

# Modernisering arbeidsmarkt kan niet wachten

Het kabinet heeft miljardenambities, maar verzuimt om de arbeidsmarkt te moderniseren, ondanks rapporten vol met concrete beleidsaanbevelingen. Waar is het wachten nog op?

## IN HET KORT

- Er staan veel potentiële arbeidskrachten langs de kant, ondanks de talloze onvervulbare vacatures.
- Er zijn forse investeringen nodig in arbeidsbemiddeling: vraag en aanbod komen vaak niet vanzelf bij elkaar.
- Zorg voor een samenhangend pakket aan regels op de arbeidsmarkt die werken aanmoedigen.

## HANS BORSTLAP

Voorzitter van de Commissie Regulering van Werk

**W**ij beleven op dit moment unieke tijden: veel onvervulbare vacatures en tegelijkertijd meer dan een miljoen zogenaamd 'onbenut arbeidspotentieel' (Stigter en Wilthagen, 2022). Gelet op de miljardenambities van het kabinet inzake energie, klimaat, stikstof, defensie en woningbouw, zal de huidige krapte de komende jaren alleen maar verder toenemen. De ambities kunnen alleen verwezenlijkt worden wanneer er voldoende werknemers zijn om de omvangrijke plannen daadwerkelijk uit te voeren.

Het unieke van de huidige situatie zit in de combinatie van veel vraag naar arbeid en tegelijkertijd een tekort aan arbeidsaanbod. Ik kan mij een dergelijke situatie de afgelopen decennia niet herinneren. Een kansrijk moment om vooral de langdurige werkloosheid fors te gaan terugdringen – een door velen gekoesterd verlangen en met evidente sociale, economische en maatschappelijke voordelen.

Om die langdurige werkloosheid aan te pakken is evenwel allereerst een deugdelijke analyse nodig van niet alleen de huidige situatie, maar ook van onderliggende trends die al jarenlang zijn ingesleten en ons, bij ongewijzigd beleid, ook op wat langere termijn zullen blijven belemmeren een effectief activerend beleid te voeren.

Belangrijke structurele oorzaken waardoor een grote groep arbeidskrachten langs de kant blijft staan, zijn de bestaande regelgeving rond arbeid en een niet goed functionerende arbeidsmarkt. Er is groot achterstallig onderhoud, met economische, sociale en maatschappelijke schade tot gevolg. Daarover gaat het rapport *In wat voor land willen wij werken?* (hierna: het rapport) van januari 2020 (Tweede Kamer, 2020). Het kabinet staat voor een dubbele opgave: enerzijds dienen de regels rond arbeid aange-

past te worden aan de gewijzigde omstandigheden van nu en straks; anderzijds moet het feitelijk functioneren van de arbeidsmarkt – het bij elkaar brengen van vraag en aanbod – gemoderniseerd worden. Naast het rapport geeft ook de SER (2021) talloze concrete beleidsvoorstellen.

De miljardenambities van het kabinet zullen goede bedoelingen blijven wanneer de arbeidsmarkt en arbeidsregelgeving niet tegelijkertijd worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Het is dus hoog tijd om de arbeidsmarkt te moderniseren.

## Problemen op arbeidsmarkt

Er zijn twee problemen op de huidige arbeidsmarkt: achterhaalde, onsamenhangende regels rond arbeid, en verwaarloosde arbeidsbemiddeling.

### *Achterhaalde, onsamenhangende regels rond arbeid*

Veel regelgeving is nog exclusief afgestemd op het standaardcontract. Dat was vroeger inderdaad de standaard, maar inmiddels wordt arbeid voor bijna de helft op andere wijze verricht zoals in flexibele contracten, oneigenlijke zzp-constructies, payroll en wat slimmeriken allemaal nog meer hebben verzonnen en de wetgever oogluikend heeft toegestaan. Het resultaat is een tweedeling van goed beschermde vaste contracten en amper beschermde flexibele arbeid. Een tweedeling die doorwerkt in allerlei sociale, maatschappelijke, culturele en gezondheidsposities (CBS, 2020).

Bovendien hebben de vier regelsystemen die effect hebben op de vraag naar en het aanbod van arbeid – het arbeidsrecht, de fiscale regels, de sociale zekerheid en het onderwijs – decennialang elk een eigen ontwikkelingsgang doorgemaakt. Het gaat soms alle kanten op en dikwijls nogal aan elkaar tegengesteld. Arbeid willen we beschermen en bevorderen, maar in werkelijkheid wordt arbeid fiscaal fors belast en ontmoedigd. Verantwoord werkgeverschap zou je moeten bevorderen, maar we hebben dit de laatste decennia nogal ontmoedigd met een loondoorbetaling bij ziekte van twee jaar en een ontslagrecht waardoor het aannemen van vast personeel wordt tegengewerkt – beide overigens unieke verplichtingen, die elders in de wereld niet voorkomen.

Het gevolg van de los van elkaar ontwikkelde regelsystemen en de blijvende concentratie van regelgeving op het vaste contract is, dat we de afgelopen decennia het vaste, standaardcontract steeds meer hebben opgetuigd met massieve rechten en beschermingsconstructies.

Zo werd het voor werkgevers wel erg aantrekkelijk om uit te wijken naar flexibele vormen van arbeid buiten de onderneming, en de inkoop van tal van marginale en onei-



genlijke zzp-activiteiten, die amper werden beschermd of toegerust, en die de betrokken werkenden blootstelden aan de grillen van de markt. De ‘sociale kwestie’ van onze jaren.

Het ontstaan en voortduren van de tweedeling is het gevolg van een wapenstilstand tussen links en rechts die sinds het midden van de jaren negentig veel te lang heeft kunnen voortduren. ‘Links’ vroeg en kreeg massieve rechten voor de vaste werknemers, en ‘rechts’ eiste daartegenover voldoende vrijheid en ruimte voor tal van (externe) flexibele vormen van arbeid en zzp-constructies zonder al te veel rechten en toerusting.

Het rapport wil die impasse doorbreken. Mijn indruk is dat de analyse door velen van links tot rechts inmiddels wordt gedeeld. Deze gezamenlijke onderkenning van wat er mis is, is de basis om tot een ingrijpende vernieuwing te komen.

### *Verwaarloosde arbeidsbemiddeling*

Het tweede probleem op de arbeidsmarkt is de verwaarloosde arbeidsbemiddeling. Het helpen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen gaat meestal niet vanzelf. De afgelopen jaren is er fors gekort op de financiële middelen voor de arbeidsbemiddeling van UWV en gemeenten (Participatiewet).

Het gevolg van de verwaarloosde arbeidsbemiddeling is dat velen thuis zitten met een uitkering (werkloos, gedeeltelijk arbeidsgeschikt, bijstand, de huidige Participatiewet, of werk met te weinig uren). Als ik door Den Haag loop, zie ik overal bordjes hangen met “personeel gevraagd”.

Tegelijkertijd gaat er 25 procent van de begroting van de stad Den Haag naar de Participatiewet, waarvan een groot deel besteed wordt aan uitkeringen. We staan erbij en kijken ernaar. Vanwaar die lijdzaamheid? En gebrek aan urgentie om daar iets aan te doen. Wonderlijk, gelet ook op de miljarden-ambities van het kabinet waarvoor veel arbeid wordt gevraagd.

### **Nieuwe oriëntaties nodig**

Wanneer regels verouderd en te onsamenhangend zijn, dan is er behoefte aan nieuwe, verbindende oriëntaties die stand kunnen houden in de dynamische en voortdurend veranderende wereld van de arbeid, zowel op microniveau van de werkvoet als op macroniveau van sociale en economische verhoudingen op wereldschaal.

Op grond van deze vooruitzichten bepleit het rapport de vier regelsystemen om te vormen zodat zij gaan voldoen aan drie cruciale vereisten: de regels voor vraag en aanbod van arbeid moeten wendbaarheid, weerbaarheid en wederkerigheid ondersteunen en zo nodig afdwingen.

### *Wend- en weerbaarheid*

Het eerste uitgangspunt is wendbaarheid. De arbeidsregels moeten wendbaarheid mogelijk maken omdat de wereld van arbeid dynamisch is en voortdurend aan veranderingen onderhevig. Maar om wendbaar te kunnen zijn, moeten werknemers en werkgevers weerbaar zijn. Anders durven ze niet van de ene baan naar een andere te gaan of werknemers aan te nemen. Werknemers moeten sterk staan in de nieu-

we wereld van de arbeid, want er wordt veel meer gevraagd dan in het verleden. Je moet je blijven ontwikkelen, voortdurend inspelen op nieuwe ontwikkelingen, kansen grijpen die zich voordoen, risico's durven nemen. Dan heb je een vangnet nodig, zodat je weet dat je wordt opgevangen als er eens iets niet goed gaat in al die hectiek.

Echte sociale zekerheid vergt dat werknemers en werkgevers kunnen meebewegen met alle wendingen in het arbeidsbestel. Dat vraagt een grote omslag ten opzichte van de huidige vormgeving van de sociale zekerheid, waarin vooraf bepaalde rechten worden toegezegd, ongeacht ongewisse toekomstige situaties. Het pensioenakkoord van de zomer van 2019 is een voorbeeld van een dergelijke noodzakelijke vernieuwing.

De noodzakelijke wendbaarheid dwingt ook tot andere verwachtingen van het onderwijs: zijn we niet veel te vrijblijvend wanneer werknemers geen boodschap willen hebben aan het voortdurend bijhouden van de noodzakelijke vaardigheden om aan het werk te kunnen blijven? Waarom krijgt een ontslagen werknemer van bijvoorbeeld vijftig jaar, die de afgelopen jaren niets aan zijn vaardigheden heeft gedaan, dezelfde WW-uitkering als de ontslagen werknemer die dat wél heeft gedaan? En waarom staan wij toe dat een werkgever een werknemer ontslaat, dumpt in de fondsen, wanneer hij in de jaren daarvoor geen actie heeft ondernomen om deze werknemer 'bij de les' te houden? Hoe komt het dat we nog steeds een leerplicht hebben die is afgestemd op de initiële fase (was in de Leerplichtwet van 1901 van zes tot twaalf jaar; is nu van zes tot zestien jaar) terwijl het inmiddels volstrekt illusoir is om veertig jaar lang hetzelfde werk te doen. Waarom beschouwen we het leren en ontwikkelen na je zestiende nog steeds als een vrijwillige kwestie?

### Wederkerigheid

Ten slotte het uitgangspunt wederkerigheid. Geen sociaal stelsel kan standhouden wanneer wederkerigheid van rechten en plichten er geen deel van uitmaakt. Hieraan ligt de stelling ten grondslag die de Commissie-Van Rhijn in de Tweede Wereldoorlog in Londen heeft ontwikkeld als basis van onze naoorlogse sociale zekerheid: "De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat alle leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."

De actualiteit van "op voorwaarde dat alle leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen" is groot; zijn we dit niet wat uit het oog verloren? Door vooral over 'rechten' te spreken, ongeacht een persoonlijke inzet die nodig is om het hele sociale stelsel te kunnen blijven waarborgen?

Wederkerigheid van alle betrokkenen is noodzakelijk: van werknemers, werkgevers en van de overheid. Zij zullen alle drie moeten leveren; geen van deze drie kan het laten afweten. We denken dat het sociaal is een werkloze 'rustig' thuis op de bank te laten zitten en, als collectiviteit of als werkgever, niet in hem of haar individueel te investeren. We rationaliseren dit met een uitspraak als: 'deze mensen hebben nu eenmaal een afstand tot de arbeidsmarkt', maar het

is sociale onverschilligheid en verwaarlozing. Zou het niet andersom zijn: de arbeidsmarkt heeft een afstand tot deze mensen? Als we werkelijk menen dat arbeid zin geeft aan het bestaan, dan handelen we daar nu niet naar. We onderschatten de niet-materiële gevolgen van werkloosheid: sociaal, maatschappelijk en uiteraard ook economisch. De huidige regels en gebruiken van de arbeidsmarkt ondermijnen de solidariteit met grote groepen in onze samenleving, die geen uitkering wensen maar nuttig actief willen zijn.

### Aanbevelingen

We moeten dus de regels van de arbeidsmarkt veranderen. Wanneer de drie nieuwe oriëntaties – wendbaar, weerbaar en wederkerig – ingang vinden in de complexe en omvangrijke regelgeving rond arbeid dan leidt dat bijvoorbeeld tot de volgende vijf concrete beleidsplannen.

#### *Zorg voor een gelijk spelveld voor alle werkenden*

Er is een gelijk spelveld nodig voor alle werkenden. De toedeling van zekerheid enerzijds en van onzekerheid anderzijds is zeer ongelijk verdeeld. Zij die een vast contract hebben, zijn stevig beschermd met weinig blootstelling aan ongewisse en onzekere feiten en omstandigheden. De flexkrachten daarentegen staan vol in de wind en vooraan om als eerste de klappen op te vangen, zie de coronacrisis (Diris et al., 2022; Roelandt et al., 2022, beide in dit nummer). Ze zijn ook het slechtst toegerust voor het bijhouden van noodzakelijke vaardigheden in de dynamische wereld van de arbeid.

Het vaste contract zal wendbaarder moeten worden en flexibele arbeid komt meer vastigheid en zekerheid toe. Grotere wendbaarheid van het vaste contract kan onder meer bereikt worden door de werkgever toe te staan de arbeidsduur tot een bepaald percentage (bijvoorbeeld twintig procent) te verminderen wanneer bijzondere omstandigheden, buiten de normale ondernemingsrisico's, daartoe aanleiding geven. Daarnaast kan de werkgever met de werknemer afspreken dat hij/zij tot twintig procent meer werkt wanneer het buitengewoon goed gaat, met uiteraard een navenante beloning. Zo zou een variabele range tussen 80 en 120 procent kunnen ontstaan als alternatief voor de schil met flexibele contracten die werkgevers nu gebruiken. De extra betrokkenheid van werknemers bij de onderneming die hiervan uitgaat, zal een nieuwe impuls geven voor meer moderne arbeidsverhoudingen. Het SER-advies van juni vorig jaar bevatte al de 80–100-variatie (SER, 2021); de sociale partners zullen vermoedelijk weinig bezwaar hebben tegen de variatie van 100–120 procent in goede tijden.

Ook wat betreft de weerbaarheid is een gelijk spelveld nodig. Op dit moment zijn er twee grote hiaten in de bescherming van alle werkenden. Allereerst ontbreekt een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. De speciale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alleen zzp'ers, waaraan nu gewerkt wordt, is gedoemd te mislukken. Kijk even naar de ervaringen met de WAZ in 2002 toen na het afschaffen van de volksverzekering arbeidsongeschiktheid in 1998 (de AAW) de WAZ als aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen werd ingevoerd. Spoedig werd deze weer opgedoekt, omdat de premies te hoog werden.

Ten tweede is er geen bescherming van alle werkenden

tegen kennisveroudering. Daarom bepleit het rapport een individuele leerrekening met onderwijsbudget voor alle burgers, substantieel van omvang en beschikbaar gedurende de gehele werkzame periode. Het recente coalitieakkoord komt niet verder dan incidenteel, gedurende vier jaar 125 miljoen euro per jaar daarvoor beschikbaar te stellen – misschien wel de grootste omissie van het coalitieakkoord, en onbegrijpelijk naast de tientallen miljarden die zijn uitgetrokken voor de energie- en klimaattransitie. Wanneer deze onevenwichtigheid in het coalitieakkoord niet alsnog wordt hersteld, zullen de klimaatmiljarden weinig opleveren omdat de mensen met vaardigheden voor de uitvoering ontbreken.

### *Maak werkgeverschap aantrekkelijker*

Ook de weerbaarheid van werkgevers zal versterkt moeten worden. Een wendbaarder vast contract zorgt ervoor dat werkgevers niet ontmoedigd, maar juist aangemoedigd worden om werknemers in vaste dienst te nemen. De huidige twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid helpt daar niet echt bij en zou dus moeten worden herzien.

Ook zal, uiteindelijk – wanneer de meeste van de plannen uit het rapport zijn uitgevoerd – ook het ontslagrecht gemoderniseerd kunnen worden, als laatste fase in een transformatie van de arbeidsmarkt en het arbeidsrecht. Ook dat maakt het werkgeverschap aantrekkelijker. En als werknemers straks goed toegerust zijn om wendbaar van de ene baan op een andere over te stappen en er een effectieve en intensieve arbeidsbemiddeling is, is ontslag geen ramp meer, zoals dat nu nog dikwijls wel is. De volgorde in de plannen uit het rapport doet er dus toe.

### *Kom tot drie volwaardige pijlers*

Om te komen tot wendbare, weerbare en wederkerige arbeidsverhoudingen, zullen we moeten streven naar drie volwaardige pijlers waarop arbeid wordt verricht: een wendbaar vast contract (onbepaalde tijd) voor structurele arbeid; een beter toegerust en beschermd flexibel contract voor tijdelijke arbeid en een beter toegerust zelfstandig ondernemerschap voor arbeid die zelfstandig in opdracht wordt verricht. Alle vormen die nu nog daarnaast bestaan moeten worden weggesaneerd.

### *Verlaag fiscale druk op arbeid*

Daarnaast is het zaak om de arbeidsparticipatie niet langer te ontmoedigen via een hoge fiscale druk op arbeid. Met de huidige fiscale regels zijn de prikkels om (meer) te werken verkeerd, vooral aan de basis van de arbeidsmarkt en voor deeltijdwerkers. Hierover groeit een brede consensus, maar daadkracht blijft vooralsnog uit. Ook hier geldt een wederkerigheid: gelet op de krapte op de arbeidsmarkt zullen werkgevers de lonen (vooral aan de basis van de arbeidsmarkt) wel moeten verhogen, zullen werknemers actief moeten meewerken aan een wendbaar arbeidsbestel, en zal de overheid in ruil arbeid fiscaal moeten ontlasten en toeslagen terugbrengen. De belasting op kapitaal zou daartoe omhoog kunnen. Is het niet wonderlijk dat de discussie over het fiscale stelsel vooral gaat over het repareren van een fout in het verleden (box 3) en niet of nauwelijks over een

toekomstbestendig fiscaal stelsel in den brede? En dat op een moment dat de arbeidsmarkt schreeuwt om het fiscaal stimuleren van vraag en aanbod?

### *Moderniseer en intensiveer de arbeidsbemiddeling*

Naast een omvangrijk wetgevingstraject om tot eenduidigere arbeidsregels te komen, kan al onmiddellijk worden begonnen met het moderniseren van de arbeidsbemiddeling. De afgelopen jaren zijn UWV en gemeenten fors gekort in hun budget. Dat belemmerde een intensieve, individuele hulp van werkzoekenden naar werk. De 500 miljoen euro (minus wat voor armoedebestrijding is bestemd) uit het recente coalitieakkoord staan in geen verhouding tot de miljarden voor de energie- en klimaattransitie.

In de regio werken publieke en private instanties samen in de zogenaamde regionale mobiliteitsteams om de spanningen op de arbeidsmarkt te verzachten (Tweede Kamer, 2022). Om de ambities in het regeerakkoord te verwezenlijken, is het van belang dat die publiek-private samenwerking in de regio de financiële middelen krijgt om de begeleiding naar werk te intensiveren. Overweeg inkoopcontracten overeen te komen, waarbij de regionale organisaties binnen een bepaalde tijd werknemers met een bepaalde scholing en expertise leveren, die nodig zijn om de miljardenambities metterdaad waar te maken. Hier snijdt het mes aan ten minste twee kanten: meer mensen aan het werk (met grote sociale, economische en maatschappelijke baten) en de kabinetsambities kunnen feitelijk gerealiseerd worden. Hier wordt toch iedereen beter van? Waar wachten we nog op?

### Literatuur

- CBS (2020) *Arbeid, flexwerk en gezondheid: over de samenhang tussen (tijdelijk) werk en gezondheid*. CBS Rapport, 3 februari.
- Diris, R., E. Jongen en O. van Vliet (2022) Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis. ESB, 107(4810), 248–250.
- Roelandt, T., H. van der Wiel, T. Smits en E. Brouwer (2022) Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil. ESB, 107(4810), 251–253.
- SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. SER Advies, 21/08.
- Stigter, S. en T. Wilthagen (2022) Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog. ESB, 107(4809), 204–207.
- Tweede Kamer (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport Commissie Regulering van Werk, 23 januari. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Tweede Kamer (2022) *Actieplan Dichterbij dan je denkt: korte termijn aanpak krapte*. Kamerbrief, 2022-0000089625, 13 april. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).