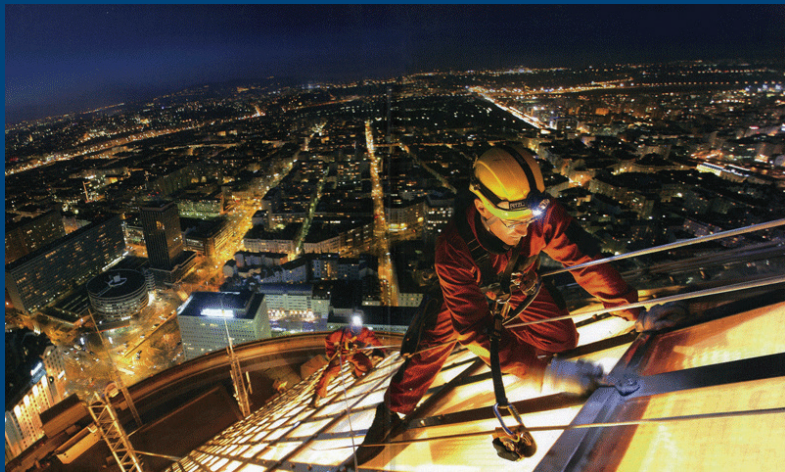


Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk



Ton Wilthagen, Evert Verhulp, Linde Gonggrijp,
Ronald Dekker en Marc van der Meer
M.m.v. Aukje Nauta en honderd
mede-ontwerpers-voor-één-dag

29 NOVEMBER 2012

Flexibiliteit is nodig, maar zekerheid ook

De behoefte en noodzaak voor mensen en arbeidsorganisaties om zich tijdig aan te passen aan veranderende omstandigheden zijn de afgelopen jaren sterk gegroeid. De oorzaken zijn bekend: de nationale economieën zijn sterk met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk geraakt, het economisch zwaartepunt ligt niet langer uitsluitend in het westelijk werelddeel, technologische innovaties gaan razendsnel en hebben een enorme impact op de manier waarop we werken, de beroepsbevolking vergrijst, de arbeidsparticipatie van vrouwen is sterk gestegen en mensen hebben deels andere voorkeuren en verwachtingen ten aanzien van werk, zoals de wens om werk en privé goed met elkaar te verenigen. De verzorgingsstaat zal in zijn huidige vorm moeilijk overeind te houden zijn en zal (moeten) transformeren tot een participatiestaat, of beter gezegd een inclusieve participatiemaatschappij, waarbinnen vele kanalen naar werk en inkomen leiden.

Dit alles vraagt ons inziens om een strategische heroverweging van de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt en daarmee samenhangend de arbeidsrelatie. Als uitgangspunt geldt dat we streven naar een gelijkblijvende of groeiende welvaart en, zeker zo belangrijk, naar welzijn en welbevinden. We nemen onze economie als uitgangspunt. Bedrijven hebben daarbinnen een belangrijke rol te vervullen. In een spannend speelveld van globalisering, demografische veranderingen en technologische vooruitgang, stellen we vast dat kosten en opbrengsten in een ander daglicht zijn komen te staan en van dag tot dag op de voet dienen te worden gevolgd. Investeren in nieuwe technologie en menselijk kapitaal maakt een veel groter deel uit van de bedrijfsvoering dan in de voorgaande decennia om steeds bij te blijven en de concurrentieslag niet te verliezen. Individuen zullen, ook uit eigen belang, meer wendbaar en weerbaar moeten zijn. Het is zaak om dat uitgangspunt met elkaar centraal te stellen in de vraag die voorligt.

Zowel mensen als bedrijven hebben flexibiliteit nodig. Niet als doel op zich, maar als middel om respectievelijk werk- en inkomenszekerheid en een sterke markt-

en concurrentiepositie te behouden. Elk land heeft zijn eigen mix – instituties en regels – van flexibiliteit en zekerheid. Nederland heeft op dit gebied een reputatie op te houden. In de tweede helft van de jaren negentig voltrok zich een ‘Dutch Miracle’. Sociale partners, marktpartijen (uitzendorganisaties) en kabinet kwamen in 1996 aan de keukentafel tot een nieuwe ‘deal’, die zou uitmonden in de in 1999 ingevoerde Wet Flexibiliteit en Zekerheid. Dit initiatief heeft internationaal veel aandacht gekregen.

De strekking van de deal was dat we in Nederland niet zouden proberen om flexibiliteit op de arbeidsmarkt de kop in te drukken. Dat werd niet in het belang geacht van onze open, op export en handel gerichte economie. De bedoeling was om flexibele contracten – tijdelijke contracten, uitzendcontracten – meer ruimte te bieden, maar dit dan wel goed te regelen in wet en cao, en tegelijkertijd de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – het ‘vaste’ contract – flexibeler en minder duur te maken, en dus aantrekkelijk te houden. Flexibele contracten zouden na verloop van tijd ook vaste(re) contracten moeten kunnen worden en dus als opstapje op de arbeidsmarkt kunnen fungeren. Anders gezegd: flexibiliteit zou ‘normaal’ moeten worden.

De balans opnieuw opgemaakt: uitgangspunten

Nu zijn we zo'n vijftien jaar verder en is het tijd om – praktisch zoals het Nederlanders betaamt – nog eens te kijken naar de manier waarop flexibiliteit en zekerheid in de praktijk werken. Tijd voor een update. Het Vervolg. Op 31 mei 2012 hebben zo'n honderd mensen hier een volle dag aan besteed. Op Papendal, in een Olympische entourage en ondersteund door moderne technieken en een hoogstaande gespreksleiding van Rob de Wilde werden nieuwe denkmodellen verkend en gevisualiseerd.¹ Dit initiatief – **een nieuw Dutch Design voor Flexibel en Zeker werk** – was eerder via Twitter gestart. Voorwaarde voor deelname was dat men bereid was onbevangen, zonder last of ruggenspraak met elkaar in gesprek te gaan: ouderen, jongeren, werkgevers, zelfstandige ondernemers, vakbondsbestuurders, arbeidsmarktintermediairs, wetenschappers, vertegenwoordigers van financiële instellingen, verzekeraars, advocaten enzovoort. Dit manifest is een verslag van hetgeen ter tafel is gekomen en verder is uitgewerkt. Uiteraard is het manifest niet door alle honderd personen tegelijk geschreven, maar bevat het de interpretatie van de uitkomsten door de met naam genoemde ondertekenaars.

Ons uitgangspunt is niet anders dan in 1996: Nederland heeft behoefte aan flexibiliteit – contractueel, maar ook qua organisatie van werk (bedrijfs- en arbeidstijden, arbeidsinhoud) en die behoefte is legitiem – tegelijkertijd moet flexibiliteit goed en netjes worden geregeld en de nadelen ervan worden vermeden. Het volgende achten wij cruciaal:

- **Geen afruil tussen enerzijds flexibiliteit en anderzijds productiviteit, kwaliteit en innovatie.** Nederland moet flexibel kunnen zijn én blijven en tegelijkertijd hoogproductief en innovatief. We hebben geen belang bij een laagwaardige vorm van flexibilisering, zoals in diverse andere landen voorkomt,

¹ Deze bijeenkomst is mede mogelijk gemaakt door Achmea, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ReflecT/Tilburg University en FNV Zelfstandigen.

maar willen ‘world class’ en hoogwaardig presteren en kwaliteit leveren met onze producten en diensten.

- **Geen tweedeling op de arbeidsmarkt maar verdere emancipatie en *empowerment* van werkende mensen.** Flexibel werk moet niet gepaard gaan met grote werk- en inkomensonzekerheid en tweederangsbehandeling. Ook flexwerkers moeten een goede en betaalbare voorziening hebben voor scholing, arbeidsongeschiktheid en pensioen. Ook zij moeten kunnen meepraten over de manier waarop het werk wordt georganiseerd en – hetzelfde geldt voor ‘vaste mensen’ – beschikken over middelen en mogelijkheden om zelf regie te voeren over de eigen loopbaan, inclusief de stap van het huidige werk naar ander werk, wanneer dat wenselijk of noodzakelijk is. En flexwerkers mogen, als negatief bijgevolg, niet worden uitgesloten van het verkrijgen van een hypotheek, een lening of verzekering, louter vanwege het op flexibele wijze werken. Zo’n uitsluiting is ook nog eens rampzalig voor de woningmarkt en de economie. We moeten al met al stimuleren dat mensen werken, maar de vorm waarin mensen werken mag geen enorm verschil uitmaken voor essentiële arbeidsvoorwaarden en perspectieven. Het gaat dus om gelijke behandeling en om arbeidsvormneutrale regelingen en instituties. Vooral voor jongeren is dit belangrijk, omdat zij, meer nog dan ouderen, in de praktijk te maken hebben met mogelijke nadelen van de manier waarop flexibiliteit momenteel is georganiseerd.
- **Geen onnodige complexiteit, onduidelijkheid en belemmeringen.** Flexibiliteit moet transparant en fatsoenlijk zijn geregeld. Concurrenieren moet je doen op kwaliteit, niet op contracten. Geen vage en kunstmatige constructies, maar ook geen onnodige belemmeringen en kosten: werkenden, werkgevers, inleners, opdrachtgevers en arbeidsmarktorganisaties moeten weten waar zij aan toe zijn. Regels met betrekking tot flexibiliteit en zekerheid moeten ook niet het ongewenste en onbedoelde effect hebben dat mensen in een draaideurconstructie belanden. Of dat tijdelijke werknemers ondanks goed functioneren niet bij een bedrijf kunnen blijven werken, louter omdat hun contractuele ‘houdbaarheidsdatum’ is verstreken en er om die reden niet tot verlenging kan worden besloten. Want flexibiliteit is zoals gezegd een middel, geen doel. Dat wil overigens niet zeggen dat een groep mensen, zoals een deel van de zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers), er niet bewust voor kiest om flexibel te werken.

De groei van het aantal zzp'ers laat zien dat de arbeidsmarkt steeds meer als een markt functioneert. Met zelfstandigen die ondernemend hun werk organiseren, opdrachtgevers die op maat kunnen worden bediend en bedrijven die hun personeelsbeleid bouwen op de flexibele inzet van vakmensen. Een goed functionerende arbeidsmarkt kan niet meer zonder de inzet van deze nieuwe groep werkenden. Desondanks worden er nog maar weinig stappen gezet om de flexibele schil te verduurzamen. Een duurzame schil kent zo min mogelijk belemmeringen voor transitie van de éne arbeidsverhouding naar de andere, zorgt dat alle werkenden de plek krijgen waar hun talenten tot recht komen en biedt ook mogelijkheden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze laatste willen graag naar de reguliere arbeidsmarkt, maar zitten niet te wachten op een positie met grote onzekerheid. Een goede duurzame flexibele schil voorkomt bovendien excessen, zoals omzeiling van de Wet Flexibiliteit- en Zekerheid door gedwongen 'zelfstandigheid' en andere schijnconstructies.

We hebben de terminologie al. Waar het om draait is *duurzame flexibiliteit* (Pieter Molijn), *flexibiliteit met perspectief* (AWVN), *wederkerig risicomangement tussen werkgever/opdrachtgever en werkende*, en *flexicurity* (Wilthagen), *binnen (vern) nieuw(d)e arbeidsverhoudingen* (FNV Bondgenoten, CNV, AWVN; Baliegroep) en, uiteraard, *'fatsoenlijk' (decent) werk* (Internationale Arbeidsorganisatie, FNV) in een *inclusieve arbeidsmarkt* (Van der Gaag en Van Boggelen).²

2 Pieter Molijn, *Flex verdient beter! Manifest voor een duurzame flexbranche*, 2012, 1e editie; AWVN, *Flexibiliteit met perspectief*, Den Haag 2012; Baliegroep, *Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen. Naar een hervormingsagenda voor de arbeidsverhoudingen*, Amsterdam 2010; Gerard Evers en Ton Wilthagen, *De toekomst van de arbeidsrelatie. Een essay over wederkerig risicomangement*, Assen: Van Gorcum/Stichting Management Studies 2007; Aukje Nauta, *Tango op de werkvloer. Een nieuwe kijk op arbeidsrelaties*, Assen: Van Gorcum 2011; European Expert Group on Flexicurity (Wilthagen e.a.), *Flexicurity Pathways - Turning hurdles into stepping stones*, Brussel: Europese Commissie 2007; AWVN, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en De Unie, *Naar nieuwe arbeidsverhoudingen. Mensen maken het verschil, mensen realiseren groei*, januari 2011; Bert van Boggelen en Aart van der Gaag, *Stempel geschikt! 60 visies op werk voor iedereen*, Assen: Van Gorcum i.s.m. Uitgeverij Sinds 1883, 2012; ESB Dossier 'Werkzekerheid: het organiseren van inkomenszekerheid in een flexibele arbeidsmarkt', nummer 46475, 9 november 2012; Ronald Dekker en Ton Wilthagen (red.), *ReflecTies op de arbeidsmarkt: werkzekerheid voor iedereen?*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2012.

Ontwikkelingen sinds de jaren negentig

Bovenstaande uitgangspunten hebben we afgezet tegen de ontwikkelingen in Nederland in de afgelopen vijftien jaar met betrekking tot flexibiliteit en zekerheid en de arbeidsmarkt in het algemeen. Wat zijn de ontwikkelingen geweest?

- De werkgelegenheid in Nederland is gestaag gegroeid, met stevige conjuncturele dips in het begin van de jaren 2000 , maar – ook internationaal gezien – zeer lage werkloosheidscijfers voordat in 2008 de huidige crisis zich manifesteerde. Intussen is de werkloosheid opgelopen tot het niveau van midden jaren negentig (6,8 procent gemiddeld, het dubbele hiervan onder jongeren, het dubbele daarvan onder allochtone jongeren). De helft van de langdurige werklozen (meer dan één jaar) is ouder dan 45 jaar. En van de laagopgeleide werklozen is 40 procent langer dan een jaar werkloos.
- De arbeidsparticipatie in Nederland is hoog, uitgedrukt in het aantal mensen dat werkt, zowel onder mannen als vrouwen. Vooral vrouwen zijn massaal gaan werken en stoppen niet meer na het krijgen van een kind. In fte's gemeten is de participatie een stuk lager door het verder gegroeide grote aantal deeltijdbanen, vooral onder vrouwen, maar (internationaal vergeleken) ook onder mannen. Nederlanders werken internationaal gezien een relatief gering aantal uren per jaar (minder dan 1400, tegen ongeveer 1700 uren in de VS). In de hogere leeftijdscategorieën (55+) is de participatie nog wel lager dan bijvoorbeeld in Zweden en ook in die categorie komt de participatiegroei vooral op het conto van vrouwen. Er is overigens een sterke toename van het aantal werkende 65+ers (130 duizend in getal momenteel). Zij werken doorgaans op een tijdelijk contract of als zelfstandige.
- De productiviteit in Nederland ligt nog steeds hoog, op een niveau vergelijkbaar met dat in de Verenigde Staten. De groei van de productiviteit neemt evenwel af.

ONTWIKKELINGEN SINDS DE JAREN NEGENTIG

- Een behoorlijk deel van de banengroei in Nederland heeft bestaan uit flexibele banen, zeker ook door de sterke stijging van het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomsten en een sterke groei van de zelfstandige arbeid. Relatief veel mensen met een uitkering vinden werk via de flexmarkt; het spiegelbeeld daarvan is dat relatief veel mensen via flexwerk in een uitkering belanden.
- Een ruime meerderheid, zo'n 70 procent van de Nederlandse werknemers, werkt nog steeds op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dit percentage neemt heel geleidelijk af. Aan de regeling van het vaste contract is als zodanig weinig veranderd, niet in 1999, niet daarna. Wel is in 2006 de noodzaak voor werknemers vervallen om hun ontslag aan te vechten voor het recht op een werkloosheidsuitkering. De ontslagbescherming in Nederland is van gemiddeld niveau, doordat de bescherming van mensen met contracten voor onbepaalde tijd relatief sterk is, en de bescherming van mensen met een flexibel contract relatief laag.
- Ongeveer een derde van de werkenden in Nederland kan intussen worden gerekend tot de uitdijende flexschil van bedrijven en instellingen, zzp'ers inbegrepen. Sinds 1999 is vooral het aantal arbeidscontracten voor bepaalde tijd fors gegroeid (daarbinnen de tijdelijke contracten met uitzicht op vast, maar dat uitzicht wordt steeds minder gerealiseerd). Europees gezien bevindt Nederland zich met het aantal tijdelijke contracten in de bovenste categorie, samen met Spanje en Portugal – landen die economisch aanzienlijk minder presteren. Met name jongeren krijgen intussen bijna uitsluitend (eerst) een tijdelijk contract aangeboden.
- Uitzendwerk is in Nederland sterk ontwikkeld, maar de laatste jaren niet of nauwelijks gegroeid en betreft nu zo'n 2,5 procent van de beroepsbevolking.
- Daarnaast is de groep zelfstandigen zonder personeel relatief harder gaan groeien dan de beroepsbevolking. Er zijn nu ruwweg driekwart miljoen zzp'ers. Deze groep was in de jaren negentig nog niet in beeld, alleen in bepaalde (vrije) beroepen kwam deze vorm traditioneel voor.
- Nadat als gevolg van de Flexwet het aantal op- en afroepcontracten was afgenomen, door de introductie van een rechtsvermoeden – er wordt eerder

aangenomen dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst – en een minimum aantal uit te betalen uren, zijn deze contractvormen recent weer in aantal toegenomen.

- Een recent opgekomen vorm van flexibilisering is het zogenoemde *payrolling*, waarbij mensen juridisch gezien (langere tijd) onder een andere werkgever (het payroll bedrijf) vallen dan de arbeidsorganisatie waar zij feitelijk werkzaam zijn (en soms voorheen al in dienst waren). Ongeveer 130 duizend mensen zijn dagelijks op deze basis werkzaam. In de jaren negentig kenden we dit verschijnsel nog niet. In sectoren met kleine en weinig geprofessionaliseerde arbeidsorganisaties, zoals de horeca, kan payrolling uitkomst bieden, omdat het werkgeverschap dan beter vorm krijgt. Een andere relatief nieuwe loot aan de stam is *contracting*, waarbij bepaald werk wordt aangenomen door een flexaانبieder en door eigen flexkrachten tegen goedkopere arbeidsvoorwaarden wordt uitgevoerd.
- Ook zijn er in de land- en tuinbouw diverse buitenlandconstructies tot stand gekomen waarbij de oogst wordt opgekocht en buitenlandse krachten worden ingezet. De Belastingdienst heeft zeer onlangs (november 2012) 54 langslappende zaken tegen Brabantse en Limburgse tuinders over de omstreden zogenoemde Polenconstructie gewonnen. De tuinders moeten naheffing en boetes tot 400 duizend euro per belastingjaar betalen. De tuinders verkochten hun aardbeien, asperges, bospeen en prei vóór de oogst ('op stam') aan een Poolse bedrijf. Poolse arbeiders oogstten het product op het land in Nederland en kregen daar destijds (2000 en 2001) maximaal 4 euro per uur voor. Het gerechtshof stelt vast dat Nederlandse tuinders de opbrengst van de oogst zelf hebben ontvangen en dat sprake is van een schijnhandeling en belastingontduiking.
- Andere vormen van flexibilisering zijn in Nederland de afgelopen tien jaar niet of nauwelijks in omvang gegroeid. Dat geldt voor overwerk, zaterdag/zondagarbeid, avond/nachtwerk, ploegendiensten en functionele flexibiliteit/multi-inzetbaarheid. Wel is er een sterke groei van het aantal mensen dat in hun werk flexibele begin/eindtijden kent. En aan te nemen is dat er intussen vaker op zondag wordt gewerkt, door de verruiming van het aantal koopzondagen en de zondagopenstelling in de supermarkten. Ook doet Het Nieuwe Werken opgeld, waarbij mensen plaats- en tijdonafhankelijk gaan werken – in de regel niet de volle week.

- De doorstroming van flexibel werk naar vast(er) werk is in de afgelopen jaren afgenomen. Stroomde in de jaren negentig nog de helft van de flexwerkers binnen een jaar door, nu is dat ongeveer twintig procent. Toch is de groep personen die heel langdurig in flexibele contracten blijft ‘hangen’ relatief beperkt van omvang, zo is vastgesteld voor de periode 1999-2006. In die periode duurde driekwart van de langste flexperioden per persoon hooguit een jaar, 92 procent hooguit twee jaar en 96 procent hooguit drie jaar. In recentere jaren zou dit beeld veranderd kunnen zijn, omdat het aandeel flexwerk is toegenomen en de doorstroming is verminderd.
- De vrijwillige mobiliteit is naar verhouding beperkt in Nederland, met 5 à 6 procent van de mensen met een vast contract die binnen een jaar van baan veranderen, net iets boven het Europese gemiddelde. Ook intersectorale mobiliteit komt beperkt voor en met sterke verschillen tussen sectoren, bijvoorbeeld veel in de horeca, veel minder in welzijn.
- Uit onderzoek blijkt dat flexwerkers tot 30 procent minder loon krijgen dan mensen met een vast contract, ook als wordt gecorrigeerd voor opleiding, geslacht, functie, leeftijd en dergelijke. Dat betekent niet dat flexwerkers over de hele linie minder tevreden zijn over hun arbeidsvoorwaarden. Freelancers en zzp'ers zijn bijvoorbeeld het meest tevreden over de waardering die zij krijgen voor hun werk. En oproepkrachten zijn tevreden over hun loon, waarbij wellicht een rol speelt dat dit in veel gevallen vrouwen betreft die dit inkomen als extra zien. Wel komt naar voren dat flexwerkers meer dan vaste mensen vinden dat hun kennis en vaardigheden niet aansluiten bij wat de baan te bieden heeft. In het akkoord over een nieuwe cao dat de ABU en de vakbonden in de zomer van 2012 hebben gesloten, wordt het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk verder ingevuld. Uitzendkrachten zullen met ingang van 2015 vanaf de eerste dag een loon krijgen dat gebaseerd is op de arbeidsvoorwaarden van de inlener.

Terug naar de uitgangspunten: waar is een redesign nodig?

Vanuit de eerder geformuleerde uitgangspunten – geen afruil flexibiliteit versus kwaliteit, geen tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving, verdere emancipatie van werkende mensen en geen onnodige complexiteit en onduidelijkheid – kijken we dan naar de gesignaleerde ontwikkelingen. Daarbij richten we ons op een aantal belangrijke thema's van arbeid. Waar is een redesign nodig?

Arbeidscontracten

Naar het gevoel van velen is de balans tussen de werknemers die werken op basis van een flexibele arbeidsrelatie en de werknemers in vaste dienst ver te zoeken. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt dan gezien als een vaste burcht die bescherming biedt tegen de vele onzekerheden op de arbeidsmarkt, of meer vanuit werkgeversperspectief: een overeenkomst die zwaar beladen is met allerlei bijkomende verplichtingen. Een van de meest zwaarwegende is wel de verplichting tot re-integratie en loondoorbetaling van arbeidsongeschikte werknemers gedurende twee jaar. Een andere is de bescherming tegen ontslag die een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wel heeft, en de flexibel werkende in beginsel niet of veel minder.

De huidige balans is nog maar deels gebaseerd op de regels die in het in 1996 door sociale partners gesloten Flexakkoord zijn uitonderhandeld en door de wetgever in 1999 bijna naadloos zijn overgenomen. Gedachte achter dat akkoord was dat flexibele arbeidsverhoudingen wat zekerder zouden moeten worden, in die zin dat de werknemer duidelijker weet waar hij aan toe is, en arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd wat flexibeler.

Tot die balans behoorde aan de flexkant dat met werknemers slechts drie keer aansluitend een tijdelijke arbeidsovereenkomst kon worden gesloten. Daarna diende een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te volgen. De regel dat de keten opnieuw zou beginnen na drie maanden en een dag, was bedoeld als een echte uitzondering, met de gedachte dat dan de rechtsrelatie niet meer zou zijn voortgezet. Deze uitzondering lijkt (gegevens zijn niet voorhanden) evenwel veel door werkgevers te worden ingeroepen teneinde een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te voorkomen, terwijl wel sprake is van een voortzetting als door de wetgever bedoeld. Over dit soort voortzettingen wordt weinig geprocedeerd.

Een ander punt aan de flexibele zijde van de balans was de ‘normalisatie’ van

uitzendverhoudingen. Deze normalisatie werd gerechtvaardigd door de sociale partners en de wetgever met een beroep op de allocatiefunctie van de uitzendwerkgevers. Dat rechtvaardigde een lichter regime, zodat tot op heden voor uitzendkrachten nauwelijks ontslagbescherming geldt.

Inmiddels wordt dat verlichte regime in toenemende mate benut door zogenoemde payroll werkgevers, waarbij het de vraag is welke allocatiefunctie zij op de arbeidsmarkt vervullen. Soms wordt payroll niet benut om de administratieve lasten van het werkgeverschap over te hevelen, maar juist ook om aan de – duurdere – verplichtingen die op de werkgever rusten (soms zelfs die, die volgen uit een cao waaraan hij is gebonden) te ontkomen.

Tenslotte kan aan de zijde van flexibiliteit worden gewezen op het toegenomen aantal zelfstandigen, die zonder een arbeidsovereenkomst werk verrichten. Deze groep, die veelal zelf voor deze contractvorm heeft gekozen, verricht soms arbeid op een wijze die niet goed te onderscheiden is van de wijze waarop de werknemer die uitvoert. Tegelijkertijd is een ‘eenpersoonsonderneming’ niet vergelijkbaar met een groot of middelgroot bedrijf, omdat het nu eenmaal (alleen) de persoon zelf is die voor eigen rekening en risico werkt. In enkele sectoren is deze contractvorm bijna eerder regel dan uitzondering, zoals in de bouw. Het verdient aanbeveling om de status van de zzp’er te verduidelijken en scherper te omlijnen, zodat zzp’schap definitief als een volwassen en volwaardige arbeidsvorm kan gelden.

Er bestaat in de huidige wet- en regelgeving geen eenduidige definitie voor zelfstandigen. Veel knelpunten zijn hierop terug te leiden. Het ontbreken van duidelijkheid leidt tot een grijs gebied tussen werknemer en zzp’ers. Een uitvloeisel hiervan is de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) die een heel andere rol heeft in het economisch verkeer dan bij de aanvang was voorzien. De ondefinieerbare positie van zelfstandigen leidt tot rechtsongelijkheid en willekeur. Het is moeilijk uit te leggen dat de koerier van PostNL die afhankelijk is van één opdrachtgever en geen geld heeft voor buffers en verzekeringen, met goedkeuring van de Belastingdienst wél als ondernemer wordt beschouwd. Terwijl de goedbetaalde interim ingenieur, die onafhankelijk en goed verzekerd is, dat niet altijd is.

De flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is, zoals gezegd, de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, op een door sociale partners en wetgever ten tijde van

het Flexakkoord niet altijd voorziene wijze. De vraag is dus of – in lijn met het akkoord van destijds – flexibele arbeidsverhoudingen ook zekerder zijn geworden en niet alleen maar flexibeler en mogelijk onzekerder.

De bedoeling van het Flexakkoord was dat de flexibiliteit van arbeidsovereenkomsten zou toenemen door een duidelijker vormgeving van de opzegtermijnen en een verkorting ervan, alsmede door het stroomlijnen van de opzegprocedure, en dan vooral de procedure ter verkrijging van de toestemming voor ontslag. Vrij snel na het Flexakkoord werd evenwel de loondoorbetaling bij ziekte ingevoerd, uiteindelijk, begin 2000, tot twee jaar – een unicum in Europa. Van iets vóór die tijd stamt de kantonrechttersformule, die de ontbindingspraktijk een duidelijke, maar dure richtlijn gaf voor de bedragen die bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst aan de werknemer worden toegekend. De ontbinding bleef zodoende een populaire wijze om de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te beëindigen. De opzegging werd weliswaar iets gestroomlijnder, maar inhoudelijk niet makkelijker, tenzij van een reorganisatie sprake is. Het nieuwe kabinet Rutte II stelt voor de ontslagvergoedingen te verlagen, maar maakt de ontslagprocedure niet eenvoudiger, door de combinatie van een verplichte adviesprocedure bij het UWV en het tegelijkertijd terugdringen van de rol van de rechter.

Je moet bovendien het dak repareren als de zon schijnt, niet als het regent. In de huidige economische omstandigheden is het de kunst en vereist het creativiteit om de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aantrekkelijker te maken en tegelijkertijd de werkloosheid, vooral onder ouderen, niet verder te doen oplopen. Het terugbrengen van de **loondoorbetalingsverplichting** bij ziekte, een regeling die MKB-bedrijven zwaar op de maag ligt, van de huidige periode van twee jaar naar één jaar, zal zeker helpen. Deze maatregel, waar ook vakbonden niet tegen zijn, is echter in het nieuwe regeerakkoord niet terug te vinden.

Het **wijzigen** van een arbeidsovereenkomst voor **onbepaalde tijd** is nog steeds ingewikkeld, ondanks de door de Hoge Raad gewezen verduidelijkte rechtspraak. Al met al is door die rechtspraak de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd intrinsiek flexibeler geworden. Immers de Hoge Raad heeft bepaald dat bij een serieuze verandering van omstandigheden de werkgever redelijke voorstellen tot aanpassing van de arbeidsovereenkomst kan doen, waarop de werknemer dan in principe positief moet reageren. Het is zeer de vraag of de wetgever daarvoor nog helderder omschrijvingen kan bieden.

De door velen ervaren onevenwichtigheid in de verdeling tussen flexibiliteit en zekerheid kan wellicht door de voorgaande situaties worden verklaard. Om die onevenwichtigheid weg te nemen, kan deels worden teruggegrepen op het eerdere akkoord Flexibiliteit en zekerheid. Over de balans die daarin werd gevonden was overeenstemming tussen werkgevers en werknemers, en de wetgever wilde de daarin voorgestelde regeling invoeren. Als daarvan nu blijkt dat die balans onvoldoende wordt bereikt dan wel nageleefd, zouden wetgever en sociale partners met passende maatregelen kunnen komen om die balans alsnog aan te brengen.

Wat betreft arbeidscontracten voor **bepaalde tijd** geeft de Europese richtlijn terzake de nationale wetgever de mogelijkheid om te kiezen voor een bepaalde duur van bepaalde tijd-contracten, een bepaald aantal of een van te voren bepaalde grond. Wij hebben in Nederland een mengsysteem van aantal en duur, wat op zich overeenkomstig het Europese recht is. Dat zouden we zo kunnen laten en afzien van het instellen van een motiveringsplicht bij het aangaan of niet verlengen van een tijdelijk contract. Wel is te stellen dat de (onbepaalde) afwijking bij cao in de wet behoorlijk ruim is. In een aantal sectoren wordt een heel lange keten van verlengde tijdelijke contracten toegestaan. Die afwijking zou kunnen worden afgeschaft als de totale duur van drie jaar blijft. Zoals eerder gezegd, moet worden voorkomen dat mensen die goed functioneren na drie contracten/drie jaar weg ‘moeten’, omdat de werkgever het te riskant vindt om een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden – zoals ook moet worden voorkomen dat mensen die aantoonbaar niet (meer) op de goede plek zitten, blijven zitten omdat de werkgever het te lastig en duur vindt om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Het design van het contract voor onbepaalde tijd is om die reden van groot belang, met inbegrip van faciliteiten voor werk-naar-werk, zoals hieronder nog aan de orde zullen komen.

Ook kunnen contracten voor bepaalde tijd ‘zekerder’ worden gemaakt door de mensen die op die basis werken betere toegang te verschaffen tot ‘normale’ voorzieningen, zoals scholing en werk-naar-werk-faciliteiten. In het nieuwe kabinetsakkoord is hier tot op zekere hoogte – maar niet voldoende – aandacht voor.

Een andere maatregel zou kunnen zijn, zoals ook recent door de AWWN is geopperd (op het jaarcongres 2012 ‘Flexibiliteit met perspectief’), dat bepaalde varianten van **payrolling** worden heroverwogen. Indien payrolling er toe leidt dat de (voormalige) werkgever zich bewust onttrekt aan voor zijn sector geldende

regels of aan andere voor niet payroll-werkgevers geldende verplichtingen, kan dat worden tegengegaan. Een andere maatregel zou kunnen zijn, in lijn ook met wat recent door de AUVN is geopperd, dat de speciale UWV-regels rond ontslag voor payroll-medewerkers vervallen. Dus geen ‘automatisch’ bedrijfs-economisch ontslag voor de medewerkers van een payrollonderneming, als de payrollopdracht wordt beëindigd door de opdrachtgever waar de medewerkers van de payrollonderneming werkzaam zijn. Voorts zou een gedachte kunnen zijn dat payrollers een keurmerk ontwikkelen waarbij in geval van overgang van groepen payroll-medewerkers van inlener naar payroll-onderneming het pakket aan arbeidsvoorwaarden in ieder geval in niveau gehandhaafd blijft.

Ook **nuluren- en op/afroepcontracten** kunnen opnieuw tegen het licht worden gehouden. Ook deze contracten moeten betrouwbaar en duidelijk zijn. Juridisch is dat uiteindelijk wel het geval, maar die duidelijkheid moet niet afhangen van het feit dat mensen uiteindelijk een advocaat in de arm (moeten) nemen, omdat zij er zelf geen wijs uit kunnen. Het is bijvoorbeeld niet ‘zeker’ om iemand twaalf jaar op een nulurencontract te laten werken, met forse werkweken en hem of haar na verloop van tijd gewoon niet meer op te roepen, waardoor de arbeidsverhouding in de praktijk ‘uitdooft’.

En er zijn andere flexvormen in opkomst, die niet alleen juridisch en organisatorisch complex en intransparant zijn, maar die in veel gevallen louter kostenreductie en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tot doel hebben en waar geen recht meer wordt gedaan aan het beginsel gelijk loon voor gelijk werk. Een voorbeeld is het hierboven al genoemde **contracting**. Op deze manier ontstaan ‘vijftig tinten flex’ en begint Nederland te lijken op een land als Italië waar 48 wettelijk vormen van flexcontracten bestaan, paradoxaal genoeg ingevoerd om de tweedeling op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

De discussie over de definitie van **zelfstandige** is troebel doordat alle zelfstandigen over één kam worden geschoren. De problematiek wordt inzichtelijker als de navolgende vier groepen worden onderscheiden:

De deeltijd-zelfstandigen

De zelfstandige drijft een onderneming als hobby of bijverdienste, werkt minder dan 1.225 uur op jaarbasis voor het eigen bedrijf en is niet financieel afhankelijk van de onderneming. De zelfstandige heeft soms, niet altijd, ook nog een arbeidsovereenkomst of ambtelijke aanstelling naast het eigen bedrijf.

De onzelfstandigen

Dit is de onderlaag en probleemgroep van de zelfstandigen die volgens onderzoek uit 5 tot 10 procent van alle zelfstandigen bestaat. Een onzelfstandige is afhankelijk van één grote opdrachtgever, heeft een inkomen op of onder het bestaansminimum en is gedwongen door de opdrachtgever om op basis van een overeenkomst van opdracht te werken in plaats van een arbeidsovereenkomst. Kort en bondig: dit zijn geen ondernemers.

De bewuste zelfstandige

De bewuste zelfstandige heeft bewust gekozen voor het ondernemerschap in plaats van de werknemer- of ambtenarenstatus. Hij kent de risico's van het ondernemerschap en heeft deze aanvaard. De bewuste zelfstandige wil onafhankelijk zijn en streeft naar afwisseling van opdrachtgevers. Deze groep heeft zijn zaakjes redelijk goed voor elkaar, al kan er op het gebied van arbeidsongeschiktheid, pensioen en scholing nog het nodige worden verbeterd.

De topzelfstandige

De topzelfstandigen vormen een kleine bovenlaag, die veelal bestaat uit de traditionele zelfstandigen, zoals advocaten en medisch specialisten. Deze groep heeft alles goed voor elkaar en kan zich bijvoorbeeld voldoende verzekeren voor arbeidsongeschiktheid en aan pensioenopbouw doen.

Bij handhaving zou de prioriteit behoren te liggen op de onzelfstandigen, zodat de andere groepen zelfstandigen niet worden gehinderd in hun ondernemerschap en niet te maken krijgen met extra regeldruk. Om die reden is te pleiten voor een omkering van de bewijslast bij het vermoeden van een fictief dienstverband bij de groep van onzelfstandigen. Het is dan aan de opdrachtgever om te bewijzen dat de onzelfstandige een bewuste keuze heeft gemaakt voor het ondernemerschap, de ondernemersrisico's aanvaardde en besef had van de reikwijdte van de VAR WUO (winst uit onderneming). Op het moment dat de opdrachtgever niet kan aantonen dat hij de zelfstandige uitdrukkelijk op voornoemde zaken heeft gewezen, vervalt de vrijwaring van de VAR, is er met terugwerkende kracht sprake van een arbeidsovereenkomst en heeft de onzelfstandige recht op ontslagbescherming en WW.

Voor de overige groepen geldt dat men bewust ondernemer is, bewust afstand

heeft gedaan van de nodige sociaaleconomische zekerheden en de noodzakelijke ondernemersvaardigheden beheerst.

Een volwassen en duurzame flexmarkt vereist een *level playing field*. Dat moet dan bijvoorbeeld ook gelden voor de tarieven van zzp'ers. Fluctuerende tarieven zijn in beginsel inherent aan het ondernemerschap. Niet acceptabel is dat de druk op uurtarieven wordt veroorzaakt door een verstoorde marktordening. In een aantal sectoren is de marktordening verstoord, doordat de inkoopmacht te zeer is geconcentreerd bij één partij. Het wrange is dat dit soms veroorzaakt wordt door overheidsbeleid.

Drie voorbeelden die dit illustreren:

- Door de landelijke aanbesteding van tolk- en vertaaldiensten vanuit Justitie, die onlangs met een jaar is verlengd, staan de tarieven fors onder druk. Waar tolken voorheen met meerdere partijen te maken hadden, is er nu sprake van een bemiddelingsbureau met een monopoliepositie. Dit bureau selecteert vooral op laagste prijs en niet op kwaliteit, waardoor initiatieven uit de sector, zoals een register, in de kiem dreigen te worden gesmoord.
- In de (thuis)zorg kunnen zelfstandige zorgverleners nauwelijks zorg verlenen zonder tussenkomst van bemiddelingsbureau. De zelfstandigen zijn afhankelijk van deze bureaus. Sommige bureaus romen meer dan de helft van het NZA (Nederlandse Zorgautoriteit)-tarief af. Dit is gemeenschapsgeld dat niet ten goede komt aan zorg of zorgverlener. De zorgverlener is niet in de positie om te onderhandelen.
- In de ict wordt gewerkt met meerdere tussenschakels, omdat opdrachtgevers denken dat ze het risico lopen om als werkgever te worden beschouwd. Er zijn situaties bekend waarbij de helft van het uurtarief blijft hangen bij – overbodige – tussenschakels.

Belangrijk is ten slotte dat het akkoord en de wetgeving uit de jaren negentig uitgingen van de veronderstelling dat mensen na verloop van tijd van een flexibel contract naar een vast(er) contract zouden (kunnen) overstappen. Deze veronderstelling is steeds minder houdbaar gebleken, waarbij de aanhoudende economische crisis deze doorstroming verder onder druk zet. Dat zien we bijvoorbeeld aan het zeer beperkte aantal mensen, zo'n 2 procent, dat bij uitzendbureaus de fase van

een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bereikt; wel is 20 procent van de uitzendkrachten op een contract voor **bepaalde** tijd in dienst van het uitzendbureau. Nu er meer flexibele vormen van werk zijn en flexibel werk in een aantal opzichten is toegenomen, neemt de doorstroming van flex naar vast af. In een bijgesteld ontwerp voor de arbeidsmarkt moet hiervan notie worden genomen. Dat is een kernpunt van onze boodschap.

Scholing en ontwikkeling

Een kwalitatief hoogstaand en vitaal onderwijsbestel is een absolute voorwaarde voor een goed functionerende en flexibele arbeidsmarkt. Een geschoolde beroepsbevolking geeft vorm aan permanente vernieuwingen in de productiestructuur en daarmee aan een verbetering van de concurrentieverhoudingen en de kwaliteit van de samenleving. Brede professionaliteit en diepgaand vakmanschap maken flexibiliteit en samenwerking binnen en tussen organisaties mogelijk. Scholing en ontwikkeling van het menselijk kapitaal behoren tot de belangrijkste vereisten en zekerheden op de moderne arbeidsmarkt. Dat geldt op macroniveau, ten behoeve van concurrentievermogen en productiviteit, maar ook op individueel niveau: behoud van werk- en inkomenszekerheid vergt het voortdurend oppoetsen van je eigen kennis, vaardigheden en competenties. Maar dan moet iemand daar wel de mogelijkheden en de motivatie toe hebben.

Nederland mag dan nog steeds een hoge productiviteit hebben, maar dit is geen rustig bezit, want de productiviteitsgroei neemt af. Voorts heeft het CBS onlangs voor het eerst de waarde van het menselijk kapitaal in Nederland berekend. Tussen 1999-2009 is dat licht gestegen (0,3 procent) en vergeleken met het buitenland is die groei laag. Oorzaak: een geringe bevolkingsgroei en een afnemend menselijk kapitaal per hoofd van de bevolking. Daarbij is van groot belang dat de veroudering van de beroepsbevolking niet wordt gecompenseerd door investeringen in onderwijs.

Onderwijs rendeert in het algemeen. Meer onderwijs leidt tot hogere inkomens, een betere gezondheid en doorgaans tot meer levensgeluk. De stijging van het gemiddelde scholingsniveau in de twintigste eeuw heeft zich dan ook terugbetaald in termen van welzijn en welvaart. Als we niveau mbo-4 meetellen, dan haalt Nederland inmiddels de Lissabon-ambities van 50 procent hoger geschoolden. In het licht van de internationale financiële crisis en de versobering van de overheidsfinanciën is ook duidelijk geworden dat het onderwijs als publieke voorziening aan

grenzen is gebonden. Het basisonderwijs is onvoldoende op orde, lang niet alle kinderen komen mee. Er is uitval in het voortgezet en beroepsonderwijs en het (leer)rendement in het hoger en wetenschappelijk onderwijs zou omhoog kunnen. Concrete problemen laten zich direct aflezen aan de in omvang constante groep van ruim 1 miljoen laaggeletterden (functioneel analfabeten) in Nederland en aan de hoge jeugdwerkloosheid onder laaggeschoolden zonder startkwalificatie. Voor 15-jarigen blijven de PISA-scores (internationale scores binnen het *Programme for International Student Assessment*) voor taal en rekenen sterk achter, met name in sommige grootstedelijke gebieden. Ook over het hoger beroepsonderwijs zijn er klachten, zeker als we de geluiden over de onvoldoende instroom in de techniek en de paramedische wetenschap serieus nemen.

Niemand zal de directe verantwoordelijkheid van de overheid voor een goede basisvorming en hoogwaardige opleiding ontkennen. Maar de grenzen van het stelsel staan wel steeds ter discussie. Is bijvoorbeeld de voor- en naschoolse kinderopvang een taak voor de overheid? Ook aan het einde van de basisvorming speelt dit vraagstuk. Kunnen leerlingen een vervolgopleiding volgen, studies stapelen en doorstromen naar een masteropleiding in de tweede fase?

De relatie tussen scholing en flexibilisering loopt uiteen in verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Aan de onderkant is een vrij grote groep personen momenteel aangewezen op tijdelijke baantjes en soms een vrij langdurig verblijf in de Wajong. Met de Wet Werken naar vermogen – intussen hernoemd tot de Participatiewet – wordt een beroep gedaan op gemeenten jongeren terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Een mogelijkheid is de leerplicht te verlengen tot bijvoorbeeld 23 jaar, zoals in Rotterdam met enige drang gebeurt, om tenminste een startkwalificatie te behalen (al moet worden getoetst of dat mag in het licht van het Europese Verdrag van de Rechten voor de Mens). Ook zou kunnen worden verkend of het mogelijk is het UWV een andere verantwoordelijkheid te geven in de bemiddeling van jongeren naar werk (bijvoorbeeld met de uitzendorganisaties), waarbij het werkgeversrisico gedurende een overgangperiode wordt gedeeld, zodat het voor bedrijven een acceptabele manier is de productiviteit van aspirant-werknemers te ontwikkelen.

In het middensegment van de arbeidsmarkt zijn de werkgelegenheidsperspectieven voor mbo-3 en mbo-4 tamelijk gunstig. Veel jongeren blijven na een periode

van beroepspraktijkvorming in dienst bij hun stagebedrijf, om zich van beginnend ('novice') tot vakvolwassen beroepsbeoefenaar ('expert') te ontwikkelen. Er zijn voldoende banen in de gezondheidszorg, techniek en logistiek voorhanden, maar (allochtone) jongeren kiezen te vaak voor de detailhandel en voor economisch-administratief. Dit leidt tot een mismatch die maatschappelijke gezien duur is, want alleen via een omweg van flexibele arbeid en om- en bijscholing kunnen deze jongeren nog goed op weg worden geholpen.

Ook in het hogere segment van de arbeidsmarkt is baanonzekerheid een probleem. Niet alle jongeren redden het na het hbo en de universiteit met een traineeship en een ervaringsportfolio dat is opgebouwd na baanwisselingen en gestapelde werkervaring. Hoger opgeleiden maken meer gebruik van scholing dan lager opgeleiden, maar per sector zijn er grote verschillen in deelname aan scholing en opleiding. Ook is er in het bedrijfsleven geen sprake van een transparante erkenning en normering van vakmanschap en professionaliteit, zoals dat wel bestaat in hoogwaardige economieën als Duitsland of Zwitserland.

Wat is nodig? Het nationale belang van en de publieke verantwoordelijkheid voor opleiding en scholing in een flexibel werkende arbeidsmarkt kunnen niet voldoende worden onderstreept. De overheid kan in het licht van de versoering van de publieke uitgaven niet verantwoordelijk worden gehouden voor de financiering van mensen van de wieg tot het graf, maar dient wel zorg te dragen voor een zonder meer uitstekende basisopleiding. Er is excellentie nodig op zowel het lagere, middelbare en hogere niveau. Een startkwalificatie voor iedereen is even belangrijk als een gespecialiseerd en exclusief masterprogramma. Bij de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt heeft de overheid ook een belangrijke verantwoordelijkheid in de erkenning van leerbedrijven en toezicht op de kwaliteit en de examinering.

Volwassenen kunnen wel individueel verantwoordelijk worden gehouden voor hun inzetbaarheid, maar de kansen op en toegang tot scholing verschillen momenteel te sterk. De aard van een arbeidsovereenkomst mag niet bepalend zijn voor de toegang tot scholing. Er is geen reden waarom voorzieningen niet voor alle groepen werkenden gelijk toegankelijk zouden moeten zijn. Overheden, sociale partners en het bedrijfsleven kunnen dit stimuleren door fiscaal aantrekkelijke onderwijsstoelagen (al dan niet met een financiële drempel), trekkingsrechten (aanspraak maken op een bedrag of voorziening) en spaarregelingen ten behoeve

van duurzame inzetbaarheid van individuen. Scholen moeten jongeren meegeven dat een leven lang leren de norm is en kunnen leerlingen door middel van een vak over beroepsontwikkeling en loopbaanoriëntatie ('arbeidsmarktkunde') vroegwijs maken op de arbeidsmarkt. Overheden, bedrijven en scholen dienen onafhankelijk loopbaanadvies en praktische begeleiding te verzorgen, voor inactieven en werklozen, en werkenden de stimulans bieden van een algemene periodieke keuring (loopbaanscan).

In bedrijven en instellingen waar geen leercultuur heerst, worden medewerkers onvoldoende ontwikkeld. Bovendien is de scholingsmarkt ondoorzichtig en het civiel effect niet altijd duidelijk. Mogelijk kan iets worden gewonnen met de ontwikkeling van een online portfolio van kennis en vaardigheden. De meeste scholing wordt gefinancierd door de werkgever, met een beroep op de cao en sectorale scholingsfondsen. Het betreft hier vooral functie- en organisatie-gebonden scholing. Hier is meer aandacht nodig voor ontwikkeling van algemene vaardigheden en brede inzetbaarheid, ook in het licht van intersectorale mobiliteit en personeelsontwikkeling en kennisketens binnen en tussen bedrijven en instellingen. De scholingsfondsen zullen daartoe een forse innovatiestap moeten zetten.

Kennisontwikkeling komt in een netwerkeconomie niet vanzelf tot stand. Op het grensvlak van organisaties kan de neiging bestaan om informatie onder de pet te houden en kennis niet te delen. In een hoogwaardige kenniseconomie is permanente ontwikkeling daarom ook te zien als het resultaat van gedelegeerd vertrouwen en kwaliteit. In dit licht is veel te winnen met de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten waarin de verplichting van werkgever en werknemers om gezamenlijk te investeren in scholing wordt vastgelegd. Ingebouwd zou moeten worden een systeem van trekkingsrechten (analoog aan de *Abfertigung Neu*, de hervorming van het ontslagrecht en scholingsbudgetten in Oostenrijk). Een dergelijke voorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een zelfgespaarde rugzak, moet gericht zijn op inspanningen van werkgevers en medewerkers om onvrijwillige werkloosheid te voorkomen, en mocht er toch werkloosheid ontstaan, de kosten van scholing en bemiddeling naar werk te delen.

Verder zou reeds in het middelbaar onderwijs moeten worden begonnen met het introduceren van gevalideerde ePortfolio's, voor alle leerlingen, waarin hun competenties worden gedocumenteerd. ePortfolios maken momenteel een snelle

ontwikkeling door. Er is intussen een technische norm voor de uitwisselbaarheid van ePortfolio's tussen verschillende systemen/providers. Leerlingen kunnen het ePortfolio steeds aanvullen bij een volgende stap binnen het onderwijs. Daarna kunnen ze het meenemen naar de arbeidsmarkt, waar het tijdens elke baan/opdracht verder kan worden bijgewerkt. Als werkgevers hun vraag naar werk/opdrachten ook formuleren in termen van competenties, ontstaat er één taal op de arbeidsmarkt, een arbeidsmarkt-Esperanto. Het onderwijs, dat al uitgaat van kwalificatiedossiers, kan hierop in de post-initiële fase inspelen door werkenden te voorzien van die aanvullende competenties die zij missen voor een volgende loopbaanstep. En arbeidsmarktintermediairs en uitkeringsinstanties kunnen de ePortfolio's snel inlezen en daarmee de transitie naar een nieuwe baan of klus veel efficiënter en succesvoller doen verlopen.

Voor flexwerkers is dit alles bijzonder relevant en urgent – vanuit zowel het uitgangspunt om flexibiliteit hand in hand te doen gaan met kwaliteit, productiviteit en innovatie, als vanuit de doelstelling om een tweedeling op de arbeidsmarkt te voorkomen. Zoals diverse onderzoeken laten zien, hebben mensen die op tijdelijke en flexibele contracten werken aanzienlijk minder kans op scholing. Dat heeft te maken met het feit dat zij niet, nog niet of niet meer vallen onder de cao's waarin scholingsfondsen en een scholingsinfrastructuur bestaan. Zij moeten zich dus op eigen houtje zien te scholen en daarvoor middelen proberen te vinden. Het helpt daarbij niet dat in Nederland een zwabberkoers wordt gevaren met betrekking tot de fiscale aftrekbaarheid van scholingskosten (dan weer wel aftrekbaar, dan weer niet). In de uitzendcao's is een scholingsbudget voor de sector opgenomen. Het uitzendwezen organiseert daarmee steeds meer en vaker scholing voor uitzendkrachten, bijvoorbeeld in BBL-trajecten waarbij jongeren een dag per week naar school gaan. Dat is een positieve ontwikkeling. Het gaat er ook om dat scholing zoveel mogelijk aansluit bij huidige en toekomstige eisen die banen en taken aan mensen stellen. *New Skills for New Jobs*, zoals de Europese Commissie dat noemt. Daarom is het goed als sectoren onderling en met de uitzendsector steeds beter hun krachten en budgetten bundelen om ook uitzendkrachten zo goed mogelijk aansluiting te geven.

Ook zelfstandigen besteden te weinig tijd en geld aan scholing, blijkt uit onderzoek. De onderinvesteringen in scholing in de flexibele schil zijn nadelig voor de internationale concurrentiepositie van Nederland en remmen het economisch

herstel. Opdrachtgevers en zelfstandigen hebben ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid hierin om stappen te maken. De overheid en de sociale partners hebben de taak om scholing te stimuleren. Een mooi voorbeeld is de ict-sector. Hier is een aantal bedrijven bereid om te investeren in scholing van de zelfstandige ict-professionals, omdat ze vrezen voor de toekomst van de ict-sector in Nederland als gevolg van tekorten aan goed gekwalificeerde werkkenden. Maar er zijn meer sectoren waar opdrachtgevers snappen dat zzp'ers met de juiste competenties cruciaal zijn voor de continuïteit en de kwaliteit van hun bedrijfsvoering.

Opdrachtgevers moeten invulling geven aan 'goed opdrachtgeverschap' en de zelfstandige moet investeren in zijn ondernemerschap. Het faciliteren en stimuleren van scholing kan op verschillende niveaus worden gerealiseerd. Opdrachtgevers en zelfstandigen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zouden bij het aangaan en het evalueren van opdrachten expliciet aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling van competenties.

We stuiten hier op een algemene strategie voor een vernieuwd arbeidsmarktontwerp. Mede als gevolg van de contractuele flexibilisering vallen minder mensen onder een cao. Dat betekent dat het draagvlak voor de cao en voor de collectieve voorzieningen kleiner wordt, want minder mensen doen en betalen mee. Collectieve voorzieningen staan sowieso onder druk, omdat het niet meevalt om in het licht van de economische ontwikkelingen en de vergrijzing kosten en risico's te beheersen. Tegelijkertijd kunnen anderswerkenden een groot belang hebben bij collectief voordeel, bij een 'collectiviteitskorting'. Dan ligt het voor de hand om anderswerkenden opnieuw aansluiting te geven bij de collectieve voorzieningen waar zij nu niet, nog niet of niet meer onder vallen. Dat hoeft niet tegen precies dezelfde voorwaarden (inleg, trekkingsrecht) als gewone werknemers, en het hoeft ook niet verplicht (opt-in mogelijkheid) maar het streven zou moeten zijn naar een win-win-situatie: de draagkracht van bestaande collectieve voorzieningen wordt versterkt én anderswerkenden krijgen toegang tot essentiële voorzieningen/zekerheden die ook de arbeidsmarkt en de economie ten goede komen. Daarmee komen we tot arbeidsvormneutrale voorzieningen voor de hele arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zal het nodig zijn om voor alle werkkenden een (aanvullend) scholingsbudget mogelijk te maken, met eigen inleg, onafhankelijk van het arbeidscontract, waarmee ze zelf keuzes kunnen maken, fiscaal aantrekkelijk

kunnen sparen voor scholing, individuele trekkingsrechten kunnen opbouwen en stappen kunnen zetten op de arbeidsmarkt. Dat past bij emancipatie en empowerment van werkenden. In toenemende mate zullen mensen ook van baan naar baan en van sector naar sector (moeten) overstappen, zeker nu iedereen langer gaat doorwerken. Die flexibiliteit wordt van mensen verwacht, maar dan moeten ze daartoe ook worden geëquipeerd en gefaciliteerd. Dat scholingsbudget zou een nationaal karakter moeten hebben. Dat kan door fiscalisering: iedereen betaalt een stukje belasting voor zo'n fonds, waardoor iedereen ervan kan profiteren. Een andere optie is dat de huidige sectorale scholingsfondsen een gezamenlijke voorziening maken. Uiteraard kan ook worden begonnen met elke Nederlander bij zijn geboorte bepaalde trekkingsrechten te geven voor onderwijs en scholing.

Zo'n regeling benadrukt dan ook dat leren en ontwikkelen een vereiste is in elk type werk dat mensen uitvoeren. Dit is echter een subjectief werk-kenmerk, want wat voor de een nog volop leerzaam is, is voor de ander routine geworden. Om die reden vereist dit voorstel verankering in zowel wettelijke regelingen, collectieve afspraken als in decentraal beleid. Bij wet en collectieve afspraak kan worden vastgelegd dat 'leerzaam werk' een essentieel onderdeel is van goed werkgeverschap en goed werknemerschap. Anders gesteld, iedereen heeft recht op werk dat perspectief biedt, en iedereen heeft tevens de plicht om het eigen werk zo in te richten dat hij/zij perspectief blijft houden. Het bedrijfsbeleid ziet toe op leerzaam werk, en werknemers zijn medeverantwoordelijk voor het hebben en houden van voldoende leerzame uitdaging in het werk. Leren en ontwikkelen zijn een vanzelfsprekend onderdeel van gesprekken tussen werkenden en werkgevers/opdrachtgevers, dus ook in het geval van zzp'ers.

Werkende en werkgever/opdrachtgever zijn daarmee samen verantwoordelijk voor duurzame inzetbaarheid van de werkende. Dit kan worden vastgelegd in collectieve afspraken. Deze beschrijven tevens wat er gebeurt als de duurzame inzetbaarheid van de werkende (tijdelijk) wordt ondermijnd, bijvoorbeeld vanwege ziekte, reorganisatie of een arbeidsconflict. Te denken valt aan raamwerkprocedures die beschrijven hoe werkende en werk/opdrachtgever idealiter in onderling gesprek een plan uitwerken om de inzetbaarheid weer op peil te krijgen, binnen of buiten de dan bestaande samenwerkingsrelatie. De uitvoering hiervan komt uiteraard dichtbij de werkvloer te liggen, tot aan het niveau van de individuele werknemer toe.

Op die manier ontstaat een nieuw model van leerrelaties tussen werkenden en werkgevers/opdrachtgevers. In een wereld waar innovatie, en dus ook sociale innovatie, van levensbelang is, doen individuen en werkgevers/opdrachtgevers er alles aan om leren en ontwikkeling voortdurend centraal te stellen. Dit ogenschijnlijk ‘softe’ kenmerk van werk is in zijn effecten ‘keihard’: organisaties en mensen die zich ontwikkelen, zijn beter af op arbeids- en afzetmarkten dan organisaties en mensen die stilstaan en slechts ‘uitmelken wat er nu is’, zonder te innoveren. Het nieuwe model van leerrelaties betekent in de praktijk het volgende:

- Prestatie-indicatoren waarop werkenden worden beoordeeld en beloond behelzen altijd een combinatie van productiecijfers en ontwikkeldoelen, die bovendien vooraf in een gelijkwaardige dialoog tussen werkende en werkgever/opdrachtgever zijn vastgesteld.
- Werkende en werkgever/opdrachtgever hebben oog voor het belang van de onderlinge dialoog, waarop zij dan ook volop worden getraind, bijgeschoold en eventueel zelfs geëvalueerd.
- Er is, op afstand of nabij, een ‘facilitator’ die, preventief en/of curatief, de werkende en de werkgever/opdrachtgever bijstaat in de optimale benutting en ontwikkeling van hun werk/leerrelatie. Binnen bedrijven is dit doorgaans de HR-adviseur. Voor andere werkverbanden (netwerkorganisaties, communities, zzp-opdrachtgeverrelaties) zijn hiervoor andere verantwoordelijken denkbaar, zoals medewerkers van vakorganisaties of beroepsverenigingen. Zelfs in het geval dat een individu tijdelijk geen werk heeft, heeft hij/zij toch een leerrelatie, in dit geval met de gemeente die hem/haar een overbruggingsuitkering verstrekt. Ook dan kan de vakorganisatie of beroepsvereniging als facilitator optreden in een leerrelatie waarin men gezamenlijk zoekt naar een werk- en leerplek.

Sociale zekerheid

Voor de sociale zekerheid geldt hetzelfde als voor scholing. De regelingen zijn niet voldoende meegegroeid met en aangepast aan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met betrekking tot flexibilisering en individualisering. We bezien een aantal regelingen specifiek:

Werkloosheid en (niet) werk naar werk

Een klein deel van de flexwerkers behoort tot de ‘draaideurwerklozen’ of heeft door een te fragmentarisch arbeidsverleden geen recht op WW. Voor deze groepen dient een oplossing te worden gevonden, want hier is geen sprake van duurzame flexibiliteit of flexibiliteit met perspectief. Een mogelijke oplossing is gelegen in het aanpassen van de referte-eisen (de voorafgaande periode die iemand moet hebben gewerkt) of het langer doen ‘herleven’ van WW-rechten. In de nieuwe kabinetsvoorstellen zal het jongeren, de groep die het meest werkzaam is in de flexibele schil, een zeer lange periode kosten om (maximale) WW op te bouwen, waarbij het voornemen bovendien is om de duur van de WW fors in te korten. Daarmee komt de balans tussen flexibiliteit en zekerheid in gevaar: mensen kunnen en zullen juist flexibel zijn als zij kunnen terugvallen op voldoende inkomenszekerheid. Dat is een les die we kunnen leren van een land als Denemarken.

Zzp'ers hebben hooguit aanspraak op een bijstandsuitkering als de nood aan de man of vrouw komt. Zij kunnen echter met een forse omzet- en dus inkomens-terugval te maken hebben, zoals momenteel als gevolg van de crisis het geval is. In het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (de BBZ) geldt een strenge vermogenstoets, welke kan worden verruimd. Uitkomst biedt ook de hierboven voorgestelde aanvullende scholingsvoorziening voor alle werkenden, waardoor er tijdens perioden van inactiviteit middelen zijn om juist dan te scholen. Ook kan het sparen voor een inkomensdervingsvoorziening/vermogensopbouw fiscaal meer worden gestimuleerd ('spaar WW'). Een radicalere verandering is

het instellen van een basis WW/inkomensdervingsvoorziening voor iedereen, met daarboven op een aanvullende, private voorziening. Hierover is meer studie nodig.

De flexmarkt kan, zoals al opgemerkt, een belangrijk voertuig zijn voor het aan het werk helpen van mensen die nu een uitkering hebben. Maar dan is een duurzaam perspectief van groot belang, omdat juist deze groep niet gebaat is bij grote onzekerheid, maar bij stabiliteit. Een interessant voorbeeld is te vinden in de regio Drechtsteden, ‘Baanbrekend’ genoemd. In deze proeftuin werken gemeenten, werkgevers en een uitzendbureau (Randstad) samen om regionale van-werk-naar-werk (VWNW)-oplossingen te vinden. Werkzoekenden worden direct op een klus geplaatst, in plaats van eerst een intensief trainingstraject te volgen. Deelname levert mensen een inkomen op tussen bijstandsniveau en het wettelijk minimum loon. De eerste resultaten zijn positief. Ook kan worden gewezen op het door bedrijven gezamenlijk oprichten van ‘Werk B.V.’s’ waardoor bedrijfsrisico’s worden gespreid, mensen een langdurig contract krijgen en bij verschillende deelnemende bedrijven kunnen werken (bijvoorbeeld op een industrieterrein). Door de recente wijzigingen in het ondernemingsrecht (de introductie van de zogenoemde Flex-B.V.) is zo’n Werk B.V. eenvoudig op te zetten.

De transitie van werk-naar-werk wordt in Nederland niet systematisch georganiseerd en gefaciliteerd, ondanks de instelling – van overheidswege – van regionale mobiliteitscentra, als onderdeel van de vroege crisisaanpak (2009-2010), die intussen weer zijn opgeheven. Alleen bij grote bedrijven bestaan in het geval van een sociaal plan arrangementen om mensen naar ander werk te begeleiden. Daar wordt in veel gevallen wel laat mee begonnen, zodat de mogelijkheden voor een goede overstap navenant minder zijn. MKB-bedrijven hebben weinig te bieden. Toch ontstaat er langzaam beweging. Er is momenteel sprake van een diversiteit aan actoren en vaak experimentele werk-naar-werk programma’s, met historisch verschillende achtergronden. Diverse regio’s ontwikkelen zich tot arbeidsmarkt-laboratoria, waar gemeenten, bedrijven en soms ook scholen de handen ineen slaan om ruimte te vinden voor nieuwe oplossingen. Over de effectiviteit van deze inspanningen zijn nog geen harde uitspraken te doen. In sommige programma’s worden beduidend minder mensen door werkgevers aangemeld dan verwacht. Mogelijk is juist de groei van de schil van flexibele arbeidskrachten in Nederlandse bedrijven hiervoor een verklaring. Flexkrachten worden namelijk niet

meegenomen in dit soort regelingen, ook omdat het werkgeverschap vaak elders ligt (uitzendkrachten, zzp'ers) of relatief van beperkte duur is (oproepkrachten).

Dat betekent dat in het zich ontwikkelende werk-naar-werk-beleid meer aandacht dient te worden besteed aan anderswerkenden. Vooral nog is dat in weinig voorstellen het geval, de focus ligt op de vaste werknemers. Over van-werk-naar-werk wordt pas gesproken als in het kader van de reorganisatie de flexschil al is afgestoten. De contractvorm mag echter geen reden zijn om bepaalde werkenden uit te sluiten van faciliteiten die een tijds en adequate overstap naar ander werk ondersteunen. Dat is slecht voor mensen en slecht voor de arbeidsmarkt (denk aan openstaande vacatures). Voor alle werkenden dient tijdens de duur van de werkzaamheden een transitiebudget te worden opgebouwd. Het nieuwe regeerakkoord geeft hiertoe een aanzet, maar deze is nog te beperkt. Een alternatief is om het hierboven bepleite aanvullende individuele scholingsbudget uit te breiden tot een scholings- en transitiebudget, dat kan worden gebruikt in tijdens een *in between jobs* periode.

Pensioen

Op pensioengebied blijken nog steeds gaten te vallen als mensen wisselen tussen verschillende contractvormen of sectoren. Als mensen van werkgever veranderen kan een pensioenbreuk optreden. In het meest flexibele deel van de arbeidsmarkt hebben veel zzp'ers niet de middelen of willen zij niet de middelen vrijmaken voor een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering en een pensioenvoorziening. Niet alleen vinden zij de prijs te hoog, maar ook het pakket te beperkt en bovendien ontbreekt mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de voorwaarden – een gelijk speelveld is belangrijk en tevens een evenredige vorm van horizontaal en verticaal bestuur en toezicht.

Dit alles betekent dat veel zzp'ers onverzekerd zijn in het geval zij ziek worden en dat zij het risico lopen aan het eind van hun loopbaan op niet meer dan de AOW te moeten terugvallen. Ook op hun gezinsleden en nabestaanden kan deze situatie forse impact hebben. Wij vinden dat alle werkenden moeten kunnen beschikken over een goede en betaalbare arbeidsongeschiktheids- en pensioenvoorziening. Dat zijn productieve zekerheden die horen bij de moderne arbeidsmarkt. Iedereen kan ziek worden en iedereen hoopt oud te worden. Voor deze voorzieningen

kunnen dezelfde oplossingen worden gezocht als bij de ‘zekerheid’ scholing: een opt-in voor bestaande collectieve voorzieningen (tweede pijler), ongeacht de arbeidsvorm, of toegang tot een aanvullende nationale voorziening (zoals een aanvullend nationaal pensioenfonds, of een premie pensioen instelling, PPI).

Veel mensen ‘switchen’ gedurende hun arbeidzame leven van ondernemer naar werknemer en andersom. Het stelsel van oudedagsvoorzieningen is hier niet op ingericht:

- a. Bij overgang van werknemer naar zzp'er wordt het als werknemer opgebouwde pensioen in de regel niet meer geïndexeerd, waardoor het marginaliseert.
- b. Bij het staken van de onderneming kan de fiscale oudedagsreserve (FOR) niet ‘bewaard’ blijven tot het pensioen en moet over de opgebouwde reserve belasting worden afgedragen.

De helft van de zelfstandigen zegt dat ze zelf vindt dat ze te weinig geld opzij legt voor de oudedag. Een groot deel daarvan zou eigenlijk wel meer geld opzij willen zetten, maar vindt de huidige mogelijkheden niet goed genoeg. Oorzaken zijn de volgende:

- a. Vrijwillige voortzetting bij het eigen pensioen wordt tien jaar fiscaal gefaciliteerd. Echter, niet alle pensioenreglementen voorzien hierin. Voorts is het ingewikkeld en duur. De precieze cijfers kennen we niet, maar het schijnt dat slechts enkele honderden zzp'ers hun pensioen vrijwillig voortzetten.
- b. Banksparen is op zich een aantrekkelijk alternatief voor een lijfrente. Echter, door de lage rentestand levert het soms zelfs een negatief rendement op.
- c. De FOR is gemaximeerd tot € 9.382,-, hetgeen voor een deel van de zelfstandigen te weinig is en bovendien moet er bij het staken van de onderneming worden afgerekend.
- d. Het opgebouwde vermogen voor de oudedag is onvoldoende geborgd bij een faillissement of bij een beroep op de bijstand.

Deze ongelijkheid tussen werknemers en ondernemers is niet uit te leggen. Een wijziging is derhalve op zijn plaats. Uitgangspunten hierbij zijn: collectiviteit, vrijwillige deelname (of eventueel verplichte deelname met een opt-out), flexibele inleg en transparantie. Ook wat betreft pensioenen kunnen anderswerkenden

worden gefaciliteerd, met als doel een arbeidsvormneutraal pensioenkader tot stand te brengen. De werkgroep ‘Arbeidsvormneutraal pensioenkader’ van het CompetenceCentre for Pension Research van Tilburg University heeft hierover recent ideeën geventileerd. Zij gaat uit van een fiscaal kader, gebaseerd op gelijkheid en uniformiteit: de fiscale regels moeten voor iedereen gelijk zijn. De wijze waarop iemand aan het arbeidsproces deelneemt, mag niet bepalend zijn voor de vraag of, en zo ja, hoeveel en onder welke voorwaarden fiscale pensioenfaciliteiten kunnen worden genoten.

De fiscaliteit is een goed instrument om de levensstandaard van de belastingplichtige te beveiligen, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de omkeerregel zoals die geldt voor zowel de tweede als de derde pensioenpijler (aanspraken die berusten op een pensioenregeling behoren niet tot het loon). Door voor werknemerspensioen premieaftrek en vrijstelling en voor lijfrente premieaftrek te verlenen, kan de overheid de burger een flinke fiscale stimulans geven. De toepassing van de omkeerregel doet bovendien recht aan het maatschappelijk inkomensbegrip, aangezien alleen belasting wordt geheven over inkomen waarover de belastingplichtige daadwerkelijk kan beschikken. Immers, de feitelijk genoten pensioenen worden belast en niet een op voorhand berekende aanspraak, die achteraf ook nog eens groter of kleiner kan uitvallen.

De gelijke behandeling dient daarbij te gelden voor zowel de opbouw- als de uitkeringsfase. Het voorgestelde kader valt in drie delen uiteen: ten eerste de bepaling van de jaarruimte, vervolgens de voorwaarden in de opbouwfase en ten slotte de voorwaarden in de uitkeringsfase. De werkgroep is van mening dat een belastingplichtige tijdig vóór het indienen van zijn aangifte inkomstenbelasting over de juiste informatie met betrekking tot een eventueel pensioentekort moet beschikken. Hierbij moet het feitelijk pensioentekort als uitgangspunt dienen, waarbij moet kunnen worden voortgebouwd op de bestaande pensioeninfrastructuur. De combinatie van het Pensioenregister en de gegevens waarover de Belastingdienst reeds beschikt, vormt de basis voor het nieuwe fiscale pensioenkader. Daarbij geldt wel dat de in het rapport voorgestelde pensioentekortregeling alleen werkt als de lijfrenteaanspraken waarvan de premie in aftrek is gebracht, in het Pensioenregister worden opgenomen. Vanuit het Pensioenregister worden de pensioen- en lijfrentegegevens verstrekt aan de Belastingdienst. Met deze informatie kan de Belastingdienst aangeven hoeveel (extra) geld een belastingplichtige dat jaar opzij kan zetten met

toepassing van de omkeerregel. Voordeel voor de belastingplichtige is dat hij de informatie op één centrale plaats kan opvragen, niet zelf meer hoeft te rekenen en bovendien zekerheid vooraf krijgt omtrent de aftrek. Een vraag die tot nader onderzoek uitnodigt, is of de belastingplichtige dit zal zien als een aanbeveling of advies en hierdoor wordt gestimuleerd er gebruik van te maken. De werkgroep is van mening dat de tijd rijp en de techniek voorhanden is voor het bepalen van de jaarruimte aan de hand van de voorgestelde pensioentekortregeling. Voor de berekening van de jaarruimte dienen de volgende stappen te worden genomen:

- hoeveel moet er in het desbetreffende jaar tijdsevenredig zijn opgebouwd om het ambitieniveau op de pensioenrichtleeftijd te bereiken? (A)
- hoeveel is er in het jaar van berekening aan AOW, pensioen en lijfrenten opgebouwd? (B)

Als (A) hoger is dan (B), is er een tekort (C). Dit tekort mag in de nog resterende jaren tot de pensioenrichtleeftijd worden opgevuld. In het jaar van berekening mag een premiekoopsom in aftrek worden gebracht. Deze koopsom wordt bepaald door de benodigde koopsom die nodig is om het gehele tekort te dekken, te delen door het resterende aantal jaren tot de pensioenrichtleeftijd. Inherent aan deze methode is dat de jaarruimte – en dus het bedrag dat in aftrek kan worden gebracht – van jaar tot jaar verandert. Een reserveringsruimte zoals deze thans bestaat, is overbodig, omdat deze opgaat in de nieuwe systematiek. Wordt de jaarruimte in enig jaar niet gebruikt, dan is het tekort een jaar later bij gelijke omstandigheden groter, met als gevolg dat de benodigde premie om dat op te vullen hoger is.

Arbeidsongeschiktheid

In het geval van arbeidsongeschiktheid kunnen diverse varianten worden bekeken die ten goede komen aan een beter functioneren van een flexibele arbeidsmarkt: een basisverzekering (op minimumloonniveau) voor WAO/ziekte voor iedereen – publiek of privaat –, fiscaal stimuleren dat mensen sparen voor arbeidsongeschiktheid of het recht op een uitkering bij ziekte afhankelijk maken van het arbeidsverleden en niet van de contractvorm. In ieder geval dient voor zowel vast als flex een goed arbobeleid (preventief) van toepassing te zijn – de veiligheid en gezondheid bij het werk mag niet afhangen van de contractuele status van degenen die op de werkplek aanwezig zijn. We kunnen ons overigens bij zo'n

breder basisverzekering voorstellen dat arbeidsongeschiktheid die overduidelijk niet voortkomt uit een *risque professionnel*, maar uit bepaalde soorten *risque social* – zoals zeer risicovolle vrijetijdsbeoefeningen en roekeloos gedrag – tot een ander uitkeringsniveau leidt. Dat is in de meeste andere landen ook het geval.

Een te klein deel van de zelfstandigen heeft een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Er is sprake van een self-fulfilling prophecy:

- te weinig zzp'ers hebben een arbeidsongeschiktheidsverzekering;
- ze vinden de kosten te hoog in verhouding tot de dekking van de polis;
- waardoor alleen mensen die zichzelf een groot risico op arbeidsongeschiktheid toedichten, bereid zijn om een verzekering af te sluiten;
- waardoor er relatief hoge uitkeringen worden gedaan;
- waardoor de premies hoog blijven;
- waardoor te weinig zzp'ers een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten.

Het probleem van onderverzekering van zzp'ers is langs drie wegen op te lossen.

- In de eerste plaats vinden wij het belangrijk dat er een onderzoek komt naar een vrijwillige basisarbeidsongeschiktheidsverzekering die verplicht door iedere verzekeraar wordt aangeboden, met acceptatieplicht en zonder medische keuring. Dit idee is vergelijkbaar met de verplichte ziektekostenverzekering en aanvullende verzekeringen waarbij een verzekeraar wel meer voorwaarden mag stellen.
- In de tweede plaats is dat productinnovatie. De grote uitdaging is om het vliegwiel in gang te krijgen, waardoor er meer verzekeringen worden afgesloten, de premies omlaag kunnen en de producten worden geïnnoveerd.
- Ambitieuzer zijn onze ideeën, zoals al aangegeven, om een basis-volksverzekering te maken voor alle werkenden. Afhankelijk van de contactvorm kan deze basisverzekering worden aangevuld. De werknemers en uitzendkrachten doen dat via de cao, de zzp'er heeft de keuze het via een verzekeraar aan te vullen.

Hypotheek

Hoewel het geen onderdeel is van het stelsel van sociale zekerheid, willen wij ook stilstaan bij de geringe mobiliteit op de woningmarkt en daarmee onlosmakelijk verbonden de hypotheekverstrekking. Veel anderswerkenden komen niet of minder eenvoudig in aanmerking voor een hypotheek. Dit is een ongewenst bij-

effect van het werken op flexibele basis, dat mede belemmert dat flexibel werken verder normaliseert. Want ook grote groepen flexwerkers willen op enig moment bezien of zij tot de aankoop van een eigen woning kunnen overgaan. En voor de woningmarkt, die toch al in het slop zit, en voor hypotheekverstrekkers is het funest als een groeiend deel van de beroepsbevolking geen eigen huis meer zou kunnen financieren. Fundamenteel zou – als toekomstperspectief – de kredietwaardigheid en verdien capaciteit van mensen (mede) kunnen worden gebaseerd op hun (gevalideerde) competenties en vaardigheden in plaats van op hun huidige salaris en arbeidscontract. Maar in de tussentijd zijn er ook mogelijke aanpassingen denkbaar die flexwerkers kunnen helpen, zoals een langere looptijd van de hypotheek, de mogelijkheid van een pauze in de aflossing en een fiscale stimulans voor aflossen. Ook kan worden gedacht aan de combinatie pensioen-hypotheek, waarbij het mogelijk wordt gemaakt om de pensioenpremie te gebruiken voor de aflossing van de hypotheek.

Arbeidstijden, werk en privé, zeggenschap en meedoen

Als van meer mensen meer flexibiliteit wordt gevraagd, verdienen ze ook meer inspraak en regelmogelijkheden met betrekking tot het invullen van die flexibiliteit. Flexibiliteit moet niet eenzijdig (uit)werken. Dat past ook bij ons uitgangspunt van emancipatie en empowerment. In cao's is bijvoorbeeld te regelen dat mensen tot 25 (of 50 procent) van hun arbeidstijd (inclusief aanwezigheid/vakantie) zelf kunnen bepalen, met inachtneming van de minimale bezettingsgraad die het bedrijf of de organisatie vereist. Deze norm is te koppelen aan een jaarurensysteem dan wel aan systemen voor tijdsparen en aan resultaatafspraken met mensen. Met systemen van zelfroosteren zijn intussen veel positieve ervaringen opgedaan.

Concrete suggesties zijn:

- Verbreed daarbij de werknemersdefinitie in de cao: ook flexwerkers vallen er dan onder;
- Maak een puntensysteem voor flexibele inzet, waarmee mensen aanspraken krijgen op de keuze van momenten vrijaf;
- Wettelijk: schaf het minimumjeugdloon af, zodat er een 'level playing field' ontstaat en jongeren niet alleen massaal op piektijden worden ingezet en worden bedankt als ze ouder worden;

- Breng verlof (in cao's) terug op wettelijk niveau, stel de rest van de ruimte in geld beschikbaar voor keuzes van mensen (let wel op de risico's die daarbij voor sommige mensen kunnen ontstaan) en koppel de regelingen niet alleen aan werknemers maar aan alle werkenden;
- Zorg dat we afkomen van de moeizame discussie over toeslagensystemen, want dat belemmert het debat over het zelf-organiseren van arbeidstijden. Alleen nachtdienst is onderscheidend, vanwege bewezen gezondheidsrisico's. De discussie over toeslagen zit helaas al te lang muurvast, hier is een doorbraak nodig. Meer zeggenschap over arbeidstijden zal gepaard kunnen gaan met minder toeslagen voor het werken op 'onregelmatige' tijden;
- Schaf ineffectief (kostbaar, stressverhogend voor ouders en kinderen) onderscheid tussen school en kinderopvang af, ga de brede school wettelijk regelen. Nu slepen ouders en scholen op tijdrovende wijze met kinderen heen en weer. Dergelijke pleidooien zijn niet nieuw (Taskforce Deeltijdplus, Commissie Dagindeling) maar worden politiek steeds maar niet omgezet in wettelijk beleid;
- Zorg dat elke nieuwe regeling aansluit bij de werkelijkheid van alle werkenden.

Ook is aan te knopen bij pleidooien voor modernisering van verlofregelingen, waarbij mensen recht op verlof hebben, maar minder voor hen wordt bepaald aan welke zaken en op welke momenten zij dit verlof dienen te besteden. Het is de vraag wat er, behalve betaald zwangerschapsverlof, voor anderswerkenden, in het bijzonder zzp'ers, wenselijk is te achten.

Nodig is: mogelijk een recht op flexibel werken (voorstel ingediend door CDA/GroenLinks, in Engeland bestaat dat al), maar zo'n wet kan snel tot symboolpolitiek verworden en, zoals gezegd, de afschaffing van het minimumjeugdloon (dat is ook om andere redenen wenselijk), maar vooral actie op cao- en organisatie-niveau. Wat betreft dit laatste kan worden teruggevallen op zogenoemde *i-deals* – individuele afspraken tussen werkgever en werknemer –, daarbij gebruikmakend van modellen om slimmer te organiseren en plannen (ict kan daarbij uitkomst bieden), met meer zeggenschap voor mensen zelf. Hier ligt dus ook een mooi flexicurity (onderhandelings)resultaat voor de hand: minder extra beloning voor werken op onregelmatige werktijden, terugdringen van nachtarbeid waar mogelijk (en anders niet te veel jaren door een persoon nachtarbeid laten verrichten, plus deze arbeid wel extra betalen) en meer zeggenschap van mensen over de

tijden waarop zij werken, ook vanuit een langere termijn perspectief. Deze ‘deal’ is ook in bredere zin ‘fair’ te achten, nu zowel de contractuele als de functionele flexibiliteit behoorlijk is toegenomen.

Het zou voorts een goed idee zijn om flexibiliteit wat meer te verdelen. Ook mensen met een vast contract kunnen deels flexibel worden ingezet, dat zal hun ontwikkeling, arbeidsmarktkansen en arbeidsvreugde ten goede komen. Stel, een werkgever heeft honderd medewerkers in vaste dienst en tien werkenden in een flexibele schil. In plaats daarvan neemt deze werkgever 110 mensen in vaste dienst. Met al deze 110 mensen spreekt de werkgever af dat zij gedurende twintig dagen per jaar flexibel werk doen, binnen én buiten de eigen onderneming. Deze afspraak geldt voor alle bedrijven in een regio. Daardoor kunnen bedrijven onderling piek- en ziekbelasting organiseren. Op deze wijze wordt het bijvoorbeeld ook mogelijk voor MKB-bedrijven om eens professioneel advies te krijgen van een HRM’er van een groter bedrijf in de regio. Dat kan handig zijn als je zelf te klein bent om een P&O’er in dienst te nemen. Werknemers krijgen de kans om twintig dagen per jaar een kijkje in de keuken te nemen bij een andere afdeling of zelfs een andere organisatie. Hierdoor blijven zij alert op hun arbeidsmarktwaarde.

En ten slotte is het cruciaal dat de cultuur binnen arbeidsorganisaties zo wordt veranderd dat flexkrachten volwaardig lid zijn van de ‘bedrijfsgemeenschap’, zoals dat vroeger werd genoemd. Hoewel er bemoedigende ontwikkelingen zijn waar te nemen, waarbij flexkrachten volwaardig beschikken over bijvoorbeeld telefoon en toegang tot intranet, zijn er nog steeds bedrijven waar flexkrachten en vast personeel aan gescheiden tafels in de kantine zitten, waar flexkrachten geen lid kunnen worden van de personeelsvereniging en geen kerstpakket ontvangen. Dergelijke scheidslijnen zijn achterhaald, kwetsend en niet-productief, omdat mensen zich anders behandeld en minder betrokken zullen voelen bij het bedrijf. Ook de formele medezeggenschapsregelingen zullen moeten worden aangepast, want het kan niet zo zijn dat een substantieel deel van het personeel niet kan meepraten over het bedrijfsbeleid en de arbeidsomstandigheden op de plek waar zij dagelijks werken. Medezeggenschap hoort werk te volgen, waar het ook heengaat.

Kern van een hernieuwd Dutch Design voor flexibel én zeker werk

Zoals in de jaren negentig werd vastgesteld, gaat het bij flexibiliteit en zekerheid om een goede balans. Die balans is nimmer statisch, altijd dynamisch en aan verandering overhevig. Dat betekent dat elk ontwerp voor de arbeidsmarkt na verloop van tijd én tijdig opnieuw moet worden bekeken en waar nodig herzien. Ook in Nederland. En ook als dat politiek of maatschappelijk lastig ligt. Er komen nog generaties na ons.

Wij vinden dat in de Nederlandse context moet worden ingezet op het aantrekkelijker maken van het ‘vaste’ contract, zoals dat ook in de jaren negentig de bedoeling was, maar niet is gebeurd, ook nadien niet. Tegelijkertijd vinden we het in de Nederlandse context niet nodig, noch wenselijk of realistisch om duurzame en volwassen vormen van flexibel of ‘anders’ werken terug te dringen of zelfs te verbieden. Het is typisch Nederlands gebleken (in termen van historie en padafhankelijkheid) om op deze diverse manier de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te (gaan) organiseren.

Regels, instituties en arbeidsorganisaties zijn voor een deel gaan achterlopen bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. En voor een deel zijn de ontwikkelingen anders gelopen dan in de jaren negentig voorzien. Dat is uiteraard niet volledig te vermijden of te voorkomen. Maar mensen en bedrijven hebben er last van als kaders en organisaties niet meer goed passen bij de realiteit op de arbeidsmarkt. En Nederland – de samenleving, de economie – kan op enig moment forse schade oplopen als deze onbalans blijft voortbestaan.

Het komt er nu op aan om dit model uit de jaren negentig op een aantal punten te herontwerpen, voor dat deel van de arbeidsmarkt en op die terreinen waar er problemen zijn, en flexibiliteit in positieve en productieve zin definitief te ‘normaliseren’. In de uitzendbranche zijn daartoe met de nieuwe vijfjarige cao onlangs nieuwe stappen gezet, maar in andere flexibele contractvarianten is een wereld

te winnen. Nederland moet niet voor laagwaardige flexibilisering kiezen. Ook economisch gezien is dat een doodlopende weg. Dat betekent dat we anderswerkenden bepaalde zekerheden niet kunnen onthouden en evenmin kunnen we ze vertellen dat die zekerheden worden uitgesteld tot dat zij erin slagen om naar een vast contract door te stromen. Een aantal essentiële zekerheden moet nu in de flexibiliteit worden gebracht, niet ernaast of erna. Dat kunnen we doen door deze werkenden de optie te geven zich (her) aan te sluiten bij bestaande collectieve voorzieningen, waardoor als enorm bijkomend voordeel het draagvlak en de draagkracht van die voorzieningen weer toenemen. Ook kunnen we op nationaal niveau aanvullende voorzieningen treffen.

En er zijn nieuwe actoren actief die een goede rol kunnen spelen, zoals netwerken van zzp'ers. Bovendien zijn regio's de laatste jaren zeer actief geworden op het terrein van strategisch economisch beleid, innovatie en werk- en inkomenszekerheid. Dat doen ze uit welbegrepen eigen belang. Denk aan de zogenoemde Brainport-regio in Eindhoven e.o. en Value in the Valley rond de Universiteit van Wageningen. Regio's creëren daartoe in toenemende mate eigen en aanvullende middelen en voorzieningen, waarbij er ook oog is voor de positie van anderswerkenden. Want in topbedrijven is er geen andere keuze dan ook het kennis- en productiviteitsniveau van mensen die in de flexibele schil werkzaam zijn op het hoogste niveau te houden. De afruil tussen flexibiliteit en kwaliteit is daar onacceptabel.

We moeten al met al stimuleren dat mensen werken en de vorm waarin mensen werken mag geen enorm verschil uitmaken voor essentiële arbeidsvoorwaarden en perspectieven. Concurreren doe je niet op basis van contractvormen en arbeidsvoorwaarden, maar op basis van kwaliteit. Het gaat dus om gelijke behandeling en om arbeidsvormneutrale regelingen en dito instituties. En om meer zeggenschap en regie van mensen met betrekking tot de wijze waarop flexibiliteit en zekerheid worden georganiseerd. Door gebruik te maken van oude en/of nieuwe collectiviteiten kunnen de kosten voor het normaliseren van flexibel werken worden gedeeld: tussen werkgevers, overheid en, zeker niet in de laatste plaats, werkenden. Daarmee moet en kan worden voorkomen dat arbeid aanmerkelijk duurder wordt gemaakt, hetgeen de komende jaren een *job rich recovery* in de weg zou kunnen staan.

Uitgangspunten van een nieuw **Dutch Design voor flexibel én zeker werk** zijn in onze visie: geen afruil flexibiliteit versus kwaliteit, geen laagwaardige flexibi-

liteit, geen tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving, geen onnodige complexiteit en onduidelijkheid, maar verdere emancipatie en empowerment van werkende mensen. Wij zijn ons er terdege van bewust dat het niet makkelijk is om flexibiliteit goed te regelen, zodat de voordelen maximaal kunnen worden benut, door mensen en bedrijven, en risico's en nadelen zoals hier geschetst maximaal kunnen worden vermeden. De praktijk in sommige andere landen laat zien dat er wel degelijk een onwenselijke afruil kan ontstaan: tweedeling, een immobiele arbeidsmarkt, werkende armen, structurele werkloosheid, jongeren met een uitzichtloze positie, geringe productiviteit, achterblijvende innovatie en groei, enorm complexe regels. Het bleek echter de afgelopen jaren ook in ons land moeilijk een constructieve, niet louter ideologische of emotionele dialoog te voeren over de vraag hoe flexibiliteit en zekerheid optimaal kunnen worden georganiseerd. Die constatering vormde de aanleiding tot ons initiatief. Wij denken dat juist Nederland, met zijn pragmatische cultuur van overleg en samenwerking en zijn voorgeschiedenis op dit gebied, de wereld kan laten zien dat er wél een arbeidsmarkt-ontwerp mogelijk is – een hernieuwd **Dutch Design** – waarin flexibel én met zekerheid kan worden ingespeeld op de enorme uitdagingen die ons de komende jaren staan te wachten. En daar mogen we dan vervolgens ook best trots op zijn.

In een mix van het beter handhaven van de oude balans, het beredeneerd steunen van goede ontwikkelingen en het herontwerpen van een aantal zaken, kan een goed nieuw **Dutch design** worden gevonden. Het nieuwe regeerakkoord, *Bruggen slaan*, stelt zich eveneens tot doel de verschillen tussen 'vast' en flexibel werken te verkleinen. De reeds aangekondigde maatregelen gaan wat betreft de positie van flexwerkers echter niet ver genoeg. Maar het akkoord bevat op het terrein van flexwerk nog een open paragraaf. Laten we die zo snel mogelijk gaan invullen.

Over de auteurs

Ronald Dekker is arbeidseconoom en onderzoeker bij het onderzoeksinstituut ReflecT van Tilburg University

Linde Gonggrijp is directeur van FNV Zelfstandigen

Marc van der Meer is directeur van ECBO, het Expertisecentrum Beroepsonderwijs

Aukje Nauta is bijzonder hoogleraar Employability in Werkrelaties aan de Universiteit van Amsterdam en adviseur en eigenaar van het bedrijf Factor Vijf

Evert Verhulp is hoogleraar Arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam

Ton Wilthagen is hoogleraar Institutionele en juridische aspecten van de arbeidsmarkt en directeur van het onderzoeksinstituut ReflecT aan Tilburg University