

Verfijnen en moderniseren van de arbeidsmarkt

Het arbeidsmarktbeleid van Rutte III vraagt om meer bescherming voor kwetsbare groepen, meer zekerheden voor de gemiddelde werknemer en een stevigere verankering van duurzame inzetbaarheid. Het is de vraag of de arbeidsmarkt efficiënter wordt van de voorgestelde maatregelen en of het uiteindelijk meer zal lonen om aan het werk te gaan, zoals de partijen willen.

BAS TER WEEL
Directeur SEO
Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

De arbeidsmarktplannen van Rutte III beginnen onder een goed gesternte, want de economie heeft de wind in de rug. De arbeidsmarktparagraaf begint dan ook met de oproep om werkenden te laten delen in de economische voorspoed. De jaarlijkse economische groei bevindt zich met 2 procent boven de langjarige prognoses van 1,7 procent, en de werkloosheid neemt in rap tempo af tot rond de 4 procent. Op basis van de groeicijfers en de dalende werkloosheid ontstaat er vanzelf ruimte voor loonstijgingen en modernisering van de arbeidsvoorwaarden.

Het is verstandig om de economische voorspoed te gebruiken om onderhoud te plegen aan de arbeidsmarkt en niet alleen om de gemiddelde lonen te laten stijgen – en dan vervolgens achterover te leunen. Het regeerakkoord zet drie stappen in de goede richting.

STAPPEN IN DE GOEDE RICHTING

De eerste stap is dat de mensen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden, beter beschermd worden en dat de gaten in wet- en regelgeving die leiden tot ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden worden gedicht. Het is zaak om een balans te vinden tussen de behoefte aan flexibiliteit in de markt en de behoefte aan bescherming van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt. Een kritische blik op

de duur en aard van arbeidsrelaties aan de onderkant van de markt en minimumtarieven voor zzp'ers leggen een bodem in de markt die vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst is. Op deze manier wordt bijvoorbeeld schijnzelfstandigheid aangepakt en ontstaat er een scherper onderscheid tussen zelfstandige ondernemers die willen werken op opdrachtbasis en werknemers die een voorkeur hebben voor zekerheid en bescherming. Een tweede maatregel is loondispensatie voor kwetsbare groepen die op de reguliere arbeidsmarkt moeilijk aan een baan komen vanwege hun geringe verdiencapaciteit. Een derde maatregel is dat tijdelijke contracten dienen voor tijdelijk werk. Werkgevers en werknemers moeten op basis van de aard en de duur van het werk tot overeenstemming komen over de gewenste arbeidsrelatie. In de huidige situatie zijn het vooral laagopgeleiden en jongeren die te maken hebben met tijdelijke contracten. Door het grote gat in ontslagbescherming tussen vaste en tijdelijke contracten minder groot te maken, wordt de flexibiliteit – die nu vooral geconcentreerd is bij bepaalde groepen op de arbeidsmarkt – gelijkmatiger verdeeld. Ten slotte worden de regels voor payrolling en nulurencontracten aangescherpt. Het is voor veel bedrijven nuttig dat de inspanningen voor het aannemen en ontslaan van personeel worden overgenomen door een payrollbedrijf, en op basis van nulurencontracten is het voor ondernemers mogelijk om pieken in de vraag op te vangen. In de praktijk leidt dit aan de onderkant van de markt soms tot situaties waarin werknemers weinig keuzes hebben wat betreft de arbeidsrelatie en minder kansen hebben om door te stromen.

De tweede stap in het regeerakkoord is dat het zekerheden versterkt. Voor de werknemer ligt een transitievergoeding klaar als de arbeidsrelatie wordt beëindigd. Deze vergoeding wordt onafhankelijk van de contractvorm en de duur van de arbeidsrelatie volgens een heldere formule opgebouwd. Hierdoor wordt het verschil tussen flexibele en vaste contracten – en de kosten ervan – kleiner. Daarnaast



wordt de periode van opeenvolgende contracten weer verlengd van twee naar drie jaar. Voor werknemers betekent dit een hogere mate van inkomens- en werkzekerheid die minder van de contractvorm afhangt. Voor de werkgever wordt het eenvoudiger om de arbeidsrelatie te beëindigen. De voorgestelde cumulatiegrond in het ontslagrecht voorkomt dat werknemer en werkgever tot elkaar veroordeeld worden als het eigenlijk niet meer gaat. Verder is het aantrekkelijker om werknemers langer of vast in dienst te nemen, doordat er een proeftijd van drie of vijf maanden kan worden toegepast om elkaar te leren kennen. Ook worden de kosten die voor het mkb minder goed te dragen zijn (zoals kosten bij ziekte, ontslag en in economisch moeilijke tijden) voor een deel omgeslagen naar de maatschappij, wat kleine bedrijven minder terughoudend maakt in het aannemen van personeel en minder kwetsbaar in zware economische tijden. Deze maatregelen tezamen verlagen de kosten van het aannemen en ontslaan van werknemers, waardoor er meer mensen op de juiste plaats in de arbeidsmarkt terecht komen.

De derde stap die de partijen zetten, is dat de arbeidsmarkt toekomstbestendiger wordt. Het thema duurzame inzetbaarheid komt niet letterlijk terug in het regeerakkoord, maar er is veel aandacht voor een gezonde, goed opgeleide en mobielere beroepsbevolking. Op het terrein van gezondheid wordt er gestreefd naar een rookvrije generatie en een matige consumptie van genotsmiddelen, zoals alcohol en suiker. Ook neemt sport een belangrijke plaats in, wat helpt om mensen langer en gezonder te laten leven. Daarnaast heeft het regeerakkoord een substantiële onderwijsparagraaf die inzet op het vermijden van achterstanden en die ieder kind kansen biedt om zich te ontplooiën. Intensivering van voor- en vroegschoolse educatie is verstandig om onnodige en niet meer in te lopen achterstanden te voorkomen. Het streven naar een doorlopende

lijn in het beroepsonderwijs van vmbo tot hbo bevordert de doorstroming en bereidt kinderen voor op de arbeidsmarkt. De aandacht voor praktijkonderwijs en de band met de regio stimuleert kinderen om in zichzelf te investeren en zich een beeld te vormen van de toekomstige werkomgeving, waarbij terecht wordt afgestapt van het idee dat het hbo een soort universiteit zou moeten zijn. Ook voor zeer talentvolle kinderen is er aandacht om te excelleren, zodat onderwijs passender wordt en kansen biedt voor ieder kind. Ten slotte wordt ingezet op een mobielere beroepsbevolking. De eerder genoemde ontslaggronden en transitievergoeding geven een duwtje in de goede richting, maar dit kan niet zonder mogelijkheden tot scholing. Om werknemers weerbaar en langer inzetbaar te maken, worden leerrekeningen voorgesteld om scholing te stimuleren, terwijl met leeftijdsbewust personeelsbeleid de werknemers langer in goede gezondheid kunnen werken.

SOCIALE PARTNERS

Het effect van het regeerakkoord op de arbeidsmarkt kan vergroot worden als de dialoog met de sociale partners leidt tot draagvlak in de polder om ook cao's en het pensioenstelsel aan te passen. Het regeerakkoord nodigt de sociale partners op verschillende terreinen uit om een actieve rol te spelen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen voor loondoorbetaling bij ziekte, de hervorming van het pensioenstelsel en het finetunen van de Wet werk en zekerheid.

De dialoog is nodig om de gewenste modernisering van cao's en de arbeidsovereenkomst in het algemeen van de grond te krijgen, waarbij een groeiende economie goed van pas komt. De blik zou hierbij gericht moeten zijn op de toekomst. En ja, transities doen vaak pijn, maar dat mag geen reden zijn om de arbeidsmarkt niet toekomstbestendig te maken. Het regeerakkoord zet in op bescherming van men-

sen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, op meer stromen die vraag en aanbod beter op elkaar moeten laten aansluiten en op een beroepsbevolking die fit en goed opgeleid is. Deze inzet biedt genoeg voorwaarden om elkaar te vinden in een moderner pensioenstelsel dat meer realistische opbrengsten heeft voor iedereen, en in een toekomst waarin werk in het licht van technologische veranderingen gegarandeerd is en de beroepsbevolking weerbaar is.

AANDACHTSPUNTEN

Met veel maatregelen gaat het dus de goede kant op, maar als het geheel wordt bekeken, is het op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre het regeerakkoord de werking van de arbeidsmarkt efficiënter maakt. Vooral de (gedrags) effecten van het verkleinen van de verschillen tussen vaste contracten, tijdelijke contracten en zzp'ers zijn moeilijk te voorspellen. Het is dan ook niet te zeggen of deze maatregelen voldoende zullen zijn om de huidige scheefgroei op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden; de praktijk zal dit

Het is onzeker of de kostenverschillen tussen werknemers en zzp'ers echt kleiner worden

moeten uitwijzen. Een aandachtspunt is dat het onzeker is of kostenverschillen tussen werknemers en zzp'ers echt kleiner worden, aangezien sommige maatregelen (zoals de uitbreiding partnerverlof) per saldo leiden tot hogere werknemerspremies. Ook worden de kostenverschillen tussen werknemers en zzp'ers nauwelijks direct aangepakt, maar wordt er gekozen voor regulering. Het nadeel van regulering is dat dit gehandhaafd dient te worden, terwijl het gelijktrekken van kosten een direct effect sorteert.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is dat de invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting, met daaraan gekoppeld allerlei maatregelen in de fiscaliteit en de toeslagen, op de langere termijn geen extra werkgelegenheid oplevert. Een fiscale verbouwing die onder de streep geen efficiencywinst oplevert, zou tot nadenken moeten stemmen over de economische en maatschappelijke wenselijkheid ervan.

Een volgend aandachtspunt is dat het paal en perk stellen aan bepaalde vormen van arbeid en het stellen van

harde grenzen – bijvoorbeeld voor bedrijven met meer of minder dan 25 werknemers – leidt tot nieuw strategisch gedrag of tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten die vervolgens onder politieke druk moeten worden gecompenseerd. De opt-out die zzp'ers met een hoog tarief wordt geboden, werkt bijvoorbeeld averechtse selectie in de hand, wat waarschijnlijk tot meer ongelijkheid en minder eensgezindheid leidt. Als mensen met goede risico's de mogelijkheid krijgen om zich te onttrekken aan de sociale zekerheid, ontstaat er een onbalans in het systeem die economisch en maatschappelijk moeilijk verdedigbaar is.

Ten slotte zijn voor het succes van veel nieuw beleid de invoering, het toezicht en de handhaving van cruciaal belang. De praktijk van de afgelopen jaren leert dat hier het nodige misgaat bij toezichthouders die achter de feiten aanlopen en de bij Belastingdienst die te maken heeft met verouderde systemen en die de veelheid aan wijzigingen niet binnen een redelijke termijn kan verwerken. Nieuwe webapplicaties van de Belastingdienst voor bijvoorbeeld zzp'ers – waarin het minimumuurtarief van zelfstandigen moet worden vastgelegd – zijn uitdagend omdat de gewerkte uren niet systematisch worden geregistreerd. Ook de nieuwe richtlijnen voor rechters en het optuigen van leerrekeningen zijn niet vanzelfsprekend effectief en efficiënt ingevoerd.

Omdat nieuw beleid per definitie gepaard gaat met onzekerheid en het niet altijd duidelijk is of het zal leiden tot het doel in het regeerakkoord dat werk (of het aan het werk hebben van of investeren in mensen) daadwerkelijk meer gaat lonen, is het goed om te zien dat er op verschillende terreinen wordt geëxperimenteerd. Voorbeelden die relevant zijn voor de arbeidsmarkt zijn experimenten op het gebied van rechtspraak, voorzieningen in krimpregio's, geleidelijke overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs, het afronden van vakken in het voortgezet onderwijs op verschillende niveaus, vraagfinanciering in het mbo, scholing van arbeidsongeschikten, voortzetting van experimenten in de Participatiewet. Het is belangrijk dat deze experimenten grondig worden geëvalueerd door vooraf de doelen en het design vast te stellen, zodat er achteraf van de effecten kan worden geleerd. Aan die evaluaties worden helaas maar weinig woorden gewijd.

De conclusie van deze analyse is dat de richting die wordt gekozen te verdedigen is vanuit een economische invalshoek. Met de economische wind in de rug zou deze richting ook voortvarend kunnen worden opgepakt door regering en sociale partners. Er blijven echter een aantal vragen op tafel liggen over efficiency en gedragseffecten; ook blijven enkele belangrijke knelpunten onopgelost en is het onzeker of de uitvoerbaarheid van het arbeidsmarktbeleid in het regeerakkoord voldoende gegarandeerd is.

In het kort

- ▶ Economisch is de door Rutte III gekozen richting voor de arbeidsmarkt te verdedigen.
- ▶ Betrokkenheid van de sociale partners is belangrijk voor draagvlak en succes van het beleid.
- ▶ Voor de uitwerking van het beleid is kennis over efficiency en gedragseffecten nodig.