstituut Reflect (Research Institute for flexicurity, labour market dynamics and social cohesion).

Hoe laat die sterke groei van flexibel werk in Nederland zich verklaren?

De Beer: “Er wordt vaak gewezen op factoren als globalisering en technologische ontwikkeling. Maar die kunnen de uitzonderlijke groei in Nederland onvoldoende verklaren, omdat dit nu eenmaal ontwikkelingen zijn die zich in alle Europese landen voordoen. Ik heb met Peter de Haan een analyse uitgevoerd waarin we het aandeel van flexibele arbeid tussen sectoren vergelijken en die relateren aan bijvoorbeeld de buitenlandse afzet van de desbetreffende sector. Je ziet dat in bedrijfstakken die meer exporteren juist minder gewerkt wordt met flexibele contracten dan

in sectoren die zich vooral op de Nederlandse markt richten. Dat geldt niet alleen op een bepaald moment, maar ook door de tijd heen. Dat is nog een aanwijzing dat het te makkelijk is om globalisering te zien als een onvermijdelijke veroorzaker van de opmars van tijdelijke contracten. Ik zeg niet dat het er niets mee te maken heeft, want globalisering kan de concurrentiestrijd tussen bedrijven verheven. Je moet constateren dat in Nederland het inzetten op tijdelijke contracten kennelijk een van de manieren is om die strijd aan te gaan. Flexibele arbeid wordt dan gebruikt om de kosten en risico's te reduceren en niet zozeer om de fluctuaties in de vraag uit de markt op te vangen. Maar als je globalisering en technologische ontwikkeling moeilijk als doorslaggevend factoren voor de groei van flexwerk kunt aanwijzen, dan moet je het gaan zoeken in specifieke institutionele factoren die in Nederland anders zijn dan in andere landen, dus in hoe wij de arbeidsrelaties geregeld hebben. En ik moet eerlijk zeggen: het is niet zonder meer duidelijk waar het precies in zit."

Ton Wilthagen: "Je zou kunnen zeggen dat door de globalisering de algemene behoefte aan flexibilisering van arbeid toeneemt. Maar die hoeft zich niet alleen te manifesteren in tijdelijke contracten. In Duitsland bijvoorbeeld wordt het antwoord meer gezocht in arbeidstijdenflexibiliteit. De bovenmatig sterke groei in Nederland zal inderdaad ook te maken hebben met instituties en politiek. De Europese koplopers in flexibilisering – Spanje, Portugal, Nederland en in zekere zin ook Polen – hebben een gemeenschappelijk kenmerk: hun arbeidswetgeving is ontstaan tijdens een dictatuur (Spanje, Portugal, Polen) of tijdens een bezetting (Nederland). Een dictator wil de arbeidsmarkt kunnen controleren en in hoge mate kunnen bepalen wie waar werkt, bijvoorbeeld in de oorlogsindustrie. Daar staat tegenover dat het regime baanzekerheid biedt: u wordt niet ontslagen. Zo scherp is dat in Nederland nooit gezegd, maar ons Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen stamt uit 1945. Daar hebben we in 65 jaar weinig aan veranderd. Onze UWV-procedures rondom ontslag zijn nog uit die tijd. Dat zie je nergens meer zo in Europa. Het contract voor onbepaalde tijd is niet gemoderniseerd; het is juist gaandeweg zwaarder en ingewikkelder gemaakt. We gebruiken het als reguleringskanaal voor van alles wat er op de arbeidsmarkt geregeld moet worden, in plaats van bijvoorbeeld nationale of fiscale regelingen. Aan de andere kant, en ook dat is redelijk uniek in Europa, zijn we vanaf de jaren tachtig vanuit een liberale houding veel ruimte gaan geven aan contractuele flexibiliteit. Dat heeft ook te maken met de geboorte van Randstad in Nederland. Uiteindelijk heeft de politiek die nieuwe arbeidsrelaties willen regelen met de Wet flexibiliteit en zekerheid van 1999. Die betekende echter geen modernisering van het vaste contract. Vast bleef onverminderd vast. Maar het aandeel van tijdelijke contracten is sindsdien explosief gegroeid."

De Beer: “We dreigen in Nederland in een *race to the bottom* te verzanden. Een land dat het naar mijn idee uiteindelijk moet hebben van kwaliteit en hoogwaardige productie lijkt zich onbedoeld in een positie te wringen waarin we op loonkosten gaan concurreren.”

Is het verschil in bescherming tussen vast en flexibel doorslaggevend geweest voor de groei van flexibele arbeid?

Wilthagen: “Er zijn zeer sterke aanwijzingen dat de laatste jaren zaken als twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en de complexiteit van vaste contracten werkgevers kopschuw hebben gemaakt voor contracten voor onbepaalde tijd. De theorie zegt: als je het vaste contract niet zwaar maakt, dan is de behoefte aan flexibiliteit minder. Maar een kanttekening daarbij is dat die correlatie niet altijd dwingend is. Kijk maar naar Engeland. Er zijn daar meer bezwaarprocedures tegen discriminatie en onrechtvaardig ontslag dan velen hier denken, maar het is wel een liberaal land met een eenvoudiger ontslagrecht en geen sectorale cao’s. Je zou denken dat daar net als in Denemarken een geringe behoefte is aan flexcontracten. Maar je ziet in Engeland nu juist wel een opkomst van nulurencontracten. Als je ernaar vraagt waarom men dat wil, dan heeft men eigenlijk geen antwoord.”

De Beer: “Het voorbeeld van Spanje maakt het nog complexer: op Luxemburg en Estland na is het verschil in bescherming tussen vast en flexibel nergens kleiner dan in Spanje. Toch is het aandeel van flexibele banen nergens groter dan in Spanje.”

Zit er dan nog meer achter de groei van flexwerk in Nederland?

De Beer: “Wellicht is er sprake van kopieergedrag, in die zin dat bedrijven van elkaar zien dat ze veel gebruikmaken van flexibele contracten en denken: als zij het doen, waarom wij dan niet? Ik vermoed dat dit kopieergedrag nog versterkt is door de economische crisis waarin bedrijven enorm geschrokken zijn van de klap die de economie heeft gekregen. Er lijkt een soort kuddegedrag te zijn ontstaan, waarbij men het optimum voorbijschiet en uiteindelijk met meer flexibele krachten werkt dan goed is voor het bedrijf. Ik heb meermaals gemerkt bij bedrijven met een relatief grote flexibele schil dat ze daar eigenlijk geen goed onderbouwde reden voor hebben. Ze komen niet veel verder dan: zo doen wij dat nu eenmaal. Het is ook niet te begrijpen dat bedrijven zo’n grote flexibele schil nodig hebben uit het oogpunt van normale fluctuaties in de markt. Dan heb je een schil nodig van misschien 10 procent en niet van 30 procent of zelfs 40 procent zoals nu vaak het geval is.”

Wilthagen: “Ik denk dat het voor een deel ook het commerciële succes is van de Nederlandse flexmarkt. Er is sprake van een krachtige lobby, sterke contacten met werkgevers en een breed pakket aan producten. Dat zie je nergens anders in Europa op die schaal. Ik vermoed dat dat een grote rol heeft gespeeld in de opmars van

flexibele constructies. Sterke marktpartijen zeggen tegen werkgevers: jij ziet misschien niet dat je een probleem hebt, maar wij hebben een heel assortiment aan oplossingen. Mensen kopen nu eenmaal ook dingen die ze niet nodig hebben.”

Wat zijn de risico's van een sterke groei van tijdelijke contracten?

De Beer: “Ik denk dat we in een negatieve spiraal kunnen belanden waar we niet meer uitkomen. Als jouw concurrenten veel gebruikmaken van flexkrachten, die gemiddeld net wat goedkoper zijn en waar ze gemakkelijk vanaf kunnen, dan ben jij eigenlijk gedwongen dat ook te doen. En als jij ook mee gaat doen, drijf je elkaar op naar een niveau dat voor de markt als geheel niet meer gunstig is maar waar geen bedrijf zich aan kan onttrekken. Dat wordt nog versterkt door de instroom van goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa, die vaak ook met flexibele contracten werken. We dreigen in Nederland dan in een *race to the bottom* te verzanden. Een land dat het naar mijn idee uiteindelijk moet hebben van kwaliteit en hoogwaardige productie lijkt zich onbedoeld in een positie te wringen waarin we op loonkosten gaan concurreren. Een teveel aan flexcontracten kan ertoe leiden dat personeel minder scholing krijgt en minder verbondenheid voelt met het bedrijf. Uiteindelijk komt dat niet ten goede aan de productiviteit en vooral niet aan de innovatiekracht. Daar hebben we in Nederland op termijn meer nadeel dan voordeel van.”

Wat doet de flexibele schil voor de werkgelegenheidsgroei en voor onze economie?

Wilthagen: “Alles wat groeit aan banen is flex of zzp. Zonder die twee categorieën zou er geen banengroei zijn. De groei van flex en zzp is indrukwekkend.”

Maar gaan al die flexbanen niet ten koste van vaste contracten? Is het geen verdringing?

De Beer: “Daar bestaat geen eenduidig antwoord op. Maar je kunt niet zeggen dat Nederland het de afgelopen vijftien jaar op het gebied van werkgelegenheid zo goed heeft gedaan. Nederland heeft zijn goede positie te danken aan het feit dat we 15 jaar geleden een hoge werkgelegenheid en lage werkloosheid hadden. Maar de achterstand van andere landen is kleiner geworden. In die zelfde tijd is flexwerk bij ons enorm gegroeid. Ik zeg niet dat het een met het ander samenhangt, maar ik zie geen enkele aanleiding om te denken dat het door tijdelijke banen beter is gegaan met de werkgelegenheid dan dat het anders zou zijn gegaan. Ik zit in een klankbordgroep van een CPB-project over flexibilisering. Het CPB zegt opvallend genoeg niets over de economische effecten ervan. Het CPB zegt dat er geen enkel empirisch bewijs is voor de stelling dat flexibilisering van de arbeid positief uitpakt voor de werkgelegenheid, maar er is ook geen enkel bewijs tegen die stelling. Dat lijkt mij een belangrijke constatering, omdat er veel mensen zijn die er a priori van uitgaan dat de economie er wel bij vaart.”

De Beer: “Je moet proberen te voorkomen dat bedrijven kostenvoordelen kunnen behalen door simpelweg te kiezen voor een goedkope contractvorm.”

Wilthagen: “We hebben het daarbij wel over wat we de extern-numerieke flexibilisering noemen, dus de contracten voor bepaalde tijd en dergelijke. Er zijn ook andere vormen, zoals arbeidstijdenflexibiliteit. Als je kijkt naar de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie in Nederland zouden we zonder deeltijdcontracten en flexcontracten niet zo hoog scoren. Opgeteld werkt in Nederland wel 60 procent van de mensen in een atypisch contract, dus dat is feitelijk niet meer atypisch te noemen. Daarin zijn we redelijk uniek. Wat ons land ook fascinerend maakt is dat we de arbeidsvoorwaarden van groepen die anders werken steeds proberen te “normaliseren”. Als we merken dat we veel uitzendkrachten krijgen, maken we daar een cao voor. Als we deeltijdarbeid zien opkomen, zorgen we ervoor dat die gelijk behandeld wordt. Nederland trachtte in het verleden flexibele arbeidscontracten te normaliseren, waar in Denemarken het normale contract flexibel is. Bij de tijdelijke contracten is de poging tot normalisering in de Wet flexibiliteit en zekerheid uiteindelijk anders gelopen dan we dachten. En de zzp’er blijft vooralsnog buiten de normaliseringsmachine. Dus de Nederlandse strategie is niet onverdeeld succesvol gebleken.”

Minder investeren in scholing vanwege tijdelijke contracten kan een risico inhouden voor de innovatiekracht van bedrijven. Maar hoe zit het met de gevolgen voor de loopbaankansen van jongeren?

De Beer: “We weten inderdaad dat mensen met tijdelijke contracten minder scholing ontvangen. Het is me overigens nog niet helemaal duidelijk of dat komt doordat ze op tijdelijke contracten zitten of door het type baan. Maar er bestaat het risico dat er een groep is waarin te weinig wordt geïnvesteerd en die te lang van het ene naar het andere tijdelijke baantje gaat en zich te weinig kan ontwikkelen. Die lopen een permanente achterstand op. Maar is die groep nou zo groot? Voor een deel is het namelijk ook een voordeel dat een flexibel contract geen uitzondering meer is. Immers, alle jongeren werken op basis van tijdelijke contracten, ook jongeren voor wie werkgevers wel degelijk loopbaankansen zien in hun bedrijf. Dus als bedrijven willen investeren in jong personeel maar alle flexkrachten uitsluiten, dan kunnen ze straks helemaal niet meer investeren. Dat zou wel heel kortzichtig zijn.”

Zorgt de groei van tijdelijke contracten voor een tweedeling op de arbeidsmarkt, zoals vaak wordt gezegd?

De Beer: “Dat is een mogelijk risico, maar een relativering is op zijn plaats. Je hoort verhalen dat jongeren nooit meer kans maken op een vaste baan. Maar als je kijkt naar de cijfers, zie je dat dat vanuit flexwerk uiteindelijk toch vaak lukt. Alleen

duurt het wel aanzienlijk langer. Waar het vijftien jaar geleden niet gek was als je na drie jaar een vast contract had, is dat nu misschien pas na vijf of zes jaar. Maar het idee dat mensen hun hele leven lang een soort nomaden blijven die van de ene naar de andere tijdelijke baan trekken, dat lijkt me te pessimistisch. En wat me ook opvalt, is dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt, ondanks de opmars van tijdelijke contracten, niet echt toeneemt. Er is geen aanwijzing dat mensen steeds vaker van baan wisselen. Dus uiteindelijk denk ik dat ook met meer onzekere contracten mensen een kans hebben op een redelijk stabiele loopbaan. Maar de onzekerheid duurt langer en de kans op werkloosheid is groter.”

Hoe zit het met de inkomenspositie van mensen met een tijdelijk contract? Je zou kunnen denken: bedrijven moeten voor flexibiliteit meer betalen in plaats van minder.

Wilthagen: “Zo werkt het bij de top van de arbeidsmarkt, bij mensen met schaarse kwaliteiten. Dat is een kleine groep. Maar heel veel flexwerkers zitten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar de concurrentie tussen aanbieders van arbeid groot is. Die slechte positionering gaat wel degelijk ten koste van hun inkomenspositie. We weten dat het wel 30 procent kan schelen, als je alle inkomensbestanddelen meetelt. Dat is nogal wat. In Nederland zitten daarnaast allerlei belangrijke extra voordelen vast aan het contract voor onbepaalde tijd, zoals emolumenten in de cao’s. Tijdelijke werknemers komen daarvoor niet in aanmerking in de eerste twee jaar, en dat is precies het schakelmoment in de wwz. Daardoor vallen zij bijvoorbeeld niet onder de scholingsfondsregeling. In Nederland zitten belangrijke toeters en bellen vast aan het contract voor onbepaalde tijd. Er is een grote groep die daar deels, weinig of helemaal geen aanspraak op kan maken. En dat is weer slecht voor de collectieve systemen waarin die voordelen geregeld zijn, want die komen onder druk te staan door het afnemende draagvlak. Dit is een belangrijke probleem. Overigens ondervinden mensen met een tijdelijk contract niet alleen gevolgen voor hun inkomenspositie, scholing en zekerheid, maar ook op andere domeinen. Denk bijvoorbeeld aan het krijgen van een hypotheek. Maar ook als je wilt huren kun je er last van hebben. Dat is voor mensen met een flexcontract heel frustrerend. De rente is laag, de huizenprijzen stijgen, en het gesprek met de bank verloopt stroef. Deels is flexibilisering is een arbeidsmarktprobleem, en deels is het ook een kredietwaardigheidsprobleem. Als het flexibele contract de nieuwe norm is, moet je het ook echt normaliseren en dit soort effecten wegnemen. Op dit punt moet er nog veel gebeuren.”

Wilthagen: “Stel dat je nu het contract voor onbepaalde tijd zou veranderen. Misschien zijn we er wel zo laat mee dat bedrijven helemaal niet meer reageren.”

De Beer: “Dat er veel voordelen kleven aan een vast contract zou ik willen relativeren. Die voordelen houden vaak verband met het feit dat je langduriger bij dezelfde werkgever in dienst bent. Gelukkig is er nog steeds een groep die van een tijdelijk naar een vast contract gaat. Die mensen lijken in het begin in een ongunstige positie te verkeren, maar uiteindelijk komen ze in dezelfde positie terecht als de groep die wel snel een vast contract krijgt – een groep die inderdaad steeds kleiner wordt. We moeten constateren dat de start op de arbeidsmarkt voor jongeren er blijkbaar een is waarin je niet meteen een vast contract krijgt, maar zo’n vijf jaar op allerlei flexibele contracten zit. In die vijf jaar kun je in beginsel best allerlei rechten opbouwen, zeker als je langere tijd bij dezelfde werkgever kunt blijven. Ook vroeger gold overigens dat jongeren de eerste jaren van hun werkzame leven vaker van baan wisselden. Niet omdat ze geen vast contract hadden maar bijvoorbeeld omdat het werk toch niet zo beviel. En pensioen opbouwen, dat deed je toen meestal pas vanaf 25 jaar. Dus ik weet niet of je zomaar kunt zeggen dat de positie van jongeren nu zoveel slechter is geworden.”

De gevolgen vallen wel mee?

Wilthagen: “Dat zou ik zo niet zeggen. Nederland heeft structureel geen slechte arbeidsmarkt. Maar we hebben heel veel mensen die niet meedoen. Ook hebben we de afgelopen jaren meer segmentatie via contractuele lijnen gecreëerd dan we zouden moeten willen. En zo zijn er toch nog wel wat structurele problemen overgebleven, dunkt me. Ik vind het onbeholpen dat we in Nederland niet verder komen met de discussie over de flexibele arbeidsmarkt. Ik vind dat de politiek faalt en de sociale partners falen. Tegen hen zou ik willen zeggen: dit is jullie probleem, je hebt het met z’n allen gecreëerd, dus jullie moeten nu ook de moed hebben om een respons te geven. Ik heb te veel jonge mensen gesproken die zeggen: ik werk, ik functioneer goed, heb prima beoordelingsgesprekken gehad, maar ik moet nu na 23 maanden weg. Wie heeft in godsnaam zo een ontslagregeling bedacht? Als ik oud-studenten vraag wat ze doen, dan zeggen ze eerst dat ze een vast contract hebben en pas daarna wat ze doen. De gedachte is dat je een vast contract moet hebben omdat je het anders heel moeilijk krijgt in de maatschappij. Ik vind die focus op de contractvorm bij jongeren verontrustend. Ik heb wel eens gezegd: we lopen in Nederland vast in flexibilisering. We zitten gevangen in een situatie die ongewild is voor iedereen. Soms doet men net of het een natuurverschijnsel is, maar dat kan het niet zijn. Natuurverschijnselen treden niet alleen op in Nederland. Nee, we hebben het zelf in de hand gewerkt.”

Hoe moet het dan verder? Flex omvormen naar minder flex en vast naar minder vast? Een uniform contract?

Wilthagen: “Politieke partijen zeggen: we weten best waar we uit moeten komen, maar niet hóe we daar moeten komen. Want als we nu weer opnieuw over het ontslagrecht moeten gaan praten, dan wordt iedereen bang en onzeker. Dus voorlopig predikt iedereen rust. Maar stel dat het contract voor onbepaalde tijd zou verande-

ren als gevolg van een wetswijziging, wat veel voeten in de aarde heeft, dan zou ik het interessant vinden om te zien of werkgevers daar werkelijk wat mee gaan doen. Misschien zijn we er wel zo laat mee dat bedrijven helemaal niet meer reageren. We hebben dan een uniform contract waar we enorm veel werk in hebben gestoken, en dan doet vervolgens niemand er wat mee. Tenzij je allerlei flexibiliseringsproducten gaat verbieden. Maar dat krijg je er hier nooit door, want daar is de lobby van de flexaanbieders te sterk voor. Nederland heeft al diverse malen van de OECD te horen gekregen: je moet niet louter flexibiliseren en vervolgens alle regelingen rond vaste contracten in stand houden. Maar als we de boel op de schop gooien, zou dat dan nog effect hebben? Dat gedrageseffect van een mogelijke hervorming, daar zou ik heel benieuwd naar zijn.”

De Beer: “Dat is een lastige kwestie. We zijn al zo ver in Nederland dat het probleem met een wetswijziging inderdaad nog maar moeilijk te corrigeren valt. Maar toch, je hoort nu vaak dat de wwz voor bedrijven een reden is om na twee jaar afscheid te nemen van een nieuwe werknemer, hoewel ik het nog steeds te vroeg vind om al met zekerheid iets over die wet te zeggen. Maar tegelijkertijd neem ik wat we van ontslagrechtadvocaten en werkgevers horen wel serieus. En als die twee jaar voor werkgevers zo cruciaal zijn, dan kun je dat met een unitair contract wellicht oplossen. Want dan heb je geen scherpe cesuur meer waarmee de werkgever gedwongen wordt tot die afweging. Het voorstel van D66 om de verschillen tussen vast en flex op te heffen heeft de charme van de eenvoud en doet het ook goed in simpele economische modelletjes. Sympathiek in het plan is ook dat flexkrachten vanaf het begin recht opbouwen op een transitievergoeding, zodat juist degenen die het meeste risico lopen daarin delen. Daar moeten we serieus over nadenken. Als we inderdaad moeite hebben om de flexibele schil te beperken, dan moeten we er wel voor zorgen dat de mensen met flexibele contracten zo goed mogelijk beschermd worden en normale rechten opbouwen. Ik ben er op zich een voorstander van om iets dergelijks te gaan doen.

Tegelijkertijd denk ik net als Wilthagen dat het de vraag is of daarmee alle problemen opgelost gaan worden. Gaan werkgevers niet massaal de toevlucht nemen tot andere contractvormen die daarin niet geregeld zijn? Dan schiet je er weer niet veel mee op. Het is niet onmiddellijk duidelijk hoe je het wel moet doen. Het zou in ieder geval goed zijn als de sociale partners in de discussie niet meteen met principiële standpunten de hakken in het zand zetten. Maar het ei van Columbus zou ik nu niet kunnen bedenken. Wat me erg aanspreekt is dat je moet proberen te voorkomen dat bedrijven kostenvoordelen kunnen behalen door simpelweg te kiezen voor een bepaalde contractvorm. Bedrijven moeten die contracten kunnen gebruiken als middel om de fluctuaties in de marktomstandigheden op te vangen, niet om kosten te besparen. Daar zouden we over na moeten denken, al zal ook dit het probleem niet in één klap oplossen.”

Heeft de vaste baan nog toekomst?

Wilthagen: “Ik denk nog steeds dat de afname van het aantal vaste contracten niet zo snel zal gaan als sommige mensen voorspellen, maar het vaste contract is in Nederland wel over zijn hoogtepunt heen. Dat heeft ook te maken met veranderingen in de aard van onze economie. We krijgen steeds meer een netwerkeconomie, waarin projecten en taken worden ingekocht, in plaats van hele banen. De zzp’er is de ultieme uitdrukking van die ontwikkeling. Het vaste contract is ontstaan in de tijd dat de massaproductie opkwam. Voor die tijd had je werkcontracten. Niemand wilde in vaste dienst werken bij een persoon, want dan was je horige of slaaf. In feite de arbeidsovereenkomst een heel uitzonderlijke manier om mensen voor je te laten werken. Als we straks terugkijken, denk ik dat het een intermezzo is geweest dat in Nederland in 1907 trad de Wet op de arbeidsovereenkomst in werking, waarna het vaste contract de dominante vorm is geworden. Maar die dominantie neemt af. De zzp’er kan een voorbode zijn van een terugkeer naar die oude werkcontracten. Alles hangt af van hoe functioneel een bepaald type contract is in een bepaald type economie. De digitale economie wordt een taken economie. Als dat waar is, kunnen we wel prachtige modellen verzinnen voor vaste contracten, maar de aard van de economische structuur zal ons dan toch meer in de richting van flexibele vormen duwen. Maar stel dat je teruggaat naar werkcontracten, dan moet je iets met al die collectieve sociale voorzieningen die we sinds de Tweede Wereldoorlog via de vaste contracten hebben ingebouwd. Die willen we namelijk niet kwijt. De vraag is dan dus 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.”

De Beer: “Met dat laatste ben ik het zeker eens. En ik ben het ook eens met de vaststelling dat een vaste baan past bij een bepaalde periode en een bepaald type economie. Zeker, de vaste baan is nog lang niet weg. Maar dat betekent niet dat dat altijd zo geweest is of altijd zo moet blijven. Als je teruggaat in de geschiedenis, dan zie je dat er in het begin veel kritiek was op het vaste dienstverband. In marxistische termen was het loonslavernij. Het grote succes van de arbeidersbeweging en de sociaaldemocratie is geweest dat ze alle bezwaren die aanvankelijk kleefden aan een dienstverband hebben weten te compenseren met betere lonen, ontslagbescherming, sociale zekerheid en noem maar op. En dat is met zoveel succes gebeurd, dat de vakbonden het vaste dienstverband steeds meer als het grote ideaal zijn gaan zien. Ik denk dat het tijd is om daarover fundamenteel na te gaan denken. Zien we dat voor de lange termijn ook nog als ideaal? De opkomst van zzp’ers zet daar ook toe aan. Veel zzp’ers zien hun keuze als een afscheid van de vaste baan en waarderen hun autonomie en het feit dat zij niet een deel van hun marktwaarde afdragen aan een werkgever. Natuurlijk geldt dat vooral voor mensen met een sterke positie op de arbeidsmarkt. Niettemin, ik zie geen goede reden om bij voorbaat te zeggen dat een vaste baan de beste manier blijft om arbeid te organiseren. Maar het is ook nog veel te vroeg om er afscheid van te nemen. Ik vind bijvoorbeeld

dat in de discussie onderbelicht blijft dat de kracht van een onderneming voor een groot deel voortkomt uit het feit zij een gemeenschap is. Mensen voelen zich verbonden met het bedrijf waarvoor ze werken. Dat wordt moeilijker als mensen de ene dag voor het ene en de andere dag voor het andere bedrijf werken.”

Wilthagen: “Hoe kun je in de nieuwe economie met nieuwe contractvormen bescherming blijven bieden aan mensen? Hoe institutionaliseer je dat opnieuw? Dat vind ik echt een vraag van deze tijd.”

Wilthagen: “We weten dat het twee kanten op kan gaan. Een arbeidsmarkt met te veel flexibele arbeidskrachten is niet goed voor de innovatiekracht en productiviteit. Maar te weinig mobiliteit is ook niet goed, want nieuw bloed is belangrijk. Weinig verbondenheid kan een nadeel zijn van te veel laagbetaalde flexwerkers. Maar dat is ook weer een stereotype, want veel flexwerkers zijn juist uiterst gemotiveerd. Geen enkel bedrijf wil 100 procent flexwerkers, tenzij het een netwerk is van bijvoorbeeld ontwerpers. Produceren als gemeenschap, dat kun je op verschillende manieren doen. Mensen hoeven niet minder gemotiveerd te zijn als ze losser samenwerken. Dat hoeft niet slecht te zijn. Wat wel slecht is: een bedrijf dat puur uit kostenoverwegingen een grote groep flexwerkers aanneemt en die aan een aparte tafel in de kantine zet en geen kerstpakket geeft. Maar dat zie je alleen aan de rafelrand van de economie.”

Gaan grote bedrijven anders om met tijdelijke contracten dan het MKB?

Wilthagen: “Het MKB heeft meer last van arrangementen dan de grote bedrijven. Die kapitaalkrachtige ondernemingen kunnen zich herverzekeren zonder met de ogen te knippen. Voor Philips en Shell zijn ontslagrecht en flex geen echte issues. Je merkt ook dat het VNO zich afzijdig houdt. Maar voor het MKB kunnen zaken als twee jaar doorbetalen bij ziekte een groot issue zijn. Daar doen we nu naar mijn smaak te weinig voor.”

Wat is het meest kansrijke pad als je moet kiezen tussen twee extremen: moderniseren van het vaste contract of het meer verzekeren van flexibele arbeid?

Wilthagen: “Het terugbrengen van het vaste contract tot de essentie en het moderniseren ervan is een aantrekkelijke optie. Maar ik zou toch inzetten op het meer zekerheid bieden bij flexibiliteit. Dat is minder ingewikkeld en politiek waarschijnlijk haalbaarder. Dus uit pragmatisch oogpunt zou ik daar de voorkeur aan geven. Ik vind wel dat we op de korte termijn een aantal dingen moeten regelen. Ik maak me zorgen om de positie van jongeren. De zesmaandenregeling, die werkenden ertoe verplicht zes maanden weg te blijven voordat zij weer een volgend tijdelijk contract kunnen krijgen, moet onmiddellijk worden teruggedraaid naar een driemaandenregeling. Die zes maanden zijn leuk bedacht in de onderhandelingen

over de wwz, maar het werkt niet. Ook de loondoorbetaling bij ziekte moet worden aangepast. Zoals die bij ons geregeld is, zie je nergens anders in de wereld. Om die regels dan toch zo te houden, daar moet de Nederlandse overheid een goed argument voor hebben. Zo’n argument kan ik niet verzinnen. Dus wat moet je doen? Kijk naar Duitsland, dat beter presteert op het gebied van arbeidsongeschiktheid dan wij.”¹

De Beer: “Daar kan ik me in vinden. Je moet op korte termijn kijken wat je moet doen om de belangrijkste knelpunten voor flexwerkers op te lossen. Tegelijkertijd is het heel belangrijk dat we de discussie voeren over waar we naartoe moeten. Ik vind het heel stimulerend om daarbij te doen alsof je van nul af kan beginnen. Stel dat dat kan, wat zouden we dan doen? Eigenlijk is het voor mij helemaal nog niet duidelijk wat dan het antwoord zou moeten zijn. Dat maakt de discussie wat mij betreft alleen maar belangrijker en interessanter.”

AUTEURS

Roland Asberg is free lance bedrijfsjournalist. Hij werkt onder meer voor Heineken, Arcadis, NS, Unilever en Gasunie.

Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging De Burcht.

Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Juridische faculteit van de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van het Instituut voor Fiscale en Economische vakken. Zijn onderzoeksterreinen zijn fiscaal beleid, pensioenen en inkomensverdelingsvraagstukken.

Djurre Das is junior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en is verbonden aan de projecten *Toekomst van werk* en *Middenklassen onder druk*. Hij studeerde af als politicoloog en socioloog aan de Universiteit van Amsterdam.

Stan De Spiegelaere is onderzoeker aan het Europees Vakbondsinstituut (ETUI). Zijn onderzoek richt zich met name op arbeidsflexibiliteit en werknemers gedreven innovatie. Tevens is hij kernlid van de progressieve denktank *Minerva*.

Fabian Dekker is arbeidssocioloog en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij houdt zich bezig met de thema's flexibele arbeid, nieuwe technologie en jeugdwerkloosheid.

Luc Dorenbosch is toegepast onderzoeker bij *de baaningenieurs* – een spin-out van TNO. Hij houdt zich onder andere bezig met 'job crafting' en het sleutelen aan nieuwe baanvormen om de werking van de arbeidsmarkt te bevorderen.

Kees Goudswaard is hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Zijn onderzoeksterreinen zijn sociale zekerheid, pensioenen en inkomensverdeling.

Marcel Hoogenboom is als universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht. Hij houdt zich onder andere bezig met internationaal vergelijkend onderzoek naar de verzorgingsstaat, de geschiedenis van de verzorgingsstaat en modernisering ervan.

Marian van der Klein is senior-onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut waar zij zich bezig houdt met het thema maatschappelijke participatie. Tevens is zij secretaris Commissie Wetenschapsbeleid van het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Seksualiteit (FWOS).

Saskia Klosse is hoogleraar sociaal recht aan de Maastricht University. Zij doet onderzoek op het snijvlak tussen het arbeids- en het sociale zekerheidsrecht dat zij zowel vanuit nationaal als vanuit internationaal perspectief benadert.

Robert Knegt is rechtssocioloog. Hij was tot 2015 directeur onderzoek van het Hugo Sinzheimer Instituut (HSI) van de Universiteit van Amsterdam en doet onderzoek op het gebied van arbeid en recht.

André Knottnerus is voorzitter van de WRR en hoogleraar aan de Maastricht University.

Monique Kremer is senior-onderzoeker bij de WRR en bijzonder hoogleraar actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Zij publiceerde onder andere *Vreemden in de verzorgingsstaat* (2013) en schreef bij de WRR mee aan *Hoe ongelijk is Nederland?* (2014) en *De robot de baas* (2015).

Daan de Leeuw is als stagiair verbonden geweest aan het project *Toekomst van Werk* bij de WRR. Hij studeerde af als econoom aan de Universiteit Utrecht.

Werner Liebrechts is als promovendus verbonden aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.). Zijn onderzoeksinteresse ligt voornamelijk op het gebied van ondernemerschap en innovatie. Voorheen werkte hij onder andere als onderzoeker bij TNO.

Jelle van der Meer is freelance journalist en legt zich toe op journalistiek onderzoek. Hij is auteur van onder andere *De ondernemende burger. De woelige wereld van de lokale initiatieven* (2015) en *Opwaaiende toga's. Achter de schermen van de rechtbank* (2013). Zie www.jellevandermeer.nl.

Janneke Plantenga is hoogleraar aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.). Op de U.S.E. is zij leerstoelhouder Economie van de Welvaarsstaat. Haar onderzoek richt zich met name op de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, verlofregelingen en kinderopvang.

Frank Pot is emeritus hoogleraar sociale innovatie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij was voorheen onder andere directeur van TNO Arbeid en bijzonder hoogleraar arbeid en technologie aan de Universiteit Leiden.

Erik Stam is hoogleraar strategie, organisatie en ondernemerschap aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.) en Academic Director van het Utrecht Center for Entrepreneurship. Zijn onderzoek richt zich met name op de oorzaken en consequenties van ondernemerschap in organisaties, regio's en landen..

Monique Stavenuiter is senior-onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut. Daar is zij hoofd van de onderzoeksgroep Maatschappelijke participatie, waar ze onderzoek doet naar armoedebeleid, tegengaan van sociale uitsluiting, sociale zekerheid, arbeid en zorg.

Casper Thomas is redacteur van *De Groene Amsterdammer*. Voorheen was hij werkzaam als onderzoeker bij de WRR.

Robert Went is econoom en werkt als senior-onderzoeker bij de WRR. Hij houdt zich al twintig jaar bezig met globalisering en schreef bij de WRR mee aan publicaties *Naar een lerende economie* (2013), *Hoe ongelijk is Nederland?* (2014) en *De robot de baas* (2015).

Ton Wilthagen is hoogleraar aan de Tilburg Law School. Zijn onderzoek richt zich op de thema's arbeidsmarkt, arbeidsmarktbeleid, arbeidsverhoudingen, arbeidsrecht en sociale zekerheid. Hij hield zich onder meer bezig met ontwikkelen van het concept 'flexicurity'.

VOOR DE ZEKERHEID

DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL WERKENDEN EN DE MODERNE ORGANISATIE VAN ARBEID

Steeds minder mensen hebben een vaste baan, en de onzekerheid op de arbeidsmarkt neemt toe. Wat zijn de mate en vormen van flexibilisering, en wat zijn daarvan de gevolgen? Waar worden die door veroorzaakt? En hoe gaan we daar verstandig mee om?

In *Voor de zekerheid* gaan sociologen, economen, juristen en andere wetenschappers in op belangrijke trends op de arbeidsmarkt en ontwikkelingen in de organisatie van de arbeid. Steeds meer werk is op basis van een tijdelijk contract, het aantal zelfstandigen is sterk toegenomen, en de organisatie van veel werk verandert. Tegelijkertijd maken diverse gremia zich zorgen of de flexibilisering in Nederland niet doorschiet.

Er is een intensief maatschappelijk debat ontstaan over de toekomst van de arbeidsmarkt, waar dit boek een bijdrage aan wil leveren. Teruggaan naar vroeger is niet mogelijk en niet wenselijk; er zijn geen simpele antwoorden. Maar de overheid, bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties, en ook burgers hebben invloed op hoe we werken. Het gaat erom de flexibele arbeidsmarkt zo te organiseren dat die past bij de economie en samenleving die we wensen, én tegelijkertijd flexibel werkenden meer zekerheden te bieden.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



9 789490 186425 >