

A man with glasses and a woman are smiling and looking at architectural plans on a table. The man is on the left, wearing a black shirt and glasses. The woman is on the right, wearing a striped blazer over a grey top. They are both looking down at the plans. The background is a bright, modern office space with a white wall and a green plant.

Nieuwe ronde, echte kansen

Een sociaal-liberale
visie op de toekomst
van werk

Mr. Hans
van Mierlo
Stichting

Marthe Hesselmans

Inhoudsopgave

Introductie	3
1. Analyses van flex	5
Een wereldeconomie in stroomversnelling	5
Nederland voorop	7
Flex is niet flex	9
Groter aanpassingsvermogen	11
Diepere kloof	12
Onze uitdaging	14
2. (Voor)waarden voor verandering	15
Positieve vrijheid	15
Keuzevrijheid	16
Kansengelijkheid	17
Verbondenheid	19
3. Van waarden naar werkelijkheid	21
Vrijheid noch verbondenheid in huidig werkstelsel	21
Onze afweging: kansen en herkansingen	26
Drie oplossingsrichtingen voor een kansrijker arbeidsbestel	29
Oplossingsrichting I: Investeren in leren	29
Oplossingsrichting II: Contractvorm vernieuwen	33
Oplossingsrichting III: Sociale zekerheid zeker stellen	34
Samenvatting	38
Bronnen	40
Colofon	44

Introductie

Denkend over de toekomst van werk kan één ding met zekerheid gezegd worden: de arbeidsmarkt zal verder flexibiliseren. In 2016 had ruim één op de vijf werkenden een flexibel contract. Daarbij kwamen nog eens een miljoen zelfstandigen. Op de achtergrond zien we bovendien een sterk veranderende wereldeconomie die vraagt om constant aanpassingsvermogen. De flexibele geest is overduidelijk uit de fles en die stop je niet zomaar terug. Wel kunnen we beter dan nu omgaan met die flexibele tijdsgeest.

We zien nu een kloof tussen flex en vast, en tussen flexibel werkenden onderling. De één heeft een mooi contract voor onbepaalde tijd of zit lekker in haar vel als zelfstandige. De ander baant zich een weg van de ene tijdelijke overeenkomst naar de andere, moet rondkomen van af en toe een slecht betaalde opdracht of komt überhaupt niet aan werk.

Dat moet anders. Hóe anders bespreken we in dit visiestuk over de toekomst van werk. Een visiestuk waarin de Mr. Hans van Mierlo Stichting, wetenschappelijk bureau van D66, uitgaat van sociaal-liberale waarden van keuzevrijheid, kansen- en herkansingsgelijkheid, en verbondenheid. Op basis van deze waarden en met een kritische blik op de huidige situatie stellen we een drietal oplossingsrichtingen voor om ons arbeidsbestel te vernieuwen en te versterken.

Centraal in deze oplossingsrichtingen staat de werkende. Niet de vaste werknemer versus de schijnzelfstandige, of de flexwerker versus de ondernemer. Alle werkenden moeten weer echte kansen krijgen op werk dat loont. Dat betekent investeren in de capaciteiten van werkenden met continue scholingsmogelijkheden, een hele loopbaan lang. Het betekent ook toewerken naar een standaardcontract voor onbepaalde tijd en een nieuw stelsel van sociale zekerheden.

Deze oplossingsrichtingen worden in hoofdstuk drie toegelicht. Daaraan voorafgaand bespreken we, in het eerste hoofdstuk, de achtergronden van flexibilisering. Die flexibilisering is problematisch, zeker aan de onderkant van de markt. Maar zij biedt ook mogelijkheden voor een meer dynamische economie waar meer mensen aan deel kunnen nemen. Daarvoor zijn wel andere spelregels nodig. Hoofdstuk twee zet de voornaamste sociaal-liberale waarden uiteen waarop toekomstige hervormingen volgens ons gefundeerd moeten worden. Van waarden gaan we in het derde hoofdstuk naar de werkelijkheid van drie vraagstukken: duurzame inzetbaarheid, contractvorm en sociale zekerheid.

Ten slotte, is dit stuk bedoeld om verdieping te bieden, met feiten, waarden en een afweging van die waarden, voor langlopende discussies over werken in Nederland. Het dient als sociaal-liberale basis van waaruit we die discussies kunnen voeren. Bovenal stelt de Van Mierlo Stichting met dit stuk een toekomstperspectief voor. Perspectief op een arbeidsmarkt waarin mensen volop kansen en herkansingen hebben op banen, op werk dat voldoening geeft, op ruime bescherming en op de vrijheid om eigen keuzes te maken.

1. Analyses van flex

De roep om herziening van hoe werk in Nederland geregeld is, komt voort uit de grote veranderingen die we zien op de arbeidsmarkt. Waar we eerst nog dertig of veertig jaar voor dezelfde baas werkten, zien we nu steeds meer wisselingen en een explosieve groei van al dan niet tijdelijke contracten. Mensen beginnen steeds vaker “voor zichzelf” of combineren ondernemerschap met - soms meerdere - parttime banen. Alvorens we gaan kijken hoe met deze veranderingen om te gaan, zet dit hoofdstuk de voornaamste globale en nationale trends uiteen en enkele gevolgen hiervan voor het huidige werkstelsel.

Een wereldeconomie in stroomversnelling

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging en verandert continu. Daarin is onze huidige tijd niet anders of uniek. Begin 21^{ste} eeuw ligt het tempo waarin veranderingen elkaar opvolgen echter bijzonder hoog. Diverse van deze ontwikkelingen hebben, in onderlinge samenhang, grote invloed op de arbeidsmarkt en het arbeidsbestel dat we de afgelopen zestig jaar hebben opgebouwd. Ze dienen genoemd te worden als we de achtergronden bij de huidige sterke flexibilisering helder willen krijgen.

- Bovenaan staat de globalisering van de economie en daarmee de vermindering van handelsbarrières en het internationaliseren van financiële markten. Deze ontwikkelingen hebben wereldwijd sterk bijgedragen aan flexibilisering van de arbeidsmarkt. Om de scherpe internationale concurrentie bij te benen, hebben veel bedrijven hun productie naar lagere loonlanden verplaatst. Tijdelijke contracten hebben de voorkeur gekregen om de arbeidskosten concurrerend te houden, makkelijker te schakelen naar buitenlandse markten en in te spelen op de veranderlijke conjunctuur.
- Daarnaast zien we een versnelde technologische ontwikkeling. Niet alleen komen er constant nieuwe innovaties op de markt, maar innovaties verspreiden zich ook sneller dan ooit. Dit draagt weer bij aan de genoemde globalisering en zodoende aan flexibilisering. Consumenten kunnen via internet relatief eenvoudig bestellen bij de concurrent, ook aan de andere kant van de wereld. Technische innovatie maakt snel schakelen voor bedrijven zowel mogelijk als noodzakelijk.

- Dan dienen we individualisering te noemen als vooraanstaande, alhoewel zeker niet nieuwe, ontwikkeling in onze huidige samenleving.¹ De wensen, behoeftes en keuzevrijheid van individuen zijn de afgelopen decennia steeds centraler komen te staan. Daarbij komt dat werkenden hoger zijn opgeleid en meer eigen keuzes willen maken. Ze sluiten zich minder snel aan bij een vakbond, willen zelf hun werktijden flexibel in kunnen richten of bijvoorbeeld zorg en werk kunnen combineren.
- Een laatste belangrijke ontwikkeling die van invloed is op flexibilisering is de structureel lagere economische groei in Nederland en andere Europese landen dan de afgelopen decennia. Bij de recente financiële crisis en daaropvolgende recessie grepen veel bedrijven naar flexibele contracten en tijdelijke opdrachten als strategie om de onzekere conjunctuur op te vangen. Het zette de flexibilisering van de arbeidsmarkt definitief op de kaart.

Ieder van deze ontwikkelingen brengt verandering voor de arbeidsmarkt. Ze dragen afzonderlijk bij aan flexibilisering. In combinatie met elkaar hebben ze dat proces in een stroomversnelling gebracht. In rap tempo zien we voorheen vaste functies veranderen, zo niet volledig verdwijnen. Veel werkenden zijn onder druk komen te staan met banen die minder lonend en minder zeker zijn geworden. Deze trend van flexibilisering zien we overal in de wereld. Maar Nederland loopt voorop.

Flexibilisering is wanneer werkenden en werkgevers geen vaste contractrelatie hebben. Deze werkenden noemen we flexibel werkenden. Een categorie die weer uiteen valt in “flexwerkers” – werknemers met een tijdelijk contract, oproep- of uitzendkrachten – en “zelfstandigen” – zelfstandigen / ondernemers zonder personeel.
WRR (2017). *Voor de zekerheid*. P. 20

¹ Hiermee bedoelen we een permanent en voortdurend proces waarbij het “individu” wordt gecreëerd en niet afnemende sociale cohesie zoals in het publieke debat gangbaar is. Zie VMS (2013). *Van Opgelegde naar Oprechte participatie*. Pp. 26-31. Voor een uitgebreide reflectie op dit thema, zie ook: Paul Schnabel (red. SCP 2004). *Individualisering en sociale integratie*. Pp. 89-94.

Nederland voorop

In vergelijking met andere Europese landen loopt Nederland voorop in flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het aandeel flexibel werkenden, zowel mensen met een tijdelijk contract als zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), is groter hier dan in de meeste EU-lidstaten. Dit heeft te maken met de bovenstaande globale ontwikkelingen én met onze eigen wet- en regelgeving. Wetten die een vast contract weinig aantrekkelijk maken. Regels die flexibel werken fiscaal stimuleren, voor werkgever en werknemer, opdrachtgever en zelfstandige.

Nederland heeft, ook na invoering van de Wet Werk en Zekerheid, nog steeds de hoogste ontslagbescherming van alle OESO-landen voor het vaste contract.² Andere risico's, zoals de verplichting voor werkgevers om twee jaar door te betalen bij ziekte, zijn daarnaast een belangrijke reden om vaste contracten te vermijden, vooral binnen het midden- en kleinbedrijf (mkb) waar dit soort risico's al snel de winstgevendheid of continuïteit van een bedrijf aantasten. Met andere woorden, de rigiditeit van het bestaande arbeidsbestel rondom het vaste contract werkt de toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties in de hand.³

Ontslagbescherming is daarbij niet de enige reden waarom we in Nederland zoveel flexibel werkenden hebben. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid maakt duidelijk dat het juist de combinatie van wetten en regels is.⁴ De hoge ontslagbescherming én de hoge premies die werkgevers moeten betalen voor hun vaste werknemers; de zelfstandigenaftrek én de belastingvoordelen die het zzp-schap aantrekkelijk maken; de lange doorbetaling én de verplichting tot re-integratie bij zieke werknemers in een vaste contractrelatie.

De gevolgen hiervan zien we in de cijfers

Het aandeel werknemers met een vast contract toont tussen 2000 en 2014 een afname van 76,5% naar 66,8% van de werkzame beroepsbevolking. Dit waren ruim 8 miljoen mensen die betaald werk verrichtten. Meer dan 30% van deze werkenden had een flexibele arbeidsrelatie. Hier maken we onderscheid tussen flexwerkers die als werknemer worden beschouwd, en zzp'ers die als ondernemer worden beschouwd. Figuur 1 toont de groei aan van beide categorieën. Het aandeel zzp'ers neemt vooral na 2000

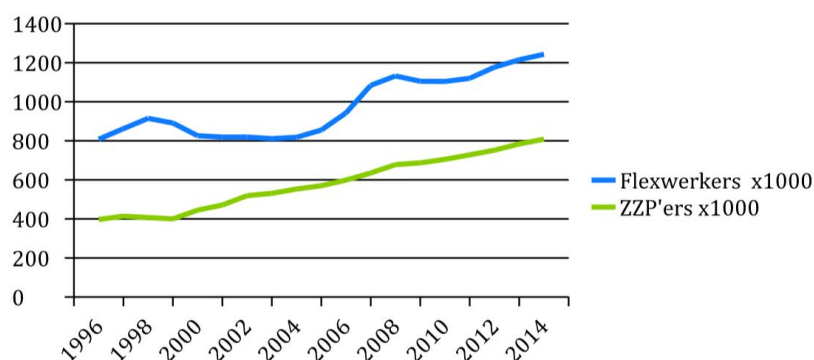
² CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. P. 17.

³ SZW (2012). *Lente-akkoord. Hoofdlijnennotie aanpassing ontslagrecht en WW*. Pp. 3-4.

⁴ WRR (2017). *Voor de zekerheid*. Pp. 30-32.

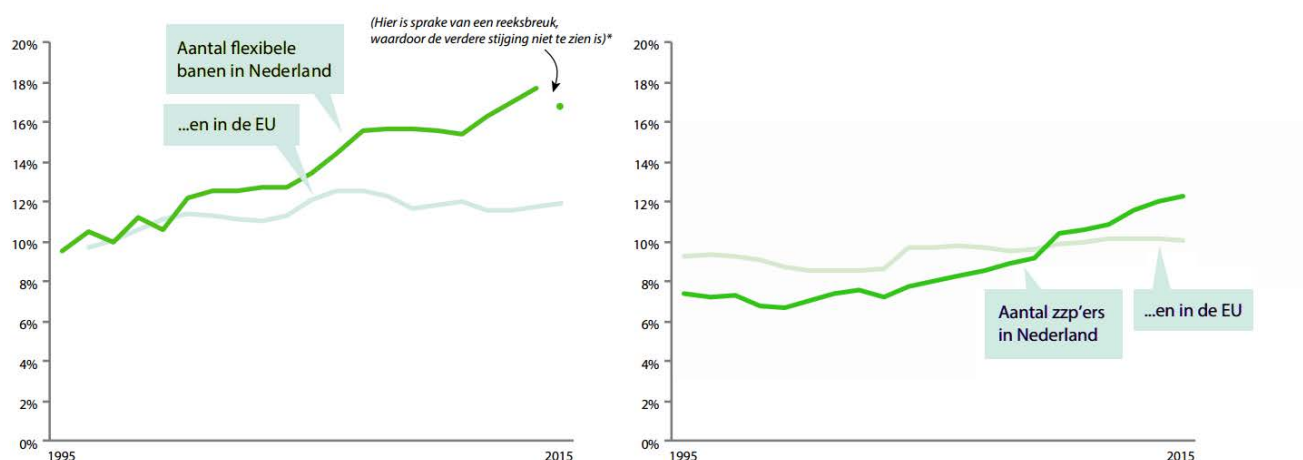
sterk toe van 6,4% van de werkzame beroepsbevolking naar 11,2% in 2014.⁵ Qua flexwerk zien we vooral een snelle stijging na 2005 tot 17,2% van de werkzame beroepsbevolking. Zoals Figuur 2 laat zien is deze stijging in internationaal perspectief – met alle kanttekeningen over definities van flexibel werk in acht genomen – opmerkelijk te noemen.

Figuur 1: Groei “flexibel werk” in historisch perspectief (aantallen)



CBS Statline (2015).

Figuur 2: Groei “flexibel werk” in internationaal perspectief (%-groei per land tussen 1995-2015)



CPB (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*.

5 Het is vooral het percentage zpp'ers dat een dienst of arbeid aanbiedt dat snel gestegen is ten opzichte van zpp'ers die een product aanbieden. Over het algemeen hebben zpp'ers geen tweede baan (zo'n 11% wel), en werken de meeste zpp'ers meer dan 35 uur per week (70%).

Flex is niet flex

De cijfers laten er weinig twijfel over bestaan. We hebben in Nederland veel flexibel werkenden. Maar wat bovenstaande cijfers niet altijd evengoed laten zien, is de diversiteit binnen deze categorie. We maakten al het onderscheid tussen flexwerkers en zzp'ers. Zowel tussen als binnen deze groepen bestaan echter ook grote verschillen en ongelijkheden. “De flexwerker” bestaat niet. Er zijn flexwerkers met uitzicht op een vast contract, werknemers met een tijdelijk dienstverband (vaste uren), uitzendkrachten, oproep- of invalkrachten of werknemers met een vast of tijdelijk dienstverband zonder vaste uren.⁶ Ook “de zelfstandige” bestaat niet. Er moet in ieder geval onderscheid worden gemaakt tussen zelfstandigen die een product aanbieden – ozp'ers: ondernemers zonder personeel – en zelfstandigen die een dienst of arbeid aanbieden – zzp'ers: zelfstandigen zonder personeel.

Het zijn de laatsten die de laatste tijd zo in de belangstelling staan. De almaar groeiende groep van zzp'ers is vooral werkzaam in de financiële dienstverlening, bouw, en horeca. Verder zijn er zzp'ers die slechts één opdrachtgever hebben – de zogeheten “schijnzelfstandigen” – of met meerdere opdrachtgevers werken, zzp'ers die veel dan wel weinig uren maken, of naast hun onderneming ook nog in loondienst werken.

De diversiteit onder flexibel werkenden keert terug als we kijken naar andere variabelen. Om te beginnen met leeftijd: veel flexwerkers zijn jong. Zo'n 64,5% is tussen de 15 en 35 jaar, terwijl deze leeftijdsgroep slechts 32% uitmaakt van de werkzame beroepsbevolking. Deels heeft dit te maken met de wens van veel jongeren om zich nog niet te binden aan een werkgever en verschillende soorten werk uit te proberen. Deels ligt het bij de werkgevers die voorzichtig zijn om nieuwe instromers op de arbeidsmarkt met weinig werkervaring vaste contracten aan te bieden.

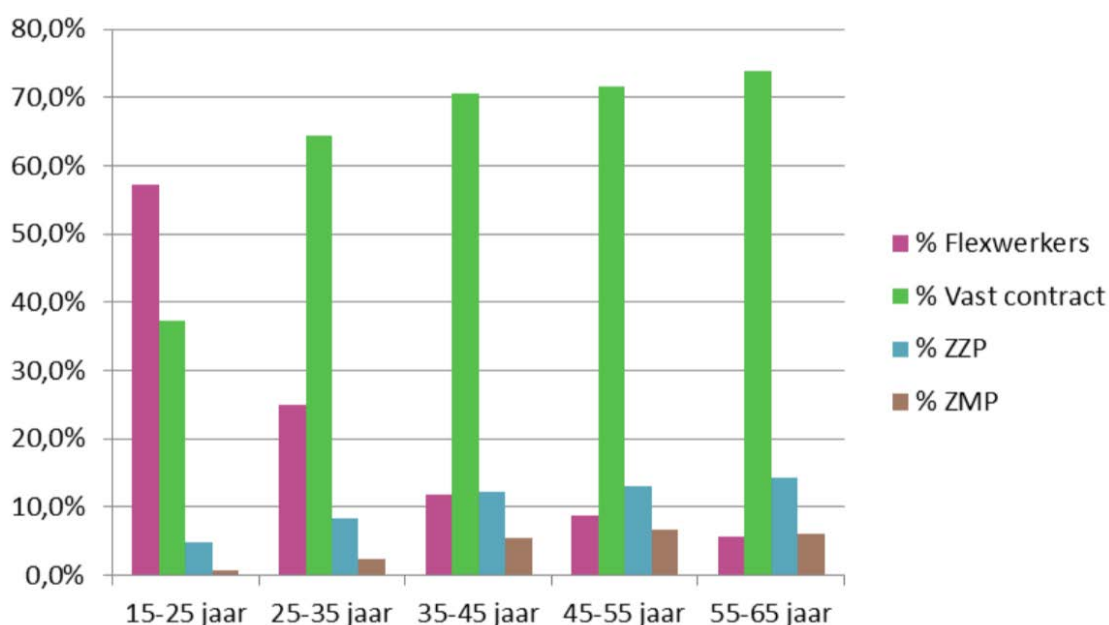
Ondertussen zijn zzp'ers juist relatief oud: 30% van alle zelfstandigen zonder personeel zijn tussen de 45 en 55 jaar, zie Figuur 3. Velen, maar zeker niet allen, hebben na jaren vast dienstverband de bewuste keuze gemaakt om voor zichzelf te beginnen. Met vaak significante werkervaring durven ze de risico's beter aan dan mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Maar ook hier zien we mensen die, tegen wil en dank, in flexibel werk terecht zijn gekomen als zelfstandige omdat er bij bedrijven en organisaties nu eenmaal minder posities zijn op hun niveau.

⁶ Het tijdelijke contract met uitzicht op vast is het meest voorkomende flexibel contract. Sinds 2010 daalt dit type flexcontract echter; de groei zit vooral in de oproepkrachten en contracten van maximaal een jaar (zonder uitzicht op een vaste aanstelling).

Zzp'ers zijn daarmee veelal man en hoogopgeleid, terwijl flexwerkers net iets vaker vrouw zijn en lager opgeleid.⁷ Mensen van niet-westerse migrantenafkomst zijn structureel oververtegenwoordigd onder flexwerkers. In 2014 was ruim 14% van de flexwerkers van niet-westerse komaf, terwijl zij slechts een kleine 10% uitmaken van de werkzame beroepsbevolking. Hun aandeel als zelfstandige of als werknemer met een vast contract schommelt daarentegen rond de 8%.

Wat de diversiteit onder flexibel werkenden vooral laat zien is de tweedeling tussen enerzijds diegenen die vanuit een sterke positie op de arbeidsmarkt zelf voor flexibiliteit hebben gekozen, met name oudere hoogopgeleide zzp'ers, en een significante groep die weinig andere keus ziet dan vanuit tijdelijke contracten en opdrachten te werken. Onder die laatsten vallen ook de schijnzelfstandigen die maar één opdrachtgever kennen. Voor deze schijnzelfstandigen en veel andere flexwerkers biedt flexibiliteit een cruciale kans om überhaupt binnen de arbeidsmarkt te kunnen staan. Tegelijkertijd zien we juist deze groep worstelen met de onzekerheden die tijdelijke contracten met zich meebrengen.

Figuur 3: Verdeling contractvormen per leeftijdscategorie in de werkzame beroepsbevolking (2014).



CBS Statline (2015).

⁷ Bij zowel flexwerkers als zzp'ers zien we qua opleiding wel dezelfde trend. Het aandeel lager opgeleiden neemt geleidelijk af, en middelbaar- en hogeropgeleiden toe. Bij hoger opgeleiden gaat het vaker om een tijdelijk contract met uitzicht op een vast dienstverband, terwijl het bij lager opgeleiden vaker gaat om uitzendwerk.

Groter aanpassingsvermogen

Met het oog op de wereldwijde veranderingen in de economie, biedt flexibilisering belangrijke kansen. Het stelt bedrijven zoals gezegd in staat om snel in te spelen op veranderingen in hun omgeving. Werkgevers durven met flexibele arbeidskrachten makkelijker globale concurrentie en risicovolle innovatieprojecten aan omdat ze weten dat ze mensen weer kunnen laten gaan als het project niet direct slaagt. In de afgelopen jaren vormde de flexibele schil zo een belangrijke buffer tegen de gevolgen van de economische crisis.⁸ Het maakte het voor bedrijven mogelijk om ondanks de slechte conjunctuur nieuwe mensen aan te nemen en kansen op werk te creëren in een economisch zware tijd.

Maar vergroting van ons aanpassingsvermogen gaat om meer dan de mogelijkheid om werkkraft flexibel in te zetten. We denken hierbij net zo goed aan innovatie en productiviteit, en daarmee aan het ontsluiten van kennis en menselijke creativiteit. Het gaat er met andere woorden ook om dat de eigen kracht van mensen goed wordt ingezet. In meer economische termen: menselijk kapitaal wordt almaar belangrijker in de internationale concurrentie. In een flexibele arbeidsmarkt kunnen mensen makkelijker aan de slag daar waar ze een duidelijke meerwaarde kunnen bieden in plaats van alleen op de plekken waar ze nu eenmaal een vaste overeenkomst hebben.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat flexwerk niet per definitie de voorkeur van werkgevers heeft. Ook voor hen zitten er nadelen aan zoals het risico van investeren in mensen die makkelijk weer weggaan of een gebrek aan continuïteit in de organisatie of motivatie onder werknemers als het verloop hoog is. Waarom veel werkgevers toch steeds vaker voor het flexibele contract kiezen, heeft alles te maken met de rigide regels rondom haar tegenhanger, het vaste contract.⁹ Een vast contract is, zoals we hierboven zagen, moeilijk te beëindigen in Nederland en heeft bovendien zwaardere premielasten voor een werkgever dan een flexibel contract.

Hoe zit het met de werkende zelf? Er lijkt onder hen wel degelijk behoefte aan meer flexibiliteit te zijn. Met name als dat een soepele verandering van werkomgeving kan betekenen. De sterke opkomst van zzp'ers is illustratief in dit verband. Recente studies tonen telkens weer de relatieve tevredenheid aan onder deze groep. In vergelijking met werknemers, geven zelfstandigen vaker aan dat ze hun werk leuk en gevarieerd vinden.

⁸ Ruud Muffels (2013). "Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt". Pp. 79-80

⁹ Dit neemt overigens niet weg dat werkgevers ook om andere redenen kiezen voor flexibele contracten, niet op de laatste plaats in publieke sectoren zoals het onderwijs waar veel met invallers wordt gewerkt, of in de zorg om schaarste op te vangen in bepaalde specialisaties.

Ze hebben significant minder last van burnoutklachten. Ruim 7% van zelfstandigen zegt zich af en toe opgebrand te voelen versus 14% van werknemers.¹⁰ Ook voor werkenden met een contract kan flexibilisering voordelen brengen als deze daadwerkelijk bijdraagt aan een grotere banendoorstroom. Veel vaste werknemers willen wel, maar durven nu de overstap naar een andere, wellicht beter passende baan niet aan uit angst voor verlies van zekerheid.¹¹ Met name ouderen zijn bang überhaupt niet meer aan werk te komen omdat ze te duur zijn geworden voor de werkgever. Zolang de overstap van vast naar flexibel werk zo groot is als nu, met weinig geloofwaardige kansen op omscholing of nieuw lonend werk, zullen deze mensen niet snel hun plek opgeven. Ondertussen lukt het de vele jonge flexwerkers amper een baan langer vast te houden dan de twee jaar dat hun contract mag worden verlengd voordat het vast moet worden. Werkgevers willen of kunnen de risico's van dat laatste vaak niet aan. Ook hier stopt de doorstroom van flexibel naar vast.

Diepere kloof

Met het gebrek aan doorstroom komen we bij de keerzijde van flexibilisering. We zien een toenemende tweedeling tussen vaste en flexibele arbeidskrachten en tussen flexibel werkenden onderling. Terwijl vaste werknemers bescherming genieten zowel op gebied van baan zekerheid als inkomensvervanging, lopen flexibel werkenden significant hoger risico op deze fronten.

De hooggeschoolde zzp'er kan tijdelijk inkomensverlies bij ziekte of ongevallen vaak opvangen. Aan de onderkant van de flexibele markt waar veelal laaggeschoolden werken of mensen met migrantenaafkomst, zien we een ander verhaal. Deze flexwerkers en zelfstandigen zouden misschien liever de zekerheid van een vast contract hebben, maar maken daar over het algemeen weinig kans op.¹² Ze komen vaak in tijdelijk werk terecht met minimale arbeidsvoorwaarden.

Dat zien we niet alleen bij jongeren en migranten, maar ook steeds vaker bij ouderen die een (vaste) baan zijn kwijtgeraakt. Eenmaal buiten de arbeidsmarkt, is het voor de laatsten vaak bijzonder lastig er weer in te komen. Velen kampen met een weinig aantrekkelijke positie voor werkgevers die vrezen voor hoge loonkosten en langdurig ziekteverzuim. Deze ouderen, maar ook andere kwetsbare groepen, komen makkelijk in schijnzelfstandigheid terecht, met noch voldoende inkomen noch bescherming om arbeidsrisico's op te vangen.

10 CBS (2016). 'Zelfstandigen positief over eigen inzetbaarheid.' Online artikel gepubliceerd op 24 mei 2016.

11 SZW (2012). *Issue Monitor Duurzame Inzetbaarheid*. Juni 2012.

12 TNO CBS (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Pp. 12-32.

Tekenend voor de tweedeling is de **ontevredenheid onder flexwerkers**. Slechts 20% van hen zegt doelbewust voor een tijdelijk contract te kiezen. De meesten accepteren het uit noodzaak en hebben liever een vast contract. Vast betekent garantie, of althans de schijn daarvan, op inkomen, op een goede hypotheek, erkenning en verbondenheid. Vanuit het idee van tijdelijkheid blijven flexwerkers vaak buiten het (vaste) team staan. Ze krijgen minder mogelijkheden tot opleiding of mogen niet deelnemen aan de ondernemersraad. Het is geen goede situatie van waaruit mensen kunnen investeren in zichzelf en in elkaar.

Andere problemen zitten in de oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden of de *race to the bottom* op tarieven van zelfstandigen in bepaalde sectoren, zoals de thuishulp of de kunsten. De mogelijkheid om zzp'ers in te huren zonder aan voorwaarden te voldoen om premies af te dragen voor pensioen of arbeidsongeschiktheid zet druk op het voortbestaan van dergelijke voorwaarden voor andere werkenden. Om de onderlinge concurrentie aan te gaan, bieden zzp'ers ook zelf steeds lagere tarieven, met als paradoxaal gevolg een afname in zelfstandigheid onder zelfstandigen.¹³ Een toenemend aantal kan niet of slecht rondkomen van eigen verdiensten, zijn onverzekerd en bij wegvallen van inkomen al snel afhankelijk van familie of bijstand. Deze trend zal nog sterker toenemen als digitale bemiddelingsplatformen voor volledige transparantie en nog grotere competitie gaan zorgen.

Op de lange termijn dreigen ernstige problemen op het gebied van sociale zekerheid en inzetbaarheid. Hoe gaan we over pakweg 40 jaar om met een significante groep zelfstandigen die amper pensioen heeft opgebouwd? Gaat de AOW hen voldoende opvangen? En hoe zorgen we dat flexibele krachten genoeg kennis en vaardigheden opbouwen om op veranderingen in de economie in te spelen? Dat mensen duurzaam inzetbaar blijven nu we langer leven, langer vitaal blijven en langer (moeten) werken? Nu liggen (bij)scholingsbudgetten vaak vast in voor tijdelijke werknemers, en al helemaal voor zelfstandigen, slecht bereikbare cao's. Hoe zorgen we ervoor dat ook zij mee kunnen in de nagestreefde kenniseconomie?¹⁴ En hoeveel kansen maakt zo'n kenniseconomie als de beroepsbevolking zelf daartoe niet is uitgerust?

13 Zie o.a.: Marcel Canoy (2014). "Race to the ZZP bottom verhinderen zonder betutteling," *Economisch Statistische Berichten*. Online artikel gepubliceerd op 31 oktober 2014.

14 "Kenniseconomie" is een vaakgenoemd begrip om de verschuiving aan te geven van een economie gericht op de agrarische sector en industrie naar een kennis- en diensteneconomie. De Nederlandse overheid streeft al jaren naar een dergelijke verschuiving en heeft zich daartoe mede tot doelstelling gezet dat in 2020 20% van de bevolking tussen 25 en 65 jaar deelneemt aan enige vorm van opleiding of cursus. Zie ook Ministerie van OCW (2011). *Kennisagenda OCW*; en CBS (2015). *ICT, kennis en economie 2015*. Pp. 197-198.

Onze uitdaging

Vanuit de bovenstaande analyse komen we bij de uitdaging: hoe om te gaan met de voortschrijdende flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt? Hoe kunnen we de kloof tussen flexibele en vaste krachten, en tussen flexibel werkenden onderling, dichten zonder één van die groepen daarbij onevenredig te benadelen?

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk zagen, hebben we hier deels te maken met de gevolgen van een sterk veranderende wereldeconomie. De huidige problemen aan de onderkant van flexibele markt kunnen niet los worden gezien van globale ontwikkelingen als automatisering en de structurele economische stagnatie in Europa. Een deel van de oplossing ligt dan ook bij economische groei. Groei die duurzaam is en die banen creëert zodat de werkloosheid onder jongeren niet doorschuift naar ouderen, of de onzekerheid van flex niet wordt overgeheveld op vast.

Tegelijkertijd toont dit hoofdstuk aan hoezeer de Nederlandse regelgeving meespeelt. Zij draagt bij aan de grote mate van flexibilisering in ons land én aan de problematische ongelijkheden die zijn ontstaan op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat er nog veel te winnen valt door de regelgeving aan te passen. Echter, voordat we gaan hervormen, moeten we ons doel helder voor ogen hebben. Wat vinden we nu echt belangrijk als het gaat om de toekomst van werk?

2. (Voor)waarden voor verandering

Is het eigen verantwoordelijkheid als een onverzekerde zzp'er door een ongeval niet meer kan werken, en dus geen inkomen meer heeft? Is het wenselijk dat iedereen na twee jaar werk recht heeft op een transitievergoeding? En is het rechtvaardig dat een jonge flexwerker meer werkonzekerheid ervaart dan een 50-plusser met een vast contract? Om deze vragen te bespreken vanuit sociaal-liberaal oogpunt is het nodig om eerst een aantal kernwaarden op het gebied van werk uiteen te zetten. Dit hoofdstuk licht de drie belangrijkste waarden van keuzevrijheid, kansengelijkheid en verbondenheid toe en wijst op dilemma's bij de afweging van deze waarden in de praktijk van de arbeidsmarkt.

Positieve vrijheid

De grondslag voor de genoemde waarden is de sociaal-liberale benadering van vrijheid en de verschillende soorten vrijheid. Individuen moeten niet alleen zoveel mogelijk vrij zijn *in* hun doen en laten, zij moeten ook in staat gesteld worden *om* te doen en laten. Het gaat dus niet alleen om vrijwaring van overheidsinmenging in het leven van individuen, ook wel negatieve vrijheid genoemd. Het gaat erom dat iedereen zich zo veel mogelijk kan ontplooien, met onderwijs dat voorbereid op de maatschappij, met werk dat voldoening geeft en dat loont, en met volwaardige ondersteuning als inkomen (tijdelijk) weg valt. Dit noemen we positieve vrijheid.¹⁵ De overheid heeft daarbij een actieve rol gericht op “gelijkheid van kansen en mogelijkheden om het eigen lot te verbeteren.”¹⁶ Daaronder valt het faciliteren van goed en toegankelijk onderwijs, betaalbare woningen, maar ook bescherming tegen discriminatie op de werkvloer.

Positieve vrijheid betekent een actieve overheid die kansen creëert, ook op werk.

Om die vrijheid te waarborgen, zijn grenzen onmisbaar. Immers, vrijheid geldt voor *alle* individuen, hier en elders, nu en in de toekomst. Daar waar de vrijheid van de één schade kan berokkenen aan de ander of aan toekomstige generaties, dient die begrensd te worden. De vrijheid van ouders om hun kinderen naar eigen inzicht op te voeden, betekent niet dat ze hen alle onderwijs mogen ontzeggen. Een bedrijf mag niet onverlet het milieu vervuilen zodat onze kleinkinderen straks de rekening betalen.

15 Voor een gezaghebbende en kritische uiteenzetting van positieve en negatieve vrijheid, zie: I. Berlin (1958) “Two Concepts of Liberty.” In Isaiah Berlin (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.

16 VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. P. 34.

Het is de paradox van iemands vrijheid begrenzen om ieders vrijheid te vergroten.¹⁷ Daarbij zijn we telkens op zoek naar de juiste balans tussen vrijheid en gelijkheid. Twee principes die cruciaal zijn binnen het sociaal-liberaal gedachtegoed, maar die vaak op gespannen voet met elkaar staan.¹⁸ Het vergroten van de één kan snel ten koste gaan van de ander. Een samenleving met totale vrijheid is onwerkbaar omdat dan al snel alleen het recht van de sterkste geldt. Tegelijkertijd is een samenleving van totale gelijkheid evenmin wenselijk als we daarvoor mensen hun vrijheid ontnemen om verschillend te kunnen zijn.

Binnen het sociaal-liberaal gedachtegoed streven we er altijd naar om de balans tussen vrijheid en gelijkheid zo af te stemmen dat er sprake is van gelijkheid in startposities, met dezelfde kansen – en herkansingen – voor allen. Dit is een begrenzing van de negatieve vrijheid juist om ervoor te zorgen dat iedereen, telkens opnieuw, gelijke mogelijkheden krijgt om zich te ontwikkelen. Het is met dit gedachtegoed als grondslag dat waarden van keuzevrijheid, kansengelijkheid en verbondenheid leidend zijn voor sociaal-liberalen bij het herinrichten van de arbeidsmarkt.

Vanuit sociaal-liberaal gedachtegoed erkennen we de **intrinsieke waarde van werk**. Niet alleen in het kader van economische groei of productiviteit. Werk gaat vooral over het kunnen opbouwen van een zelfstandig bestaan. Betaald werk is nodig voor het brood op de plank. Het maakt financiële onafhankelijkheid mogelijk en draagt zo bij aan individuele zelfbeschikking. Evengoed draagt werk, betaald en onbetaald, bij aan het creëren van eigenwaarde, van een gevoel erbij te horen en nuttig te kunnen zijn. Het biedt voor velen structuur in het dagelijks leven, een kans op integratie voor migranten, op de sociale contacten die we allemaal nodig hebben en die essentieel zijn om te investeren in onze eigen toekomst en in de economie als geheel. Werk is een manier voor mensen om zich te ontwikkelen, om te ontdekken en te laten zien wie je bent en bij te dragen aan de maatschappij.

17 Dezelfde dynamiek vormt de kern van het sociaal contract, zoals vormgegeven in onder andere T. Hobbes (1651) “Leviathan” en J.-J. Rousseau (1762) “Du Contrat Social”.

18 Zie De Tocqueville, A. (1840) “Over democratie in Amerika”, boek 2, deel 2, voor een uitgebreide discussie over het spanningsveld tussen vrijheid en gelijkheid. Binnen D66 is dit thema ook vaker besproken, onder andere door J. Glastra van Loon en in H. Zeevalking’s pamflet *De filosofie van D’66* (1973).

Keuzevrijheid

Bij het inrichten van de arbeidsmarkt, kijken sociaal-liberalen allereerst naar het individu en de vrijheid van mensen om hun eigen leven, en daarmee ook werk, vorm te geven. Vanuit de kernwaarde van (keuze)vrijheid vinden we dat iedereen zoveel mogelijk een vorm van arbeid moet kunnen zoeken die bij hem of haar past, of dat nu als parttime zelfstandige ICT'er is, freelance stukadoor of fulltime gemeenteambtenaar. Wij vertrouwen in eerste instantie op de eigen kracht van mensen om zelf in te zien welk werk ze het beste op welke wijze kunnen verrichten, en om zelf of samen oplossingen te vinden voor problemen waar ze in hun werkende leven tegenaan lopen.¹⁹ Elk individu moet zelf kunnen beslissen wat voor hem of haar een goed leven is en hoe dat in te vullen. Deze waarde van individuele vrijheid komt, zoals eerder aangegeven, wel met grenzen daar waar de vrijheid van de één die van anderen belemmert, nu of later.

Waar leggen we **grenzen aan vrijheid** op het gebied van werk? Denk aan contractrecht dat vastlegt op welke gronden werknemers ontslagen mogen worden. De vrijheid van een ondernemer mag er niet toe leiden dat een werknemer vanwege haar afkomst op straat wordt gezet. Of pensioenpremies. Ze perken je vrijheid nu in om over je bruto salaris te beschikken, maar zorgen er voor dat jij en anderen straks op oudere leeftijd kunnen stoppen met werken.

Zodra er grenzen worden gesteld aan vrijheid stuiten we op lastige dilemma's. Mag je een beroep doen op je vrijheid om *niet* te werken en te leven van uitkeringen, of breng je daarmee schade toe aan anderen? In hoeverre kan de overheid mensen dwingen om te werken? Vanuit sociaal-liberaal perspectief zou overheidsdwang zoveel mogelijk een laatste redmiddel moeten zijn. Beter is om met stimulerende regelingen en actieve werkbegeleiding mensen aan te moedigen weer aan de slag te gaan.

Ook geldt dat we zoveel mogelijk kijken naar het individu. De ene zelfstandige is niet de ander. Voor een jonge vader die net zzp'er is geworden, zal het belangrijker zijn om verzekerd te zijn tegen ongevallen dan voor een oudere ondernemer die al een eigen buffer bij elkaar heeft kunnen sparen. Die oudere ondernemer heeft wellicht geen verzekering nodig. Maar zonder diens premies, wordt een verzekering voor de jonge vader al snel onbetaalbaar. Wanneer gaan we de ondernemer verplichten om mee te betalen aan de zekerheid van de ander? Hier raakt de vrijheid om eigen keuzes te maken de twee andere waardes van kansengelijkheid en verbondenheid.

¹⁹ VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*.

Kansengelijkheid

Een essentieel uitgangspunt in het sociaal-liberaal gedachtegoed is dat zoveel mogelijk mensen zich moeten kunnen ontwikkelen, in werk en leven.²⁰ Centraal hierin is het principe van kansengelijkheid en het daaraan verbonden herkansingsgelijkheid. Verschil tussen mensen mag en zal er altijd zijn, maar iedereen moet dezelfde kansen hebben om in de maatschappij vooruit te komen. Dat begint bij goed basisonderwijs en loopt door in vervolgstudies en beroepsgerichte bijscholing. Iedereen komt de mogelijkheid toe om door te groeien. Om na een verkeerde studiekeuze, faillissement, of een carrière misstap, een her- of doorstart te maken. Het is niet voor niets dat vaak gesproken wordt van een leven lang leren.

Leven lang leren sluit aan op de gedachte dat je eigen verdiensten bepalend zijn in waar je terecht komt qua werk en inkomen, en niet je etnische of sociaal-economische achtergrond. Die laatste verschillen willen we verkleinen door mensen aan het begin en tijdens hun loopbaan de kans te geven om, telkens opnieuw, nieuwe vaardigheden te leren. Vaardigheden waarmee we werk kunnen vinden dat bij ons past. Niet iedereen kan of hoeft daarbij de top te bereiken. Het gaat om wat we zelf voor elkaar krijgen op basis van eigen talent. Ongeacht hoe deze verdienste in de samenleving of in de economie wordt gewaardeerd. Het gaat er om dat we allemaal de kans krijgen om te doen wat we willen en kunnen, of dat nu vioolbouwer of verpleegkundige is.

Geen enkele beroepsgroep is gevrijwaard van verandering. Mensen dienen hier beter op voorbereid te zijn. In de huidige arbeidsmarkt is verandering de norm geworden. Bedrijven en organisaties moeten inspelen op toenemende internationale concurrentie en technologische vernieuwing. We zullen constant andere technieken aan moeten leren, of ons zelfs compleet nieuwe vakgebieden eigen maken.

Een mensenleven staat niet stil. We worden ziek, verliezen iemand, krijgen een ongeluk. Of we ontmoeten een nieuwe liefde, krijgen kinderen. Het leven is niet altijd maakbaar. Daarom moet iedereen, telkens weer, **opnieuw kunnen beginnen**.

²⁰ Zie VMS (2016). *Beloon prestatie, deel de welvaart*.

Telkens weer opnieuw kunnen beginnen. Dit mag niet voorbehouden blijven aan diegenen die terug kunnen vallen op inkomen uit een erfenis of steun van goed verdienende ouders. Ons streven naar kansen- en herkansingsgelijkheid betekent dan ook dat we mensen *in staat stellen* om zich zoveel mogelijk te ontwikkelen, om hun kansen te benutten. Daarbij delen overheid en burgers verantwoordelijkheid.²¹ De overheid denkt vooruit over hoe mensen voor te bereiden op een veranderende arbeidsmarkt met opleidingen en met tijd en geld om weer te kunnen studeren. Het is aan onszelf om kansen te nemen, om een studie te beginnen en door te zetten.

Ook bij deze principes lopen we tegen allerlei vraagstukken aan. Zelfontplooiing is een mooi en belangrijk begrip voor iedereen, maar niet altijd van even hoge prioriteit voor verschillende mensen. Veel werkenden hebben genoeg aan hun hoofd met de kost verdienen en een gezin runnen. Ze gaan van baan naar baan en hebben niet altijd de ruimte om stil te staan bij hoe ze zich verder willen ontwikkelen qua werk, en hoe dat vervolgens te realiseren. Kunnen we verwachten van een havenwerker dat hij zich na twintig jaar gaat omscholen tot een systeembeheerder bij een bank? Of dat een werkloze alleenstaande moeder van drie kinderen nog een opleiding tot wiskundedocent gaat doen? Het bieden van kansen is essentieel. Tegelijkertijd moeten we erop voorbereid zijn dat niet iedereen die kansen zal, kan of wil nemen.

Verbondenheid

Dat brengt ons tot slot bij de sociaal-liberale waarde van verbondenheid. De kansen die we krijgen en wat we ervan maken staan nooit op zichzelf. Ze worden mede mogelijk gemaakt door andere mensen in onze omgeving. De vakkundige natuurkundeleraar, een inspirerende buurvrouw en vele niet altijd even zichtbare personen scheppen de omstandigheden waarin we onze carrières en levens ontwikkelen. De generaties voor ons bouwden de publieke voorzieningen of goede infrastructuur die we nu als vanzelfsprekend zien. We hebben onze persoonlijke, sociale en institutionele omgeving nodig om ons eigen leven vorm te geven.²²

²¹ Zie VMS (2014). *Ordering op Orde*.

²² Zie C. Hendriks ea. (2014), *Van Opgelegde naar Oprechte Participatie: de mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*. Den Haag: Boom Lemma.

Vanwege deze verbondenheid, gaat individuele vrijheid voor een sociaal-liberaal altijd gepaard met verantwoordelijkheid voor de ander en voor de gehele samenleving. Het is rechtvaardig om welvaart met elkaar te delen omdat we allemaal onze eigen bijdragen hieraan leveren.²³ Het is bovendien in ieders belang om zorg te dragen voor solidariteit die daadwerkelijk verder helpt. Een lange periode in de bijstand is schadelijk voor iemands eigenwaarde en kan leiden tot structurele schulden en financiële problemen. Sociaal-liberalen richten zich daarom zowel op ondersteuning voor als mensen het niet op eigen kracht redden, als op stimulans om weer op kracht te komen.

Voor ons arbeidsbestel betekent dit een afweging tussen uitkeringen en activerende regelingen om bijvoorbeeld bij te scholen. Het houdt in dat we ons bewust zijn van de zwakheden in het huidig stelsel en proberen die recht te trekken. We kijken verder dan de zelfredzame werkende. We zien ook de oudere metaalbewerker die kampt met hoog letselrisico en de jonge kok die kampt met terugkerende werkloosheid. Hun worstelingen gaan de hele maatschappij aan. Denk weer aan de jonge vader die net zzp'er is geworden. Hij en de metaalbewerker kunnen een ongevallenverzekering goed gebruiken. Die is alleen bereikbaar als zoveel mogelijk mensen bijdragen aan de premie. De kok moet ongehinderd kunnen solliciteren. Daarvoor maken we allemaal met elkaar ferme afspraken om discriminatie tegen te gaan. Daarvoor nemen we onze verantwoordelijkheid.

“Als alle mensen evenveel waard zijn, moet je hen behandelen zoals je zelf behandeld wilt worden. En daar komt uit voort dat je anderen de vrijheden (en kansen) gunt die je zelf ook geniet.”

– VMS (2014). *Denk en handel internationaal*. P. 21.

²³ John Rawls, één van de belangrijkste rechtvaardigheidsdenkers van de 20^{ste} eeuw, volgde een vergelijkbare redenering met zijn “verschilbeginsel”: ook de minst bedeelden zouden moeten meeprofiten van het belonen van uitmuntende prestaties van een enkele. Zie ook VMS (2016). *Beloon prestatie en deel de welvaart*.

3. Van waarden naar werkelijkheid

Hoe vertaal je principes naar praktijk? Welke keuzes maken we als waarden met elkaar lijken te botsen? Diverse dilemma's kwamen al ter sprake. Ze zijn lastig maar kunnen ook helpen om tot creatieve oplossingen te komen. Oplossingen die de kernwaarden als basis nemen. Om hier handen en voeten aan te geven, zal dit laatste hoofdstuk drie vraagstukken uitwerken en richtingen aangeven voor beleid dat beter aansluit bij de realiteit van de huidige arbeidsmarkt.

Vrijheid noch verbondenheid in huidig werkstelsel

Onder de meest prangende vraagstukken in ons huidig werkstelsel zijn duurzame inzetbaarheid, contractvormen en sociale zekerheid. Op elk front zien we structuren die onvoldoende uitgerust zijn op een veranderende arbeidsmarkt. Zo wordt er al jaren gesproken over het belang van duurzame inzetbaarheid. Maar een kerncomponent hiervan, leven lang leren, lijkt maar niet van de grond te komen. Mensen stromen te weinig door in opleidingen en (nieuwe) banen. Daar bovenop zien we de hoge loonkosten en ontslagbescherming die werkgevers ontmoedigen om nieuwe mensen aan te nemen. Ze maken het lastig voor instromers met weinig arbeidsverleden. Mensen met een arbeidscontract ondervinden eveneens moeilijkheden in de gebrekkige doorstroom van flexibel naar vast, en in het vinden van nieuw werk nadat een contract beëindigd is. Met de toename van flexibele werkvormen dreigen bovendien steeds meer mensen buiten het zekerheidsstelsel te vallen dat nog grotendeels is ingericht op het vaste contract. Te veel werkenden zijn hierdoor te weinig beschermd. Aan de andere kant staan de werkenden die wel binnen dit stelsel vallen, maar tegen haar complexe en dwingende karakter aanlopen. De wirwar aan collectieve premies en verzekeringen vormen vaak belemmeringen voor individuen om naar eigen inzicht hun werkend leven in te richten.

Het huidige systeem ondermijnt zodoende alle drie sociaal-liberale waarden op het gebied van werk: die van verbondenheid tussen vaste en flexibele werknemers en onder de flexibel werkenden zelf; die van individuele keuzevrijheid in hoe je je loopbaan vormgeeft en beschermt; en die van kansengelijkheid op werk en ontwikkeling. We lichten de drie vraagstukken kort toe:

Vraagstuk I: (On)duurzame inzetbaarheid?

Bij **duurzame inzetbaarheid** behouden mensen hun fysieke en mentale vermogen, motivatie en loopbaanpotentieel om langer vitaal te blijven werken.

- *Beperkte keuzes:* Om langer en met voldoening te kunnen werken is het belangrijk zelf keuzes te kunnen maken. Keuzes om naar eigen inzicht te wisselen tussen werkvormen die beter passen bij waar je goed in bent. Die keuzes zijn nu te beperkt. Werkenden worden vaak gedwongen zich te voegen binnen bepaalde constructies van vast of flexibel werk die slecht van toepassing zijn op de individuele situatie. Dit terwijl we al jaren een stijgende lijn zien van werkenden die meerdere werkvormen combineren.²⁴ Bijna een derde van de 1.3 miljoen werkenden met een zzp-inkomen waren in 2014 ook in loondienst. Steeds meer mensen hebben twee of drie parttime banen, al dan niet met een eigen bedrijf erbij. Deze zogeheten “hybridisering van werk” heeft alles te maken met flexibilisering.²⁵ Zij kán positief bijdragen aan inzetbaarheid. Werkenden die diverse banen combineren, ontwikkelen een breder netwerk en doen vaardigheden op in verschillende sectoren. Probleem is dat de arbeidsmarkt hier nog onvoldoende op is ingesteld. Veel werkenden, of ze nu voor hun plezier of uit nood diverse werkvormen combineren, raken in de knel met de huidige rigiditeit. Ze lopen tegen allerlei barrières aan zoals regelgeving die het lastig maakt om als zelfstandige over te stappen op werkgeverschap.²⁶ Zo worden mensen eerder belemmerd dan gestimuleerd in het versterken van hun toekomstkansen op werk.
- *Gemiste kansen:* Op dit moment lopen te veel mensen kansen mis om te leren voor werk. Nog geen 18% van de 25-65-jarigen in Nederland neemt deel aan een werkgerelateerde opleiding of cursus.²⁷ Daarmee zitten we weliswaar in de top vijf van EU landen, maar het kan nog zoveel beter. In Denemarken bijvoorbeeld, is ruim een derde van hetzelfde cohort actief in leven lang leren programma's. Ook zien we in Nederland een onevenredige verdeling in deelname aan opleiding. Jongeren en hoger opgeleiden volgen vaker beroepsgerichte studies dan ouderen en lager opgeleiden. Juist de groepen die het hard nodig hebben, worden niet of te weinig bereikt met de

24 CBS (2015). *Kwaliteit van leven in Nederland*. P. 35.

25 WRR (2017) *Voor de zekerheid*. Pp. 23-24.

26 Ruud Hoefnagel, Nardo de Vries en Paul Vroonhoof (Panteia 2015). *Arbeidsmarktpositie van zzp'ers. Zzp-panel: resultaten eerste meting 2014*.

27 CBS (2016). *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht*. P. 3.

beschikbare scholingsprogramma's. We zien nog veel drempels als het gaat om leren op de werkvloer of tussen banen door. Denk aan de hoge kosten voor het volgen van een tweede studie of de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O). Zolang die laatste vast blijven liggen in sectorale cao's, missen veel flexibel werkenden cruciale kansen op bij- en omscholing [zie ook kaders Ia en Ib op pagina 31] en daarmee op de zo noodzakelijke duurzame inzetbaarheid in een veranderende arbeidsmarkt.

Vraagstuk II: (On)vaste contracten?

- *De bescherming van de één gaat ten koste van de bescherming van de ander:* De hoge ontslagbescherming in de huidige economische realiteit kan deels in stand worden gehouden door een relatief grote groep van werknemers die flexibel kan worden ingezet. Zij maken het mogelijk dat werkgevers in situaties van weinig werk toch contracten kunnen beëindigen zonder in lastige ontslagprocedures terecht te komen. Dit creëert evenwel diepe tweedelingen en beperkt de verbondenheid tussen werkenden met verschillende contractvormen. Is dat rechtvaardig vanuit het oogpunt van het delen van de welvaart? Zeker omdat deze bescherming vaak niet is gebaseerd op verdienste maar op de duur van een dienstverband, lijkt het antwoord op deze vraag ontkennend. De bevoordeling van mensen met een langer dienstverband boven hen die hogere kwaliteit leveren, is in strijd met het beginsel van het belonen van prestaties.²⁸
- *Minder kans op deelname aan de arbeidsmarkt, slechte doorstroom:* Het gebruik van contracten voor bepaalde tijd is in Nederland op het moment zeer hoog met 20% van alle werknemers, vergeleken met 11% voor het gemiddelde van de OESO.²⁹ Een groot probleem zit in de doorstroom vanuit flex naar vast. Die is de afgelopen jaren geslonken waardoor 30% van de flexwerkers langer dan drie jaar in een hoge werkonzekerheid verkeert.³⁰ Lager opgeleiden en mensen met een arbeidsbeperking of van migrantenafkomst zijn hierin oververtegenwoordigd. De economische behoefte aan flexibiliteit slaat zo neer bij bepaalde groepen mensen die vaak al te maken hebben met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Bovendien hebben werkgevers meer prikkels om te investeren in vaste medewerkers dan in medewerkers met een tijdelijk contract. Ten slotte ervaren mensen, met name oudere werknemers, met een contract die ondanks de hoge ontslagbescherming toch hun baan kwijt raken vaak grote problemen om weer aan werk te komen. In 2015 was meer dan 40% van alle werklozen, ruim 240.000 mensen, langdurig – langer dan een jaar – werkloos.³¹ Degenen die geraakt worden, worden hard geraakt.

28 VMS (2015). *Beloon prestatie, deel de welvaart*.

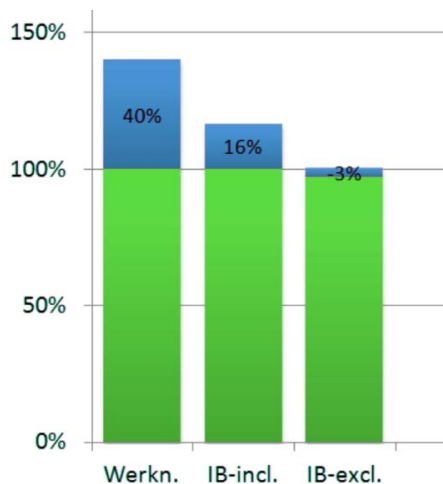
29 OECD Stat (2015). *Incidence of permanent employment*.

30 SEO (2013). *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*.

31 CPB (2015). *Policy brief: Langdurige werkloosheid*.

Vraagstuk III: (A)sociale zekerheid?

- *Kwetsbaren op de arbeidsmarkt nog kwetsbaarder:* Werkenden met relatief weinig marktmacht en arbeidsproductiviteit staan onder druk om als zelfstandige te werken onder minimale bescherming. Een zelfstandige op het Wettelijk Minimum Loon (WML) niveau heeft nu een significant loonkostenvoordeel boven een werknemer, zie figuur 4.³² In 2014 hadden zelfstandigen bovengemiddeld vaak een laag inkomen, met 12,8 procent van alle huishoudens die hun inkomen uit zelfstandig werk hebben, tegenover 4,2 procent lage inkomens onder huishoudens die hun inkomen uit loon hebben.³³ Daarnaast stelt het CBS vast dat zelfstandigen in alle sectoren gemiddeld 10% minder verdienen dan werknemers. In kwetsbare sectoren zoals de kunst kan het verschil oplopen tot wel 43%.³⁴



Figuur 4: Kosten werknemer en zelfstandige bij gelijk netto besteedbaar inkomen op WML niveau inclusief en exclusief reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop (WW)

IBO ZZP 2015

- *Onderverzekering zelfstandigen:* Veel zelfstandigen kiezen er nu voor om zich niet te verzekeren. Zo is slechts een op de vijf verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid.³⁵ Dat legt druk op zelfstandigen in beroepsgroepen met een significant risico op ongelukken op de werkvloer of op een burn-out. Zij kunnen zich nu alleen tegen hoge premies verzekeren. Een bijkomstig probleem is dat door de lage verzekeringsgraad van zelfstandigen een hoger risico bestaat op toekomstige aanspraken op algemene voorzieningen zoals de bijstand.

32 Waarvan 21% vanwege de zelfstandigenaftrek en 23% vanwege de verplichte sociale premies werknemersverzekeringen en de verplichte pensioensopbouw. Zie: *IBO Zelfstandigen Zonder Personeel* (2015). Rapport Ministerie van Financiën. Pp. 38.

33 CBS (2015). *Armoede en sociale uitsluiting*. P. 39.

34 CBS (2016). "Inkomen meeste ZZP'ers lager dan werknemers." Online artikel gepubliceerd op 5 maart 2016.

35 CBS (2016). "Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid." Online artikel gepubliceerd op 6 Februari 2016.

Onze afweging: kansen en herkansingen

Voor de toekomst valt te verwachten dat de trend van flexibilisering zich doorzet. Doen we niets, dan zullen de huidige problemen – de slechte doorstroom op de arbeidsmarkt en druk op sociale zekerheid – erger worden. Hervormingen en investeringen zijn dus hard nodig. Dat willen wij doen met de volgende uitgangspunten: kansen op werken en leren; ruimte – en concrete steun – om kansen te benutten; vrijheid om kansen te kiezen.

Deze uitgangspunten volgen uit een afweging van waarden. De waarden van keuzevrijheid, kansengelijkheid en verbondenheid zijn ieder even belangrijk. Wel zien we spanningen tussen deze waarden. In de praktijk van de arbeidsmarkt zullen we afwegingen moeten maken. Wat weegt op welke momenten zwaarder: persoonlijke vrijheid of verbondenheid? En waarom leggen we, juist nu, zo'n sterke nadruk op kansen? Dit zijn de afwegingen die we maken.

Afweging I: Kansen op werken en leren

Bij iedere afweging omtrent werk gaan we altijd eerst uit van de eigen kracht van mensen. Om bij die kracht te kunnen, moeten mensen kansen krijgen en daadwerkelijk in staat zijn om ze te benutten. Kansen- en herkansingsgelijkheid is dus van wezenlijk belang. Investeren in mensen heeft absolute prioriteit – zeker in deze tijd. Nu digitalisering, globalisering en flexibilisering van arbeid een ongekeerde vaart heeft gekregen en de arbeidsmarkt steeds hogere eisen stelt aan de veerkracht van mensen om de internationale concurrentie en de continue veranderende technologieën bij te houden. Nu zien we hoe essentieel menselijk kapitaal en aanpassingsvermogen is. Voor de economie en voor mensen zelf. Om werk te krijgen en te behouden.

Hiervoor moeten een werkende telkens opnieuw kunnen ontdekken waar de eigen kracht ligt. Een jongere kan op haar 23^{ste} denken dat die ligt bij het maken van meubels. Op haar 43^{ste} zijn die interesses, kwaliteiten, baanvooruitzichten wellicht verschoven naar computerprogrammeren. Dan moet de nu oudere jongere weer naar school kunnen gaan. Dan moet ze toegang hebben tot studiefondsen, tot een sociaal leenstelsel, ook als ze 40+ is. Het is dus essentieel dat we meer investeren in gelijke kansen op opleiding, telkens weer, zodat we een leven lang leren.

Afweging II: Ruimte om kansen te benutten

Hoe zorgen we dat een leven lang leren meer dan een mooi motto is? Willen we ervoor zorgen dat mensen hun kansen ook kunnen nemen, dan is daar ruimte voor nodig. Ruimte concreet in geld en tijd. Bijvoorbeeld om voor een bepaalde periode werk met een opleiding te combineren. En dan niet alleen in de avonden wanneer je eigenlijk naar de ouderavond van je kind wilt gaan. Kansen dus ook om werk en zorg te combineren, met langer vaderschapsverlof en betaalbare kinderopvang – juist nu. Nu onze ouders ouder worden, we later kinderen krijgen, in de bloei van onze carrières, en nu we zien dat vaders en moeders de zorg voor die kinderen steeds meer (willen) delen.

Ruimte moet er ook komen in hoe we de arbeidsmarkt inrichten en in de rol van de overheid hierbij. Nu werkt regelgeving eerder belemmerend. Je kunt een nieuwe opleiding tot verloskundige hebben gedaan en alsnog niet in je eigen onderkomen kunnen voorzien. Het brengt ons terug bij de kwestie van positieve vrijheid. Net als kansen belangrijk zijn om ons te ontwikkelen en die vrijheid te bereiken, is positieve vrijheid noodzakelijk om iets van onze kansen te kunnen maken. Dat betekent actief ingrijpen van de overheid en anders ingrijpen dan ze nu doet. Geen opstapeling van regels die de arbeidsmarkt op slot zetten. Maar vrije ruimte en ruime ondersteuning. Ruimte voor werkgevers om contracten makkelijker op te kunnen zeggen als er minder werk is. Steun voor werknemers door de lasten te verlichten en te investeren in scholing en begeleiding naar nieuw werk. En steun voor zelfstandigen in kwetsbare sectoren door hen te beschermen tegen onderbetaling en onderverzekering.

De overheid heeft een voorname taak om de ontstane ongelijkheden, die zij mede zelf heeft veroorzaakt, recht te trekken, met regelgeving die de lasten op het werknemerschap eerder verlicht dan verzwaart, en de overstap tussen banen eerder faciliteert dan belemmert.

Afweging III: Vrijheid om kansen te kiezen

Vrije ruimte betekent ook dat we keuzes creëren zodat mensen zelf kunnen bepalen hoe ze hun werkende leven inrichten. Zeker zo belangrijk hierbij is het inzichtelijk maken van wat mensen kunnen kiezen en richting aangeven. We beseffen dat keuzevrijheid geen panacee is. Ze kan ook verwarring brengen, als we eigenlijk niet goed weten tussen welke opleidingen we moeten kiezen, of welke pensioenvoorziening nu het beste is als je als zelfstandige rond probeert te komen. Te vaak zien we door de bomen het bos niet meer. Juist daar hebben we nog veel te winnen. Niet met het beperken van keuzes, maar met duidelijke informatie, persoonlijke begeleiding en stimulans om die keuze te maken die het best bij iemands situatie past.

Ruime ondersteuning vult de vrije ruimte aan. Keuzes en steun, vrijheid en verbondenheid, dragen er samen toe bij dat mensen zich kunnen ontwikkelen. Zo hebben we een sterke basis van waaruit we ons leven naar eigen inzicht en met elkaar in kunnen richten. Dat betekent ook dat we in bepaalde gevallen persoonlijke keuzes moeten inperken. Als teveel mensen zich weinig of niet verzekeren en daardoor de zelfstandigheid van anderen en die van zichzelf op de lange termijn in gevaar brengen. Dan mag een actieve overheid een pakket, een zogeheten *default*, aanbieden die iedereen eenzelfde standaard aan bescherming geeft. Hoe dat in de praktijk kan werken, zetten we uiteen in het laatste gedeelte over oplossingsrichtingen.

Drie oplossingsrichtingen voor een kansrijker arbeidsbestel

Met de bovenstaande afwegingen komen we uit bij drie oplossingsrichtingen voor hervorming van de arbeidsmarkt, zowel op de korte als de lange termijn. Het zijn voorstellen waarbij we beseffen dat er meerdere wegen naar hetzelfde doel kunnen leiden. Voor ieder voorstel zal een transitieperiode gelden die voorbereidingstijd kost en die in de politieke praktijk verder bepaald zal moeten worden. Doel is steeds een eerlijker en kansrijker arbeidsbestel voor alle werkenden.

Oplossingsrichting I: Investeren in leren

Als je wilt dat mensen meer kansen hebben op werk dat loont, dan is opleiding fundamenteel. Niet alleen opleiding aan het begin, maar ook gedurende de loopbaan. Banen komen en gaan, werk blijft als je goed voorbereid bent op nieuwe ontwikkelingen. Een omvangrijk pakket aan maatregelen om een leven lang leren te stimuleren is hiervoor cruciaal. Niet af en toe een tijdelijke regeling zodat werknemers in een bepaalde sector zich om kunnen scholen, maar een permanent plan dat op alle terreinen van werk mensen continue stimuleert om te blijven leren. Een plan dat de samenleving ervan doordringt dat alleen door te blijven leren, we de constante veranderingen op de arbeidsmarkt aan kunnen gaan.

Concreet stellen we voor om de budgetten voor scholing uit de sectorale opleiding- en ontwikkelingsfondsen te halen, individueel beschikbaar te maken en te verruimen [zie kaders Ia en Ib]. Uitgangspunt daarbij is maatwerk, lage drempels en een stevige stimulans met name voor mensen die nu kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het is prachtig en noodzakelijk dat je als tandarts regelmatig nascholing bijwoont. Diezelfde vanzelfsprekendheid moet er komen voor andere beroepsgroepen. Zo moet een automonteur zich kunnen laten scholen over elektrische auto's, maar ook over een mogelijke overstap naar een andere sector.

Om dit mogelijk te maken zal meer nodig zijn dan een persoonlijk scholingsfonds. Denk ook aan de uitbreiding van het huidige aanbod aan volwassenonderwijs. Daarbij moet zorgvuldig gekeken worden naar wie wat aanbiedt. Kiezen we voor private uitvoering, dan betekent dat ook streng toezicht en inkadering. De overheid moet erop toezien dat instellingen onderwijs aanbieden dat aansluit bij een flexibele arbeidsmarkt. Onderwijs waarin je niet alleen één vak leert, maar ook snel leert schakelen naar andere vakgebieden en technologieën. Onderwijs dat bereikbaar en betaalbaar is, met cursussen

die je kunt combineren met lesgeven of andere werkzaamheden. Met trainingen op de werkvloer waarbij je je nieuwe kennis direct kunt toetsen aan de praktijk. Met intensieve omscholingstrajecten waarbij mensen wellicht een stapje terug doen in inkomen, maar dan wel ondersteuning krijgen in de vorm van kinderopvang. Zodat je niet met een baby op de arm examens hoeft voor te bereiden.

Een leven lang leren moet uiteindelijk bijdragen aan iemands duurzame inzetbaarheid. Vanuit opleidingen moet de brug worden geslagen naar werk dat loont en voldoening geeft. Hiervoor is het ook belangrijk om sterk in te zetten op arbeidsbemiddeling en loopbaanondersteuning. Een regelmatige inzetbaarheidscan of ‘scholingscoach’ [zie kader Ib] kan helpen om elke zoveel jaar te stil te staan bij welke mogelijkheden we op de arbeidsmarkt hebben en hoe die te verbeteren. Als er een advies is voor stages of leerwerktrajecten, dan zullen we er, met steun en (fiscale) stimulans voor moeten zorgen dat die daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Naast de bovenstaande voorstellen bestaan er nog vele andere ideeën om werk te maken van leven lang leren.³⁶ Het gaat er nu om dat we structureel en intensief gaan investeren. Investeren in volwassenonderwijs, in leerwerktrajecten, in financiële regelingen die omscholing mogelijk maken, in mensen en hun eigen kracht. Investeren juist nu, omdat investeringen in opleiding vaak een lange periode nodig hebben voordat ze tot zichtbaar resultaat leiden. Scholing kost nu eenmaal tijd, en we hebben geen tijd te verliezen.

³⁶ Zie ook het onlangs verschenen rapport van de Commissie vraagfinanciering mbo (2017). *Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid.*

Wat werkt niet? De huidige O&O fondsen...

Kader Ia

... zijn beperkt toegankelijk: een steeds grotere groep werkenden mist de boot. Vooral zelfstandigen maar ook flexwerkers hebben slecht tot geen toegang tot deze fondsen. Dat werkt de genoemde tweedelingen op de arbeidsmarkt in de hand.

... zijn vaak beperkt tot opleidingen gericht op specifieke functies en/of sectoren: werknemers kunnen hun vaardigheden wel verdiepen, maar lang niet altijd verbreden. Dit terwijl intersectorale mobiliteit en omscholing naar nieuwe functies juist zo belangrijk zijn op een constant veranderende arbeidsmarkt.

... besteden weinig aandacht aan randvoorwaarden: werknemers die opleidingen willen volgen, lopen vaak tegen praktische problemen aan zoals kinderopvang of mantelzorg. Vooral lagere inkomensgroepen die maandelijks amper overhouden, raken bekneld in de tijd die ze in een opleiding kunnen investeren.

Zie ook: *Kijk op duurzame inzetbaarheid*. Radboud Universiteit: 2016.

Hoe kan het beter? Een permanent persoonlijk scholingsplan...

Kader Ib

... dat altijd toegankelijk is voor alle werkenden: onafhankelijk van je arbeidsovereenkomst, moet iedereen bij zijn of haar eigen opleidingspotje kunnen. Overheid, werkgever en werkenden maken ieder een bijdrage aan het fonds. Werkenden zijn verantwoordelijk voor een goed gebruik van het fonds en bepalen zelf welke opleidingen ze wanneer gaan doen.

... met financiële stimulans: via fiscale voordelen en subsidies moet het aantrekkelijk worden gemaakt om ook echt gebruik te maken van je scholingsfonds en om je fonds in te zetten voor opleidingen die de kans op werk verhogen. Dit kan ook in de vorm van vouchers voor mensen die langdurig worstelen met het vinden van lonend werk om een specifiek (om)scholingstraject aan te gaan.

... met persoonlijke begeleiding: alle werkenden moeten eens in de zoveel jaar gebruik kunnen maken van een scholingscoach die kijkt hoe duurzaam inzetbaar ze zijn op de arbeidsmarkt, welke scholing nodig is om bij te blijven en hoe een opleiding in te passen in de persoonlijke omstandigheden van werk, gezin, inkomen of gezondheid.

Oplossingsrichting II: Contractvorm vernieuwen

Willen we naar een eerlijker werkstelsel, dan zullen de verschillen tussen vast en flex significant verkleind moeten worden. Hiervoor is vernieuwing van de huidige contractvormen een essentiële oplossingsrichting. Centraal in die vernieuwing staat het toewerken naar een standaard contract voor onbepaalde tijd dat geldt voor alle werknemers, of ze nu lang in loondienst zijn of als tijdelijke oproepkracht werken. Een contract met voor iedereen hetzelfde uitgangspunt: je werkt hier totdat jij of je werkgever besluit het contract te eindigen.

Daarbij krijg je wel bescherming. Niemand mag willekeurig ontslagen worden of op grond van etnische achtergrond, leeftijd, religie, gender of seksuele voorkeur. En ook niet vanwege zwangerschap of gezinsuitbreiding. Iedereen houdt zich aan een opzegperiode. En iedereen heeft recht op een transitievergoeding die met de duur van het contract en vanaf dag één wordt opgebouwd. Een transitievergoeding die gekoppeld is aan het persoonlijk scholingsplan van de vorige paragraaf. Zodat er niet alleen een contract beëindigd wordt, maar ook gelijk werk wordt gemaakt van nieuw werk. Nieuw werk waarvoor je tijd en geld moet hebben om wanneer nodig een opleiding te volgen. Geld, ook in de zin van een stevige zij het korte werkloosheidsuitkering. Als je je baan verliest, ben je niet terug bij af. Je moet direct door kunnen starten.

Juist voor dat doorstarten is die nieuwe contractvorm zo belangrijk. Het is essentieel om de arbeidsmarkt weer open te breken zodat mensen makkelijker kunnen instromen en durven te wisselen van baan. Hiervoor moeten we zorgen dat werkgevers, vooral in het mkb, minder risico gaan lopen als ze mensen in dienst willen nemen. Zij betalen bij het nieuwe contract lagere premies dan bij het huidige vaste contract. Ze kunnen mensen gemakkelijker laten gaan als er te weinig werk is, en weer aannemen als er meer werk is. Voor werknemers moeten we zorgen dat het aantrekkelijker wordt om binnen een contract te werken dan per opdracht. Ook voor hen moeten de lasten omlaag, of de voordelen omhoog, met een werknemerskorting bijvoorbeeld. Zodat werkenden een gelijkwaardige keuze hebben tussen het werken vanuit een overeenkomst of als zelfstandige. In beide gevallen kun je vergelijkbare zekerheden en onzekerheden verwachten.

De voorgestelde contractvorm kan niet uit de lucht komen vallen. We beseffen hoe belangrijk het huidige vaste contract is voor de werknemers die dit nu hebben. Met dit voorstel maken we een principekeuze voor het toewerken naar één contractvorm voor onbepaalde tijd. De uitvoering zal zorgvuldig in goed overleg moeten worden vormgegeven en gepaard gaan met een geleidelijk transitiepad. Ook hier mogen we niet mee wachten. We moeten nu aan de slag om meer kansen te creëren op de arbeidsmarkt.

Bij het uitwerken van het voorstel voor een standaardcontract voor onbepaalde tijd kunnen we leren van onze noorderburen. Denemarken kent het zogeheten flexicurity model dat een soepele ontslagregeling combineert met hoge bescherming voor werknemers. Het model kent voor- en nadelen. Beide bieden inzicht voor Nederland:

Meer dynamiek

Denemarken wordt alom geprezen voor haar dynamische arbeidsmarkt. Werkloosheid is laag en van relatief korte duur. De sociale mobiliteit is hoog. Dat laatste valt vooral op bij jongeren en ouderen die in Denemarken meer dan elders in Europa aan het werk zijn en blijven. Bij ontslag krijgt iedereen een hoog vervangend inkomen en uitgebreide ondersteuning bij het vinden van nieuw werk, inclusief opleidingen. Mensen verliezen makkelijker een baan, maar komen ook snel weer aan nieuw werk. Een leven lang leren staat hoog op ieders agenda.

Verbetering mogelijk

De recente crisis was een beproeving voor Denemarken. De economie werd hard geraakt maar de arbeidsmarkt bleef desondanks goed functioneren. Ontslagen werknemers vonden nog steeds relatief snel weer werk. Wel bleek tijdens de crisis dat niet iedereen dezelfde goede ondersteuning kreeg. Lager opgeleiden en werknemers van kleine bedrijven werden benadeeld door een systeem dat vooral bij kantoorfuncties en grote bedrijven helpt met de transitie naar nieuw werk. De OESO adviseert Denemarken daarom werkenden gelijk te behandelen met voor iedereen dezelfde vroege interventies (waarschuwingen voor aankomend ontslag en tijd om daarop voor te bereiden met opleidingen), dezelfde opzegtermijnen en dezelfde rechten op werkloosheidsuitkeringen.

Lessen voor Nederland

Voor Nederland is het goed om te kijken naar het Deense model. Met name wat betreft banendoorstroom en scholing functioneert het flexicurity model beter dan ons arbeidsbestel. Als we willen leren van Denemarken, moeten we de lessen van de OESO direct meenemen. Dat betekent onder meer dat we realistisch zijn over de effecten van een wisselende conjunctuur. Een contract dat makkelijker kan worden opgezegd werkt goed bij economische groei en stimuleert groei. Maar een wereldwijde crisis zal ze niet afwenden. Mechanismen om de negatieve gevolgen van werkloosheid op te vangen blijven nodig. Ook moeten we zorgen dat beleid voor inkomensvervanging, opleiding en begeleiding naar nieuw werk voor iedereen toegankelijk is. Zodat alle werkenden en werklozen ook daadwerkelijk goede ondersteuning krijgen, onafhankelijk van je (laatste) loonschaal.

Zie voor meer over het Deense flexicurity model: OECD (2016). *Back to work: Denmark*.

Oplossingsrichting III: Sociale zekerheid zeker stellen

Verbonden met de arbeidsmarkt is ons stelsel van sociale zekerheden. Dat werkt nu de tweedelingen tussen vast en flex en tussen flexibel werkenden onderling te veel in de hand. Hoe goed je verzekerd bent tegen inkomensuitval mag niet meer afhangen van het type contract waarbinnen je werkt. Er moet uiteindelijk één zekerheidsstelsel komen voor alle werkenden: vast, flex en zelfstandig. Eén stelsel dat ervoor zorgt dat zzp'ers aan de onderkant van de markt net zoveel bescherming kunnen krijgen als werknemers die jaren bij hetzelfde bedrijf in dienst zijn. Eén stelsel dat voor duidelijkheid zorgt. Dat je precies weet op welke zekerheid je mag rekenen, ook als je meerdere werkvormen combineert, als je de ene dag binnen een opdracht en de andere dag vanuit een contract werkt.

Binnen deze oplossingsrichting voorzien we daartoe op de lange termijn een grote omslag van het huidige versnipperde systeem naar één transparant stelsel van verzekeringen voor iedereen die werk verricht. Een stelsel dat staat op twee poten. Ten eerste krijgt iedereen ondersteuning bij inkomensuitval. Deze moet op een dergelijk niveau zijn dat mensen die voor een periode geen of onvoldoende inkomsten hebben door ziekte of werkloosheid, fatsoenlijk kunnen leven zonder op het randje van de armoedegrens te balanceren.³⁷ Daarnaast krijgt iedereen mogelijkheden tot scholing en actieve begeleiding naar betaald werk of waardevolle alternatieven. Daarin sluit het stelsel aan op de eerder genoemde oplossingsrichting van investeren in leren.

Met belastingen en premies, inclusief een mogelijke solidariteitspremie [zie kader III], draagt iedereen bij aan deze ondergrond, een vangnet voor werkenden op een dynamische arbeidsmarkt. Met bereikbare vrijwillige regelingen moeten mensen zich aanvullend kunnen verzekeren of vervolgopleidingen doen.

Bij de uitwerking van een nieuw zekerheidsstelsel zetten we in op standaardopties. Als je niets doet, kun je rekenen op een stevige uitgangspositie met verzekeringen ongeacht of je werkt binnen een arbeidsovereenkomst of als zzp'er. Wil je hier niet aan mee doen, dan kan dat alleen actief en met consequenties. *Free riding* laten we niet toe. Een werkende die besluit zich niet aan te sluiten bij een arbeidsongeschiktheidsverzekering kan, als er toch iets gebeurt, geen aanspraak maken op de ondersteuning die mensen krijgen die dat wel doen. Ze zal zelf het inkomensgat moeten dichten of terugvallen op een vorm van bijstand. Dit is duidelijk en het is nodig om draagvlak te behouden.

³⁷ Bestaande vormen van inkomensvervanging zoals de WW en WAO kunnen hiervoor als basis dienen, waarbij opnieuw moet worden gekeken of zij voldoende mogelijkheden bieden voor een waardig bestaan en stimulans om weer aan het werk te gaan of een alternatieve invulling hiervoor te vinden.

Boven de standaardoptie moet er ruimte zijn. Mensen die hun pakket aan willen vullen, krijgen daarbij vrije keuze, inzicht in wat het beste past in hun situatie, en begeleiding om beslissingen te maken. Ook in sectoren met grotere kans op uitval door ongelukken of burn-out moeten mensen individueel of collectief bij kunnen verzekeren met regelingen die helder en betaalbaar zijn.

Gezien de complexiteit van het stelsel, is een behoedzame aanloop naar hervorming van de sociale zekerheid wenselijk en noodzakelijk. Daarbij moet goed gekeken worden naar welke elementen uit het huidige systeem we wel of niet meenemen, zoals sollicitatieplicht in de WW of de reïntegratieplicht bij de WAO. Uitgangspunt blijft daarbij dat we het zekerheidstelsel willen harmoniseren, meer maatwerk willen bieden met een stevige ondergrond en daarboven vrije ruimte. Hiertoe zullen we nu aan de slag moeten met specifiek onderzoek, experimenten en gesprekken met sociale partners en zelfstandigenorganisaties. Dit is een hervorming van stap voor stap kijken wat werkt, met een goed gevoel voor de lange termijn richting die we op willen.

De afgelopen jaren is de consensus gegroeid dat we toe zijn aan een stelselverandering. De volgende stap is nu om bepaalde elementen van deze verandering verder uit te werken en met experimenten te beproeven. Een voornaam element dat wij willen uitlichten is de mogelijkheid tot opting-out en een solidariteitspremie.

Opting-out

In een sociaal stelsel voor alle werkenden doet iedereen mee, ook zelfstandigen. Wel geven we iedereen meer ruimte voor maatwerk, dat wil zeggen dat we onze verzekeringen mogen afstemmen op de eigen situatie. Daartoe moet iedereen de mogelijkheid krijgen om uit een algemeen pakket aan verzekeringen te stappen. Deze mogelijkheid moet wel goed onderzocht en ingebed worden. Zodra we de gelegenheid hebben om niet mee te doen met een bepaalde standaardverzekering, kunnen we onszelf in de vingers snijden. We kiezen voor een te lage dekking en komen in de problemen als we toch een ongeluk krijgen. Ook moeten we ervoor waken dat de solidariteit behouden blijft. Bijvoorbeeld voor mensen met een medisch verleden die een arbeidsongeschiktheidsverzekering willen, en hard nodig hebben.

Twee premies

Een manier om voor zowel maatwerk als solidariteit te zorgen is om de premies op te splitsen in een individuele premie en een solidariteitspremie. De individuele premie is berekend op je eigen risico om een beroep te doen op de regeling. De solidariteitspremie betaal je voor als anderen - die een hoger risico hebben - van de regeling gebruikmaken. De individuele premie moet je, onder voorwaarden, kunnen terugschroeven; uiteraard in ruil voor een lagere dekking. Eén voorwaarde is dat de werkende een proces doorloopt waarmee je goed geïnformeerd en weloverwogen tot een beslissing kunt komen. Een andere voorwaarde is dat je wel de solidariteitspremie blijft betalen, net als iedereen.

Solidariteit

Een belangrijk voordeel van een solidariteitspremie is dat je mensen meer vrijheid biedt en inzicht geeft in waar hun premies naartoe gaan. Veel werkenden betalen nu hoge premies waar ze zelden gebruik van hoeven te maken. Dat leidt bij velen tot frustratie. Zij kunnen met de opt- out lagere premies betalen. Ook wordt het zichtbaar waar hun resterende premie voor gebruikt wordt: voor hun solidariteit met de ander, of dat nu je buurman, je tante of je collega is die ernstig ziek is geworden. Zo laten we zien voor welke samenleving we staan: een samenleving waarin we onze onderlinge verbondenheid vertalen naar concrete steun aan elkaar in mindere tijden.

Zie voor andere visies op een stelselwijziging: Leni Beukema, Ivo Kuijpers en Kick van der Pol (2014). *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland*; L. Kok, B. Baarsma en A. Heyma (2014). *Nieuw ontwerp sociaal beleid. Beoordeling van AWWN voorstel voor een basisregeling voor werkenden*; WRR (2017). *Voor de zekerheid*. Voor cijfers over premies en uitkeringen, zie: CPB (2013). *Inkomen en nettoprofijs van sociale zekerheid gedurende de levensloop*.

Samenvatting

Beginpunt van dit document was de constatering dat flexibilisering bij de huidige sterk veranderende arbeidsmarkt hoort. Het omvat een ontwikkeling die we niet zomaar kunnen of willen keren en waarmee we moeten leren omgaan. Die omgang kan veel beter. Een te kleine groep heeft op dit moment voordeel bij flexibilisering, terwijl te veel mensen buiten de boot (dreigen te) vallen. Een eerlijker speelveld voor alle werkenden vraagt om grootschalige veranderingen in ons arbeidsbestel. Om deze veranderingen vorm te geven biedt het sociaal-liberaal gedachtegoed een krachtige principiële basis.

Werk wordt hierin als intrinsiek waardevol gezien, een belangrijke manier waarop individuen economische zelfbeschikking bereiken, zichzelf kunnen ontplooien en een bijdrage leveren aan de maatschappij als geheel. Hieruit volgt de voor de hand liggende conclusie dat het bevorderlijk is wanneer zoveel mogelijk mensen werk hebben of een waardevol alternatief kunnen vinden in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Het vraagt om een sterke inzet op het creëren van banen. En het betekent dat we de arbeidsmarkt zo willen organiseren dat werk ook daadwerkelijk loont en voldoening geeft.

De drie kernwaarden van keuzevrijheid, kansengelijkheid en verbondenheid helpen om te kijken hoe werk en zekerheid het beste geregeld kunnen worden. Het betekent dat enerzijds mensen vrij moeten worden gelaten om zelf te bepalen hoe ze hun werkende leven inrichten, welke zekerheden en onzekerheden ze incalculeren en hoe ze hiermee omgaan. Daarbij houden we in de gaten dat de korte termijn vrijheid van één persoon niet ten koste gaat van lange termijn vrijheden van diezelfde persoon of van anderen. De overheid heeft een actieve rol om de positieve vrijheid van zoveel mogelijk mensen, nu en later, te waarborgen, met goed onderwijs, en met een degelijke oudedagsvoorziening, betaalbare arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en loopbaanondersteuning.

Sociaal-liberalen zien ieder individu niet op zichzelf maar altijd in verbondenheid met zijn of haar omgeving. Vanuit de verantwoordelijkheid die we voor elkaar en gezamenlijk voor de maatschappij dragen, delen we de welvaart en de risico's. Hieronder valt enerzijds een vangnet voor degenen die het niet redden. Anderzijds leggen we de nadruk op het creëren van kansen en herkansingen zodat degenen die het nu niet redden, dat later weer wel kunnen, op eigen kracht. Op het gebied van werk betekent dit laatste dat we investeren in leren, een hele carrière en leven lang.

Het omzetten van waarden naar werkelijkheid is nooit eenvoudig. In het laatste hoofdstuk zijn oplossingsrichtingen aangeboden voor duurzame inzetbaarheid, voor vernieuwing van de contractvorm en de sociale zekerheid. We willen de huidige ongelijkheden aanpakken door meer kansen te bieden en meer duidelijkheid voor iedereen die werk verricht, betere bescherming aan de onderkant van de markt, voor de flexwerker en de zelfstandige, en ruimte voor maatwerk daarboven. Uitgangspunt is een bestel dat alle werkenden toerust op de constante veranderingen op de arbeidsmarkt. We voorzien een transitiepad waarin het onderscheid tussen vast en flex geleidelijk kleiner wordt gemaakt. Waarin het weer aantrekkelijker wordt om te werken vanuit een contract, en om mensen met een contract aan te nemen. Ten slotte, durven we vooruit te kijken. Op de lange termijn zal ook het sociale zekerheidsstelsel herzien moeten worden. Bij een dergelijke herziening richten we ons op het idee van één zekerheidsstelsel voor alle werkenden. Met een stevig uitgangspunt voor iedereen en daarboven keuzeopties om sociale verzekeringen en opleidingen verder uit te bouwen.

Het herzien van ons arbeidsstelsel is niet alleen noodzakelijk, het is ook mogelijk. De huidige tweedelingen moeten en kunnen we aanpakken. Als we nu handelen, met flinke investeringen in opleidingen, in omscholings- en bijscholingstrajecten, in het aantrekkelijker maken van werk, dan kunnen we de arbeidsmarkt weer openstellen voor iedereen. Zodat iedereen dezelfde startposities heeft en, ook na een valse of onderbroken start, weer opnieuw kan beginnen. Zodat mensen kansen krijgen en in staat zijn om ze te benutten. Zodat er met een nieuwe ronde op de arbeidsmarkt weer echte kansen komen.

Bronnen

BCG (2012). *NL2030. De contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*. Amsterdam: The Boston Consulting Group.

Beer, P. T. (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Proefschrift: Universiteit van Amsterdam.

Beukema, Leni, Ivo Kuijpers en Kick van der Pol (2014). *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland*. Utrecht: De Baliegroep.

Buma, S. van Haersma (2015). 'Loondoorbetaling bij ziekte moet veel korter'. *De Volkskrant*, 1 december 2015. Online beschikbaar: <http://www.volkskrant.nl/4198663>.

Canoy, M. (2014). 'Race to the ZZP bottom verhinderen zonder betutteling'. *Economisch Statistische Berichten*. Online artikel gepubliceerd op 31 oktober 2014. <http://www.economie.nl/weblog/race-zzp-bottom-verhinderen-zonder-betutteling>.

Commissie vraagfinanciering mbo (2017). *Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid*.

CBS/TNO (2016). '1 op de 5 flexwerkers heeft voorkeur voor flexibel werk'. Online artikel gepubliceerd op 17 mei 2016. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/20/1-op-de-5-flexwerkers-heeft-voorkeur-voor-flexibel-werk>. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.

CBS (2016). 'Meer boemerangkinderen'. Online artikel gepubliceerd op 12 mei 2016. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/19/meer-boemerangkinderen>.

CBS (2016). 'Inkomen meeste ZZP'ers lager dan werknemers'. Online artikel gepubliceerd op 5 maart 2016: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/inkomen-meeste-zzp-ers-lager-dan-van-werknemers>. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2016). "Een leven lang leren in Nederland: een overzicht." *Sociaaleconomische trends*. Februari 2016. Nr. 2. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2016). 'Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid'. Online artikel gepubliceerd op 6 Februari 2016. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/05/een-op-vijf-zzp-ers-verzekerd-tegen-arbeidsongeschiktheid>. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2015). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2015). *Kwaliteit van leven in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2015). *ICT, kennis en economie 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS/TNO (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.
- CBS (2014). *Jongeren blijven langer thuiswonen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Policy brief: Langdurige werkloosheid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Position paper t.b.v. IBO Zelfstandigen Zonder Personeel*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Berekeningen en achtergrondinformatie over baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2013). *Inkomen en nettoprofiel van sociale zekerheid gedurende de levensloop*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groenman, L., S. Bruines, E. Boog, M. van der Land (2007). *Verloren vertrouwen en de weg naar herstel. Een terugblik op twaalf jaar verkiezingsnederlagen*.
- Hendriks, C. et al. (2014). *Van opgelegde naar oprechte participatie: de mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*. Den Haag: Boom Lemma.
- Heijden, P.F. van der (2014). 'Een arbeidsbestel voor alle werkende Nederlanders'. *S&D*, 71(6), 47-52.
- Hoefnagel, R., N. de Vries en P. Vroonhoof (2015). *Arbeidsmarktpositie van zzp'ers. Zzp-panel: resultaten eerste meting 2014*. Zoetermeer: Panteia.
- Hoeven, D. van der (2015). 'Werk als zelfontplooiing'. *Idee* 35 (2), 82.
- Huijnk, W. en I. Andriessen, red. (2016). *Integratie in zicht. De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kok, L., B. Baarsma en A. Heyma (2014). *Nieuw ontwerp sociaal beleid. Beoordeling van AWWN voorstel voor een basisregeling voor werkenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek in opdracht van AWWN.
- Leupen, J. en J. Hinrichs (2016). 'Arbeidsmarkt radicaal anders' en 'Met dit voorstel heffen we het verschil tussen vast en flex op'. *Het Financieele Dagblad*, 15 maart 2016, 1-3.

Ministerie van Financiën (2015). *IBO Zelfstandigen Zonder Personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Kennisagenda OCW*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). *Lente-akkoord. Hoofdlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Muffels, R. (2013). 'Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt'. *Tijdschrift voor Politieke Economie Digitaal*, 7(4), 79-99.

OECD (2016). *Back to work: Denmark. Improving the re-employment prospects of displaced workers*. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD (2015). *The future of productivity*. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD (2014). *Incidence of permanent employment*. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development.

Peters, P., B. van der Heijden, A. Bergers en R. Velthuisen. (2016). *Kijk op duurzame inzetbaarheid. Een onderzoek naar de visies van stakeholders in de arbeidsmarkt op de noodzaak van een integraal duurzaam-inzetbaarheidsbeleid in Nederland*. In opdracht van Facilicom Group. Radboud Universiteit: December 2016.

Portegijs, W. en M. van den Brakel, red. (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.

Schnabel, P. (2004). *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SEO (2013). *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Trigg, A.B. (2004). 'Deriving the Engel Curve: Pierre Bourdieu and the Social Critique of Maslow's Hierarchy of Needs'. *Review of Social Economy*, 62(3), 393-406.

Troost, N. (2016). 'Tijdelijk contract is voor veel flexwerkers meestal nood, geen wens'. *De Volkskrant*, 17 mei 2016.

VMS (2016). *Beloon prestatie en deel de welvaart*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.

VMS (2015). *Koester de grondrechten en gedeelde waarden*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.

VMS (2014). *Denk en handel internationaal*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.

VMS (2013). *Van opgelegde naar oprechte participatie*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.

VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.

WEF (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.

WRR (2017). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2000). *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66. Alle participanten hebben aan dit stuk meegewerkt op persoonlijke titel.

Auteur:

Marthe Hesselmans

Meelezers

Corina Hendriks, Jieskje Hollander, Vincent Locht, Joost Sneller, Jan Willem Holtslag, Annet Aris, Margot Scheltema, Daniël Boomsma

Reflectanten:

Alexander Rinnooy Kan, Monique Kremer, Barbara Baarsma, Steven van Weyenberg, Wouter Koolmees, Henk-Jan Oosterhuis, Kees Goudswaard, Frank van Mil

Redactie:

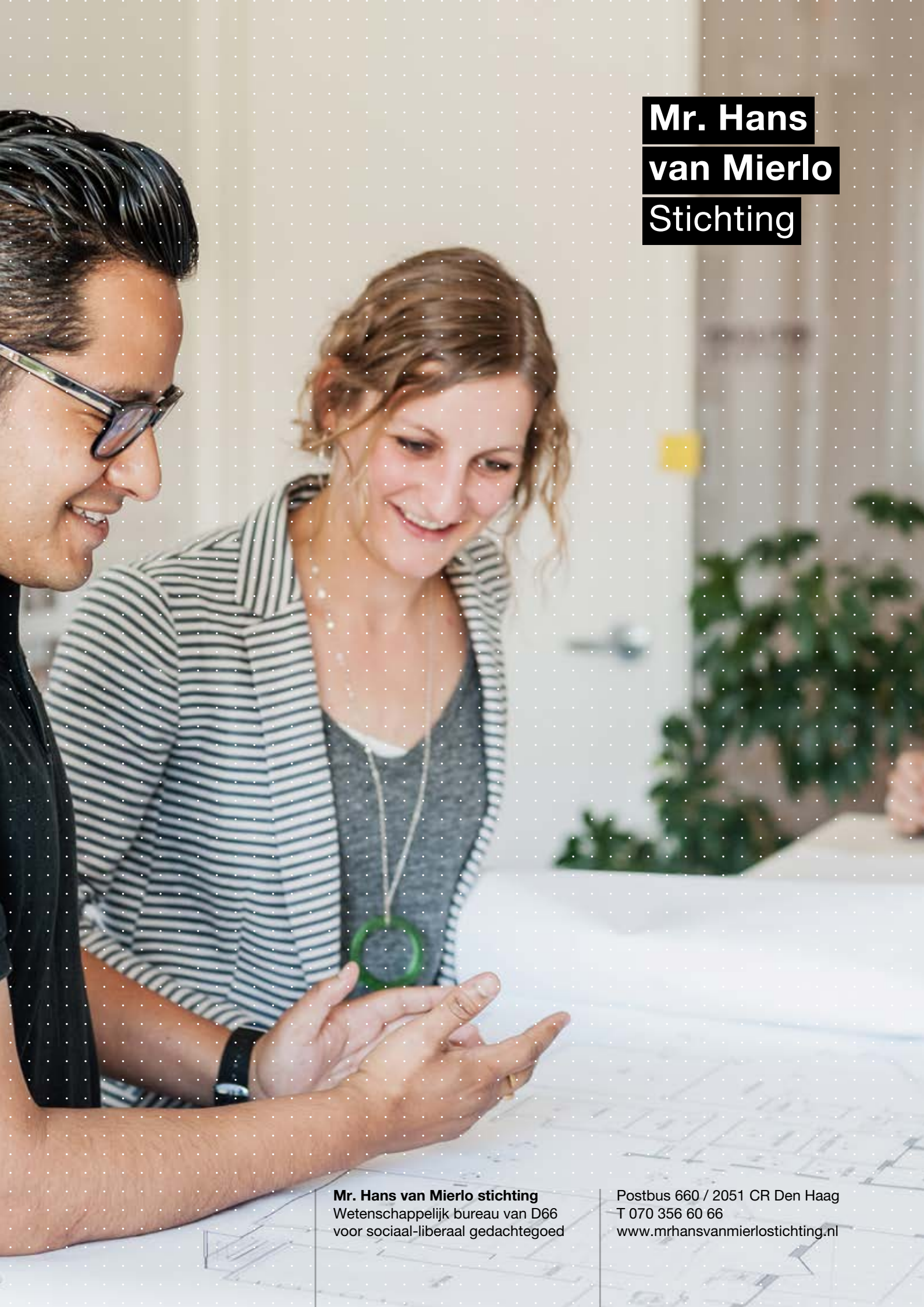
Tonko van Leeuwen

Ontwerp en vormgeving:

Sander van Diepen

Met dank aan:

Een grote groep deskundigen en betrokkenen bij de arbeidsmarkt hebben meegedacht bij de totstandkoming van deze visie. In het bijzonder dank aan Panteia en Laurens Hemminga.

A man with glasses and a woman are smiling and looking at architectural plans on a table. The man is on the left, wearing a black shirt and glasses. The woman is on the right, wearing a striped cardigan over a grey top and a necklace with a green circular pendant. They are both looking down at the plans on the table. The background is a bright, indoor setting with a white wall and a green plant.

**Mr. Hans
van Mierlo
Stichting**

Mr. Hans van Mierlo stichting
Wetenschappelijk bureau van D66
voor sociaal-liberaal gedachtegoed

Postbus 660 / 2051 CR Den Haag
T 070 356 60 66
www.mrhansvanmierlostichting.nl