In wat voor land willen wij werken?

Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk

Eindrapport van de
Commissie Regulering van Werk
23 januari 2020

In wat voor land willen wij werken?

Dit zijn onze waarden van werk:

Economisch: *Werk wordt ingezet om de hoogst mogelijke welvaart te kunnen bereiken.*

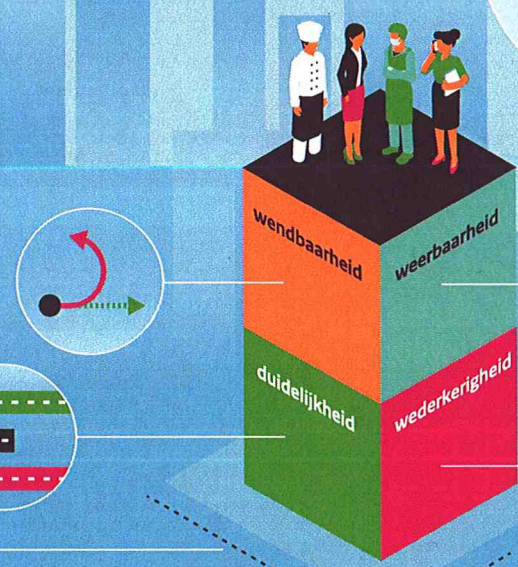
Sociaal: *Werk blijft recht doen aan de waardigheid van de mens.*

Maatschappelijk: *Regels rondom werk normeren hoe wij met elkaar samenleven.*

Deze vereisten formuleerden wij voor toekomstgerichte regels rondom werk:

In het land waarin wij willen werken ...

... werken werkenden voortdurend aan hun wendbaarheid en spelen werkgevenden soepel in op veranderingen.



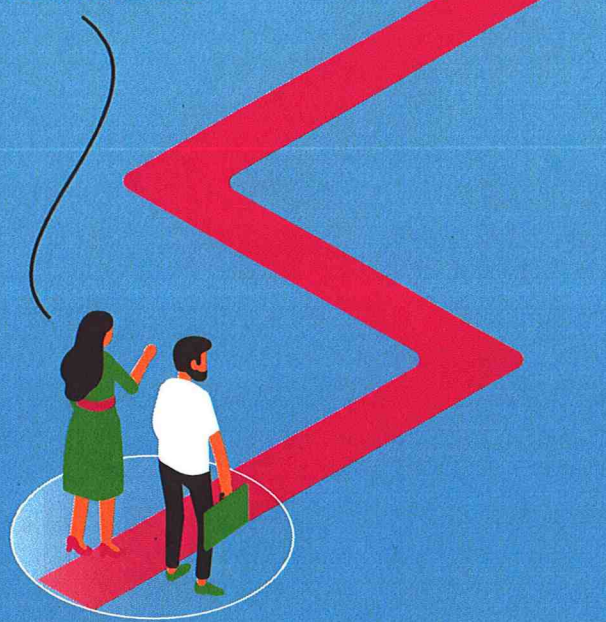
... zijn werkenden weerbaar en worden hierin ondersteund door een breed fundament dat bescherming biedt tegen grote risico's.

... zijn regels duidelijk en zijn er drie "rijbanen" met heldere criteria: zelfstandigen, werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd, en werknemers op uitzendbasis.

... is er wederkerigheid tussen werkenden, werkgevenden en het collectief. Het recht op collectieve ondersteuning tegenover de plicht om je actief in te zetten en bij te dragen.

... is er een breed fundament waarop iedereen kan terugvallen. Het fundament biedt bescherming tegen grote sociale risico's.

Welke bouwstenen brengen ons richting deze vereisten?



Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af.

Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen.

Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren.

Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden.

Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.

Inhoud

Ten geleide 3

Leeswijzer 5

Deel I Kern van het rapport 6

1 Toekomstperspectief 7
2 Vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk 7
3 We zijn er nog niet 8
4 Bouwstenen voor een herontwerp 9
5 Hoe nu verder? 13

Deel II Het rapport 16

1 De waarden van werk 17
1.1 Werk, waar gaat het om? 17
1.2 Werk is gericht op het creëren van economische waarde 17
1.3 Werk is sociaal waardevol 18
1.4 Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven 18

2 Historische ontwikkeling van de regels rondom werk en trends in de wereld van werk 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Hoofdlijnen historische ontwikkeling huidige stelsel in drie fasen 19
2.3 Belangrijkste trends in de wereld van werk 22

3 De waarden van werk uit beeld: wat is het probleem? 29
3.1 Inleiding 29
3.2 Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit gestimuleerd 29
3.3 Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar 39
3.4 Het aanpassingsvermogen van alle werkenden wordt onvoldoende geborgd 44
3.5 Er zijn flinke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming 48
3.6 Het sociale zekerheidsstelsel is te weinig proactief 55
3.7 Conclusie 60

4 Een agenda voor een herontwerp van de regels rond werk 61
4.1 Inleiding 61
4.2 Voorkom een point of no return 61
4.3 Keuze uit verschillende strategieën 61
4.4 Agenda voor de komende kabinetsperioden 62
4.5 Naar een brede maatschappelijke alliantie 63

5 Bouwstenen voor de komende kabinetsperiode(n) 64
5.1 Inleiding 64
5.2 Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af 64
5.3 Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen 68
5.4 Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren 76
5.5 Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden 78
5.5 Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid 81

6 Kansen voor toekomstig beleid 86
6.1 Inleiding 86
6.2 Groepering van maatregelen per vereiste 86
6.3 Ten slotte 91

Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie Regulering van Werk 92

Bijlage 2 Overzicht van gesproken personen en ontvangen position papers 93

Bijlage 3 Taakopdracht van de Commissie Regulering van Werk 100

Bijlage 4 Een selectie uit de rechten van werkenden per contractvorm per 2020 107

Bijlage 5 Samenvatting OESO rapport: OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work 109

Bijlage 6 Lijst met gebruikte afkortingen 111

Ten geleide

We moeten in Nederland de bakens verzetten.

Dit is de kern van het advies van de Commissie Regulering van Werk. Deze boodschap volgt niet alleen uit onze analyse van het functioneren van de huidige regels rondom werk, het is ook de strekking van de boodschap die de Commissie vernam in de vele gesprekken die zij de afgelopen maanden heeft gevoerd. Gesprekken met (vertegenwoordigers van) private en publieke partijen, op nationaal, op regionaal en op lokaal niveau.[1]

De Commissie is door het kabinet de vraag voorgelegd of, kortgezegd, de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende toegesneden is op toekomstige behoeften en omstandigheden.[2] Ons antwoord is: nee. Kan met de huidige regels op wat langere termijn economische en sociale vooruitgang worden gewaarborgd? Ons antwoord is: nee. Zijn daarvoor fundamentele aanpassingen nodig? Ons antwoord is: ja.

De Commissie geeft in deel I kernachtig haar bevindingen weer; in deel II gaat zij uitvoeriger hierop in.

Het vraagstuk dat ons is voorgelegd is ingewikkeld. Bij de regels rondom werk gaat het in hoofdzaak om drie regelsystemen: arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit; ook de regels rondom (het stimuleren van) doorlopende ontwikkeling van kennis en vaardigheden spelen een steeds voornamere rol. Deze systemen hebben de afgelopen honderd jaar elk een min of meer eigen ontwikkelingsgang doorgemaakt, terwijl deze systemen in de praktijk innig met elkaar verstrengeld zijn. Inmiddels is de samenhang ver te zoeken. Er zijn aan elkaar tegengestelde krachten ontstaan. In veel gevallen ontbreekt inmiddels ook het zicht op zin en betekenis van de regels in de wereld van werk. Onze conclusie is, zoals gezegd, dat de bakens verzet moeten worden. Het wat bijschaven van de bestaande regels rondom werk ("pleisters plakken") is niet toereikend. Het is tijd voor fundamentele verandering.

Wij zijn onder de indruk geraakt van de vele gelijkgestemde boodschappen en soms zelfs noodkreten die we hebben gekregen over de effecten van de huidige regels rond werk. Economisch komt ons verdienvermogen in geding. Er is voorts sprake van een nieuwe "sociale kwestie": verschillen in bescherming en toerusting tussen categorieën werkenden nemen toe en versterken sociale scheidslijnen. Maatschappelijk kalft het draagvlak af voor de financiering van publieke uitgaven.

De Commissie ziet het als haar opdracht deze negatieve ontwikkelingen hardop te benoemen en behulpzaam te zijn bij het keren ervan. De ontwikkelingen zijn schadelijk omdat economische, sociale en maatschappelijke waarden van werk in de knel zijn geraakt, en deze, als er geen actie wordt ondernomen, nog verder onder spanning zullen komen te staan.

Dit brengt de Commissie tot de conclusie dat op een breed front tegelijkertijd vorderingen gemaakt moeten worden. Nieuwe zekerheden moeten zichtbaar en voelbaar worden op het moment dat de oude terzijde worden geschoven. In de kern gaat het erom dat de vier regelsystemen gaan aansporen tot wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. Om dit voor elkaar te krijgen is een breed fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden nodig; een fundament gericht op een aanzienlijk gelijker speelveld voor alle werkenden dan nu het geval is. Alleen dan kunnen de waarden van werk gewaarborgd worden te midden van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Het gaat om waarden voor mensen persoonlijk, waarden in economische zin ten behoeve van het versterken van het verdienvermogen en maatschappelijk waarden zoals de samenhang in de samenleving en het voorkomen van scherpe scheidslijnen.

Ten slotte nog dit.
Er is, zo is ons de afgelopen maanden gebleken, een verwachtingsvolle spanning ontstaan over onze bevindingen, nadat wij in juni 2019 met een discussienotitie zijn gekomen.[3]

---

1 Zie bijlage 2.
2 Zie voor de opdracht aan de Commissie bijlage 3.
3 In wat voor land willen wij werken? Discussienotitie van de Commissie Regulering van Werk, Commissie Regulering van Werk (2019).

Commissies lossen evenwel geen problemen op. Wij kunnen, hopen we, wel helpen. Dit doen wij door te benoemen wat er op het spel staat als het over werk van de toekomst gaat en door aan te geven waardoor bestaande complexe regelsystemen de waarden van werk in de weg kunnen gaan staan. Om vervolgens een richting te schetsen die wèl toekomstbestendig en toekomstgericht is.

Het is deze Commissie nadrukkelijk te doen om de richting van het te voeren beleid. We doen concrete aanbevelingen, maar ruilen deze met alle genoegen in voor betere ideeën. Waarom? Omdat het ons niet gaat over de vraag of we nu precies de juiste concrete maatregel hebben opgeschreven, maar veel meer om een toekomstgerichte richting voor regels rondom werk. Een richting bovendien, die aanspraak kan maken op brede steun die uitstijgt boven de traditionele scheidslijnen tussen werkgevers en werknemers, zelfstandigen en ondernemers of tussen verschillende politieke partijen. Wij hebben bij ongewijzigd beleid in Nederland immers én een economisch, én een sociaal, én een maatschappelijk probleem. Welhaast iedereen heeft er belang bij in een brede maatschappelijke alliantie mee te werken aan nieuwe spelregels in de wereld van werk.

Als Commissie zit ons werk er eind januari 2020 op met de publicatie van dit rapport. Wij hopen dat anderen het stokje daarna zullen overnemen. Het kabinet komt de rol toe aan te sturen op een brede maatschappelijke alliantie om te gaan doen wat gedaan moet worden. Het land waarin wij willen werken komt er immers niet vanzelf.

Hans Borstlap,
Voorzitter van de Commissie Regulering van Werk.

Leeswijzer

Dit rapport bevat twee delen.
Deel I bevat de kern van het rapport. Vervolgens worden in deel II de bevindingen en adviezen van de Commissie uitvoeriger onderbouwd.

De opbouw van deel II is als volgt.
Het belang van regels die recht doen aan de waarden van werk wordt uiteengezet in *hoofdstuk 1*. In het land waarin wij nu en in de toekomst willen werken realiseren werkenden, werkgevenden en de samenleving deze economische, sociale en maatschappelijke waarden optimaal.

Vervolgens maakt *hoofdstuk 2* duidelijk hoe de waarden van werk historisch gezien hun beslag hebben gekregen in regels rondom werk. Bovendien wordt ingegaan op de vraag hoe trends in de wereld van werk, inwerken op de (doelstellingen van) de huidige regels.

Hoofdstuk 3 bevat de probleemanalyse van de Commissie. Hierin wordt uiteengezet dat de waarden van werk door de huidige regels rondom werk onvoldoende worden gewaarborgd en waarom het van belang is daarin verandering aan te brengen.

Hoofdstuk 4 geeft weer welk proces volgens de Commissie dienstbaar kan zijn om te komen tot regels rondom werk die geschikt zijn nu en in de toekomst de waarden van werk te realiseren voor werkenden, werkgevenden en samenleving. Daarnaast maakt dit hoofdstuk duidelijk welke vereisten gelden voor toekomstgerichte regels rondom werk.

Hoofdstuk 5 en 6 bevatten bouwstenen om deze vereisten uit te werken in regels rondom werk. In hoofdstuk 5 worden de bouwstenen als richting voor beleid aangeduid en vervolgens uitgewerkt en voorzien van concrete maatregelen. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens een overzicht van alle beschreven maatregelen en maakt inzichtelijk hoe deze behulpzaam zijn bij het realiseren van de vereisten van toekomstgerichte regels rondom werk.

Deel I
Kern van het rapport

1 Toekomstperspectief

Werk is wezenlijk voor het menselijk bestaan en de menselijke waardigheid; voor zelfontplooiing, gezondheid en individueel welbevinden. Werk is daarnaast nodig voor het verdienvermogen van Nederland, voor het produceren van goederen en diensten, voor koopkracht en bestedingen en voor het in standhouden van onze sociale verzekeringen en voorzieningen en andere collectieve uitgaven. Er is ook een maatschappelijke dimensie: iedereen wil op een volwaardige manier betrokken worden bij de samenleving waarin hij of zij leeft. Werk zorgt voor samenhang in de samenleving.

In het land waarin wij willen werken worden deze waarden van werk gewaarborgd. Menselijk kapitaal wordt gekoesterd vanuit de overtuiging dat het behoud en de verdere ontwikkeling ervan essentieel zijn om duurzaam actief te kunnen blijven op de arbeidsmarkt. De waarden van werk komen zo het beste tot hun recht, ook voor mensen met een lage productiviteit. In het land waarin we willen werken, doet ook deze groep volwaardig mee. Niemand valt buiten de boot en iedereen neemt zijn verantwoordelijkheid te voorkomen dat mensen langdurig afhankelijk worden van een uitkering.

Werk is economisch, sociaal en maatschappelijk van waarde. Regels rondom werk moeten volgens de Commissie nu en in de toekomst waarborgen dat alle werkenden deze waarden kunnen realiseren. Dit is kenmerkend voor het land waarin wij willen werken.

2 Vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk

Beleidsmatig impliceren de waarden van werk dat we volop inzetten op zaken die alle (potentiële) werkenden in staat stellen om duurzaam actief te blijven op de arbeidsmarkt. In de wereld van nu en straks draait het om vier vereisten: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid, ondersteund door een breed fundament dat zorgt voor bescherming, toerusting en een gelijker speelveld voor alle werkenden. Deze vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk moeten vorm krijgen binnen de regels die gelden in de Europese Unie en op internationale markten.

De nieuwe regels zijn ingebed in een cultuur van wederzijds vertrouwen op basis waarvan nieuwe regels ook in de praktijk betekenis krijgen. De Commissie ziet het als een taak van het kabinet om wederzijds vertrouwen te versterken door vanuit een brede maatschappelijke alliantie te komen tot een herontwerp van de regulering van werk.

De Commissie verstaat onder de vier vereisten het volgende:

Wendbaarheid

In het land waarin wij willen werken, zijn alle werkenden zich voortdurend bewust van de noodzaak tot wendbaarheid op een beweeglijke arbeidsmarkt. Werkgevenden kunnen soepel inspelen op technologische ontwikkelingen en voortdurende marktveranderingen en organiseren de wendbaarheid van hun organisatie primair intern. Regelgeving stimuleert interne wendbaarheid. Externe flexibiliteit wordt gebruikt wanneer dat meerwaarde heeft of past bij de voorkeuren van de werkenden. Werkgevenden hebben oog voor het belang van duurzame arbeidsrelaties, nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen met een lage productiviteit aan de slag te helpen en creëren ruimte voor innovatie door autonomie en ondernemerschap bij werknemers te stimuleren; steeds meer werknemers vragen daar om.

Duidelijkheid

Het land waarin wij willen werken kent een ordelijke arbeidsmarkt met drie "rijbanen" voor werkenden: een rijbaan voor zelfstandigen, een rijbaan voor werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd en een rijbaan voor werknemers die op uitzendbasis tijdelijk werk verrichten dat qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk is te overzien. Er zijn geen prikkels meer om op oneigenlijke gronden te kiezen voor het ondernemerschap en er bestaan heldere criteria die de categorieën werkenden van elkaar onderscheiden. De regels daarom heen zijn voor iedereen duidelijk, beantwoorden aan hun doel en zijn goed te handhaven.

Weerbaarheid

In het land waarin wij willen werken zijn de werkenden weerbaar. Zij kunnen zich gemakkelijk aanpassen aan veranderende omstandigheden in de dikwijls onvoorspelbare wereld van werk en switchen tijdig naar ander werk om (langdurige) uitval als gevolg van kennisveroudering, werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen.

Ook zien zij tijdig om naar ander werk wanneer er te weinig uitdaging meer is in wat men doet, of het werk te belastend wordt. Werkenden hebben ruimte en middelen om zich te blijven ontwikkelen en worden zo nodig met loopbaanbegeleiding en persoonlijke ondersteuning geholpen bij beslissingen over scholing, (praktijk)leren of werk-leertrajecten. Verder krijgen ze persoonlijke ondersteuning en begeleiding bij overgangen van werk naar werk of van uitkering naar werk. Weerbaarheidsverlies door periodes van inactiviteit wordt tot een minimum beperkt.

Het weerbaar zijn wordt ondersteund door een *breed fundament* waarop werkenden kunnen terugvallen. Het fundament biedt alle werkenden, ongeacht de contractvorm, bescherming tegen grote risico's als inkomensverlies door kennisveroudering, ouderdom en arbeidsongeschiktheid. Het fundament zorgt er zo voor dat de keuze tussen het werknemer- en het zelfstandig ondernemerschap, evenals overgangen naar, of combinaties van deze twee werkvormen een bewuste keuze is en niet louter wordt ingegeven door het verschil in (ook fiscale) regels. Verder biedt het fundament de infrastructuur en de voorzieningen die nodig zijn voor scholing, (individuele)loopbaanbegeleiding en de realisatie van soepele overgangen naar ander werk. Kortom, alle zaken die nodig zijn om mensen in staat te stellen om duurzaam en volwaardig te kunnen participeren, ook als zij beperkingen hebben en daardoor niet zonder meer plaatsbaar zijn in het reguliere arbeidsproces.

Wederkerigheid

In het land waarin wij willen werken is sprake van wederkerigheid tussen werkenden, werkgevenden en het collectief. Tegenover het recht op ondersteuning en collectieve voorzieningen uit het fundament, staan twee plichten. Ten eerste de plicht om een financiële bijdrage te leveren door premie- en belastingafdracht: iedereen betaalt mee aan het brede fundament. Ten tweede wordt van iedereen verlangd de handen uit de mouwen te steken. Van de gehele beroepsbevolking wordt een actieve (werk)houding en actieve inzet verwacht duurzaam aan het werk te blijven. En iedereen die tijdelijk niet werkt, spant zich in zo snel mogelijk weer aan het werk te komen. Wie dat niet op eigen kracht kan, krijgt hulp; wederkerigheid impliceert immers ook dat het collectief ondersteuning biedt waar dat nodig is.

Kortom: het land waarin wij willen werken is een ondernemend land waarin iedereen actief meewerkt aan de verwezenlijking van eigen en gemeenschappelijke welvaart in brede zin. Iedereen weet waar hij/zij aan toe is, krijgt fundamentele bescherming en toerusting, zet zijn/haar beste beentje voor en doet volwaardig mee op een manier die hem of haar het beste past. Zo komen de waarden van werk het best tot hun recht en valt niemand buiten de boot.

3 We zijn er nog niet

Confronteren we dit toekomstperspectief met de werkelijkheid van nu, dan zien we dat er op alle genoemde punten het nodige aan schort. We geven een paar voorbeelden:

- een werkgever die geen werknemers in dienst durft te nemen vanwege de verplichtingen die hij heeft op grond van het arbeids- en socialezekerheidsrecht;
- een werkgever die te maken heeft met snel wijzigende marktomstandigheden en een fluctuerend werkaanbod, hierop niet kan anticiperen als hij al zijn werknemers vast in dienst neemt en daarom zijn toevlucht zoekt tot een flexibele schil;
- een docent of verpleegkundige die vrijdagmiddag ontslag neemt en zich maandagmorgen voor hetzelfde werk als zelfstandige laat inhuren;
- de werknemer die rolt van het ene in het andere flexibele contract, geen tijd en ruimte krijgt zich te ontwikkelen, bij een recessie als eerste werkloos wordt en veel vaker én eerder dan anderen terugvalt in inkomen;
- een werknemer met een uitzendcontract die regelmatig zij-aan-zij werkt met werknemers die werken op basis van arbeidsvoorwaarden die veel beter zijn dan de zijne;
- de werkzoekende die bij sollicitaties of op de werkvloer wordt gediscrimineerd;
- de uitkeringsgerechtigde die de moed heeft opgegeven en zich afkeert van de samenleving;
- de uitkeringsgerechtigde die zich niet meer wenst in te spannen weer aan de slag te gaan, bijvoorbeeld omdat hij alleen kans maakt op onzeker en tijdelijk werk, terwijl zijn uitkering wel stopt of wordt verlaagd en het de vraag is of het recht op uitkering snel kan 'herleven'.

Los van deze individuele situaties die iedereen in zijn omgeving zal herkennen, zijn er ook op macroniveau signalen die illustreren dat de bakens moeten worden verzet. Een paar voorbeelden:

- Nederland kent een internationaal gezien zeer groot aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking, hetgeen leidt tot fragmentatie van productie en een hogere volatiliteit van de economie;
- er staan ruim één miljoen mensen met een uitkering langs de kant die potentieel zouden kunnen deelnemen aan het arbeidsproces;
- investeringen in duurzame inzetbaarheid van (potentiële) werkenden zijn te laag waardoor kansen om gezond en duurzaam aan het werk te blijven worden gemist;
- het draagvlak voor de financiering van collectieve lasten wordt kleiner doordat zelfstandigen en werknemers niet in gelijke mate bijdragen aan het collectief;
- de toegang tot voorzieningen is voor kwetsbare mensen moeilijk, terwijl werkenden met goede risico's juist uit het systeem willen;
- lang niet altijd bepaalt de inhoud van het werk de contract- en werkvorm maar de geldende (fiscale) regels.

Deze voorbeelden laten zien dat de waarden van werk op dit moment onvoldoende tot hun recht komen. Dit blijkt niet alleen uit bovengenoemde voorbeelden, maar volgt eveneens uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 van deel II. De Commissie heeft zich over het onvoldoende waarborgen van de waarden van werk in haar discussienotitie van 20 juni 2019 bezorgd getoond en aangegeven dat grote groepen werkenden zodanig structureel in de knel raken, dat gesproken kan worden van een nieuwe "sociale kwestie". De oorzaak ligt voor een belangrijk deel in onze eigen wet- en regelgeving.[4] De keuzes die tot de huidige regulering hebben geleid veroorzaken grote verschillen in bescherming en toerusting, al naar gelang de contractvorm. Werk wordt in een dergelijk ongelijk speelveld te gemakkelijk gezien als louter een kostenpost voor werkgevenden; daarmee wordt de brede waarde van werk onvoldoende gewaardeerd. Dat is niet alleen moreel onjuist, maar ook schadelijk voor de welvaart in brede zin en voor de maatschappelijke samenhang.

Bovendien verspillen we menselijk kapitaal, terwijl de huidige en toekomstige arbeidsmarkt juist vraagt om investeringen in het behoud en de doorontwikkeling daarvan. Dergelijke investeringen gedijen het beste binnen duurzame arbeidsrelaties. Voor beide partijen is het dan lonend in elkaar te investeren. Dat is goed voor het verdienvermogen van Nederland en maakt de werkenden weerbaar op een dynamische arbeidsmarkt waar de gevolgen van de vergrijzing, technologische vooruitgang en voortgaande globalisering zich de komende jaren nadrukkelijk zullen laten gelden.

Met de huidige regulering van werk zijn we niet tegen deze ontwikkelingen bestand. Sterker nog, als we niets doen zal de kloof tussen het toekomstperspectief en de werkelijkheid alleen maar groter worden. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukt de urgentie ervan: bij ongewijzigd beleid stevent Nederland af op een "point of no return".[5] Nederland moet daarom de bakens verzetten en de regels rondom werk herontwerpen.

De Commissie meent dat er zowel op korte termijn als op de lange termijn stappen gezet moeten worden in de richting van de vier door haar geformuleerde vereisten van wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid om de kloof met het geschetste toekomstperspectief te overbruggen.

4 Bouwstenen voor een herontwerp

De Commissie reikt een vijftal bouwstenen aan.
De bouwstenen één en twee gaan over het bevorderen van interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties, het afremmen van externe flexibiliteit en het toewerken naar een overzichtelijker stelsel van contractvormen. In deze bouwstenen blijft de contractvorm relevant voor de rechten en plichten van werkenden en werkgevenden. Doel is dat de inhoud van het werk de keuze voor de contractvorm bepaalt in plaats van financiële prikkels.

De bouwstenen drie, vier en vijf hebben betrekking op alle werkenden, zonder onderscheid naar contractvorm. Het resultaat van deze bouwstenen is dat het huidige fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden wordt verbreed. Alle werkenden worden, op basis van onderlinge solidariteit, beschermd tegen het risico van kennisveroudering, arbeidsongeschiktheid en voorzieningen voor individuele loopbaanbegeleiding. Het verkleinen

---

4 Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019), **zie ook de samenvatting in bijlage 5.**
5 Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

van de verschillen tussen (categorieën) werkenden is naar het oordeel van de Commissie essentieel voor een duurzaam houdbaar stelsel van regels rondom werk.

Bouwsteen 1: Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af

Het verdienvermogen van Nederland is bij ongewijzigd beleid in het geding als gevolg van de samenloop van veel slecht beschermde en slecht toegeruste flexibele arbeidskrachten en een te geringe wendbaarheid binnen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De bestaande voorkeur voor externe flexibiliteit (via flexibele contractvormen) boven interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties is niet houdbaar en berokkent economische, sociale en maatschappelijke schade. Nederland behoeft sterke, goed toegeruste werkenden, hoogproductieve bedrijven en een overheid met hoogwaardige publieke voorzieningen. Dit vraagt om een nieuw evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid; tussen duurzame en tijdelijke of anderszins flexibele arbeidsrelaties.

Waar duurzaam wordt samengewerkt, kunnen werknemers en werkgevers (en opdrachtgevers en opdrachtnemers) over en weer in elkaar investeren. Zo ontstaan impulsen voor het moderniseren van de interne bedrijfsvoering met ruimte voor autonomie en ontplooiingskansen voor werknemers. Dat creëert meerwaarde voor beide partijen en ruimte voor innovatie en het verhogen van de productiviteit.

Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties

De focus op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties heeft volgens de Commissie als logische consequentie dat het werkgeverschap ontlast wordt en de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties wordt vergroot. Waar duurzaam verandert in vast, en vast in onveranderbaar, ontstaat stagnatie in plaats van innovatie. Duurzame arbeidsrelaties moeten daarom wendbaar zijn; de verantwoordelijkheden verbonden aan het werkgeverschap moeten opnieuw worden doordacht. Tegen deze achtergrond doet de Commissie aanbevelingen om de belasting van werkgevers rondom loondoorbetaling bij ziekte en ontslag te verminderen, de mogelijkheden om de interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties te vergroten en de wettelijke verplichtingen van werkgevers te inventariseren en waar mogelijk terug te brengen. Dit alles met behoud van goed werkgever- en werknemerschap en kwalitatief goed werk voor iedereen (goede arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen).

Beprijs tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zorg dat tijdelijk werk daadwerkelijk tijdelijk wordt ingezet

Juist aan de basis van de arbeidsmarkt, daar waar de laagste lonen gelden, is 'externe flex' momenteel goedkoper dan vast. Om te komen tot een houdbaar evenwicht ligt het voor de hand het gebruik van externe flexibiliteit via flexibele arbeidsovereenkomsten te beprijzen. Deze prijsstelling geeft arbeidsorganisaties niet alleen een prikkel om wendbaarheid allereerst intern te organiseren, maar nodigt ook uit externe flexibiliteit te reserveren voor tijdelijke situaties waar dat toegevoegde waarde heeft of aansluit bij de voorkeur van werkenden. Vanwege het belang van duurzame arbeidsrelaties, dient tijdelijk werk voortaan ook echt tijdelijk te zijn; zo wordt voorkomen dat werkenden met een minder sterke onderhandelingspositie te maken hebben met structureel tijdelijk werk. Met de Wet arbeidsmarkt in balans is dit beleid deels al in gang gezet. Het verder door ontwikkelen van deze lijn verdient aanbeveling.

Bouwsteen 2: Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

Op de huidige arbeidsmarkt is een door de regelgeving gefaciliteerde wildgroei aan contractvormen ontstaan. Deze wildgroei maakt de arbeidsmarkt ondoorzichtig, veroorzaakt onduidelijkheid over rechtsposities en belemmert werkenden in hun mogelijkheden de waarden van werk te verzilveren. Ook een eerlijke arbeidsmarkt, waar de regels rondom werk worden nageleefd en gehandhaafd, staat hierdoor onder druk; dit is problematisch omdat het juist voor de meest kwetsbare werkenden moeilijk is hun rechten op te eisen.

Overzichtelijk stelsel van contractvormen (drie rijbanen)

De Commissie adviseert om de grote verscheidenheid aan contractvormen terug te brengen tot een overzichtelijk geheel zodat het voor alle werkgevenden en alle werkenden duidelijk is welk type contact hoort bij welk type werk. Daarin onderscheiden we:

- overeenkomsten voor zelfstandigen die werken voor eigen rekening en risico;
- arbeidsovereenkomsten voor werknemers die voor (on)bepaalde tijd werken in dienst van een werkgever;
- uitzendovereenkomsten voor werknemers in dienst van een uitzendbedrijf die tijdelijk werk verrichten dat niet of moeilijk voorzienbaar is.

Hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen werknemers en zelfstandigen
Naast het verkleinen van de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen – onmisbaar om te komen tot een hanteerbare afbakening van beide groepen werkenden – zijn geschikte en eigentijdse criteria nodig om deze categorieën werkenden van elkaar te onderscheiden. Deze criteria zijn afgestemd op de Europese regels, en meer specifiek op het vrije verkeer van personen en het daarbij horende Europese werknemersbegrip. Een belangrijke verandering ten opzichte van de huidige situatie is dat de manier waarop het werk feitelijk wordt uitgevoerd centraal komt te staan; de contractvorm en de wil van partijen is niet langer relevant. Het doorslaggevende criterium om werknemers en zelfstandigen van elkaar te onderscheiden – het bestaan van gezag – wordt verduidelijkt en gemoderniseerd.

Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen
Het gebruikmaken van driehoeksrelaties, zoals payrolling, contracting, detachering of uitzending, waarbij de contractuele werkgever een andere partij is dan de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de werknemer werk verricht, behoeft voortaan een rechtvaardiging. Dit betekent concreet dat in beginsel de feitelijke werkgever van de werknemer ook juridisch de werkgever is. Dat impliceert eveneens dat de daar geldende arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Concurrentie op loonkosten via driehoeksverhoudingen wordt zo tegengegaan.

Bij uitzending door uitzendbureaus is het gerechtvaardigd het werkgeverschap bij een ander, namelijk de uitzendwerkgever, te beleggen. De rechtvaardiging hiervoor is de actieve rol van het uitzendbureau bij het bijeenbrengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijk werk die qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk te overzien is (allocatiefunctie). Hierbij blijft een verlicht ontslagregime gelden. De allocatiefunctie van de uitzendwerkgever rechtvaardigt echter niet dat de uitzendwerknemer tegen minder gunstige arbeidsvoorwaarden werkzaam is dan eigen werknemers van de opdrachtgever van het uitzendbureau aan wie hij ter beschikking wordt gesteld.

Om, mede gelet op de kwetsbare positie van veel uitzendkrachten, te voorkomen dat het verlichte ontslagregime voor uitzending oneigenlijk wordt gebruikt, moet worden nagegaan hoe een goede naleving van civiele en publiekrechtelijke regels door uitzendwerkgevers in de toekomst geborgd kan worden.

Vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden
Een ordelijke en eerlijke arbeidsmarkt is overzichtelijk; dat vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden. De regels zijn kenbaar, duidelijk en goed te handhaven door bevoegde instanties. Werkenden krijgen laagdrempelige hulp om hun rechten te effectueren (arbeidsombudsman), zodat zij krijgen waarop zij recht hebben. De opeisbaarheid van rechten vergroot tevens de autonomie van werkenden.

Bouwsteen 3: Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren

Kennisveroudering in een wereld die snel verandert, is een nieuw sociaal risico dat bestreden moet worden als we de waarden van werk in de toekomst veilig willen stellen. Volgens de Commissie ontbreekt een regeling die alle werkenden, ongeacht de contractvorm, adequaat beschermt tegen het risico van kennisveroudering.
Het bestaande fundament waarop werkenden kunnen terugvallen, moet daarom worden aangevuld, zodat alle werkenden bij kennisveroudering, basiszekerheid wordt geboden.

Ken iedereen persoonlijk ontwikkelbudget toe
Om het risico van kennisveroudering tegen te gaan, krijgen alle werkenden bij geboorte een gelijk individueel ontwikkelbudget dat beschikbaar is gedurende de gehele loopbaan. Iemand die een opleiding afrondt in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo'er) houdt hiervan na zijn initiële schoolperiode meer over dan een universitair geschoolde werkende vanwege het verschil in kosten tussen beide opleidingen. Mensen kunnen hun ontwikkelbudget gebruiken om bij te blijven in hun vak, of om een nieuw beroep te leren als het tijd is om de bakens te verzetten. Via een niet vrijblijvende, regelmatig terugkerende loopbaan-APK worden de werkenden geactiveerd hun budget te gebruiken zodat ze wendbaar en inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt.

Het is van belang dat het ontwikkelbudget gedurende de loopbaan van de werkende blijft worden gevuld zodat ook bij wisselingen van werk er middelen zijn om te investeren in (om)scholing en ontwikkeling. De Commissie adviseert de transitievergoeding om te vormen tot een vergoeding die leidt tot extra persoonlijk ontwikkelbudget. Daarnaast adviseert de Commissie te bewerkstelligen dat het persoonlijk ontwikkelbudget, ongeacht de contractvorm waarop wordt gewerkt en los van (frequente) baanwisselingen gedurende de loonbaan blijft worden gevuld.

Creëer een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt
Om te bewerkstelligen dat het persoonlijk ontwikkelbudget door werkenden daadwerkelijk gebruikt gaat worden, moet een cultuuromslag plaatsvinden. Dit gaat niet vanzelf, werkenden moeten hierbij ondersteund worden. De Commissie beveelt aan deze ondersteuning vorm te geven door het creëren van een landelijke organisatie die hen hierbij persoonlijke en onafhankelijke begeleiding en ondersteuning geeft. Individuele loopbaanbegeleiding – via loopbaanwinkels of werkhubs[6] – zal beschikbaar moeten komen.

Kom tot een geïntegreerde aanpak van het risico van kennisveroudering
De door de Commissie voorgestelde aanpak beoogt een totaalaanpak die de verschillende problemen en belemmeringen waar werkenden en werkgevenden in de praktijk mee te maken hebben tegelijkertijd adresseert. De Commissie beveelt aan het persoonlijk ontwikkelbudget en de loopbaanwinkel te integreren in het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. De meerwaarde is daarbij vooral dat de geschetste aanpak beter dan nu specifieke groepen bereikt die hun menselijk kapitaal wel willen uitbreiden maar daaruit zichzelf onvoldoende in slagen.

De verbreding van het fundament voor alle werkenden (zie ook bouwstenen 4 en 5) is overigens alleen houdbaar als wederkerigheid gewaarborgd is. Hierbij heeft ontwikkeling en scholing van werkenden alsmede de ondersteuning daarbij een belangrijke functie. Deze bouwsteen is er dan ook op gericht dat:
- werkenden zich inderdaad blijven ontwikkelen, en dus daadwerkelijk inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt en werkgevers dat ook faciliteren;
- werkenden met fysiek of psychisch zware beroepen zich tijdig omscholen en zo actief bijdragen aan het vermijden van het risico op arbeidsongeschiktheid.

Bouwsteen 4: Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden

Werknemers en zelfstandigen worden door huidige regels rondom werk ongelijk behandeld. In veel gevallen is dat wenselijk en gerechtvaardigd omdat de aard van het werk dat zij verrichten anders is en beide categorieën werkenden andere risico's (willen) lopen. Een ongelijke behandeling is evenwel alleen wenselijk indien het gaat om aspecten waarin werkenden daadwerkelijk van elkaar verschillen.

Arbeid wordt lager en gelijker belast
Bovenstaande benadering leidt er volgens de Commissie toe dat alle werkenden voortaan meebetalen aan het fundament en de overige collectieve uitgaven, via belastingen en premies. De verschillen in belastingheffing die nu bestaan tussen werknemers en zelfstandigen worden verkleind door arbeid voor alle werkenden gelijk te belasten. Ondernemerschap blijft gestimuleerd worden door ondersteunende voorzieningen gericht op investeringen. Zelfstandigen gaan ook premie betalen voor de basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (zie hierna) en voor voorzieningen tegen kennisveroudering (zie bouwsteen 3). Deze gelijke behandeling is niet alleen nodig gelet op de eisen die de arbeidsmarkt van de toekomst aan iedereen stelt, maar maakt het speelveld op de arbeidsmarkt ook gelijker; de door regels gegenereerde kostenverschillen tussen werknemers en zelfstandigen worden verkleind.

Uitbreiding fundament voor werkenden tegen arbeidsongeschiktheid
In Nederland bestaan volksverzekeringen die iedereen op basaal niveau beschermen tegen het risico van inkomensverlies door kinderkosten, ziektekosten, ouderdom en overlijden. Ook gaat iedereen verplicht naar school. Verder kunnen alle ingezetenen bij wijze van laatste redmiddel terugvallen op bijstand als ze niet op een andere manier in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. Op dit fundament kan iedereen terugvallen. In bouwsteen 3 adviseert de Commissie dit fundament voor werkenden uit te breiden en alle werkenden basiszekerheid te bieden tegen het risico van kennisveroudering.

De Commissie adviseert daarnaast het fundament aan te vullen, zodat alle werkenden, ongeacht de contractvorm, ook bij arbeidsongeschiktheid, basiszekerheid wordt geboden. Het ontbreken van een dergelijke verzekering heeft de ongewenste consequentie dat een groeiende groep zelfstandigen nu niet is verzekerd tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. In lijn met de systematiek van de volksverzekeringen kan deze algemene verzekering tegen arbeidsongeschiktheid worden aangevuld met regelingen die wettelijk, in cao-verband en/of op individueel niveau worden geregeld.

---

6 Zie: Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

In de toekomst kan het fundament verder worden uitgebreid zowel wat niveau als wat de werkingssfeer betreft. Verlofregelingen lenen zich er bijvoorbeeld voor onderdeel van het fundament te worden, gegeven het belang hiervan voor alle werkenden. Verder is het denkbaar dat alle werkenden in de toekomst meer naar elkaar toegroeien wat betreft aanvullende pensioenen. Voorstelbaar is ook dat taal- en ontwikkelachterstanden al op jonge leeftijd worden aangepakt zodat iedereen meer gelijke kansen heeft als het primair onderwijs begint. Naarmate het fundament voor alle werkenden breder wordt, kan aldus de bijzondere werkgever-werknemer relatie worden ontlast, waardoor het werkgeverschap wordt gestimuleerd. Zo kunnen er geleidelijk nieuwe verhoudingen ontstaan tussen collectieve, individuele en groepsverantwoordelijkheden.

Bouwsteen 5: Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

Voorkom langdurige uitval door tijdige switches; effectieve publiek-private samenwerking
De voorzieningen om mensen te helpen deel te nemen aan de arbeidsmarkt werken onvoldoende; de verblijfsduur in uitkeringen is, algemeen gesproken, te lang. Het nieuwe stelsel zal langdurige uitval krachtig moeten tegengegaan. Daarvoor is integrale, effectieve, individuele begeleiding en ondersteuning zodat werkenden die met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid te maken krijgen of daarmee worden bedreigd, tijdig naar ander, passend werk kunnen overschakelen en uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan het werk komen. Het collectief voorziet in noodzakelijke voorzieningen en hulp om duurzaam aan het werk te komen en te blijven. Er zal aanzienlijk meer geïnvesteerd moeten worden in maatwerk en individuele begeleiding van diegenen die niet op eigen kracht weer aan de slag kunnen.

Dit wordt ondersteund door breed toegankelijke loopbaanwinkels en publiek-private samenwerkingsverbanden waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zich samen sterk maken voor een effectieve arbeidsbemiddeling en een sluitende personeelsvoorziening in de arbeidsmarktregio.

Organiseer wederkerigheid
Van mensen met een uitkering wordt in ruil voor deze ondersteuning verlangd dat ze zich constructief inzetten voor een duurzame en succesvolle re-integratie. Constructief impliceert dat uitkeringsontvangers vanaf dag één in een gestructureerde setting werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt. Het devies: "handen uit de mouwen", geldt voor iedereen die een beroep moet doen op inkomensverzekeringen of -voorzieningen.

Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt
Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (of, omgekeerd, waar de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen op te grote afstand staat) krijgen hulp en persoonlijke begeleiding om stapsgewijs te komen tot volwaardige participatie. Om te realiseren dat ook zij de waarden van werk kunnen verzilveren, worden voor hen op of rond de arbeidsmarkt geschikte werkplekken gecreëerd. Werkgevers in de publieke en private sector werken hieraan actief mee. Zij worden daarbij zo veel mogelijk ontzorgd en op een eenduidige manier gecompenseerd voor begeleidingskosten en/of productieverlies.

5 Hoe nu verder?

Doorbreken polarisatie
In het debat over de regels rondom werk staat dikwijls een instrument ter discussie (moet de loondoorbetaling één of twee jaar duren? Moet het ontslagrecht worden versoepeld?), terwijl de onderliggende ambities en doeleinden uit beeld zijn geraakt. In een dergelijk debat wint de op dat moment sterkste partij, de partij met de grootste mond, of de partij die het beste toegang tot de wetgever heeft. Dat kan volgend jaar weer anders zijn. Het land waarin wij willen werken komt zo niet dichterbij. Het gaat te weinig om de grote vragen, terwijl juist deze ons op een nieuw spoor kunnen zetten. De Commissie wil met haar rapport bijdragen aan het doorbreken van deze polarisatie.

De richting is leidend
De Commissie meent dat de hierboven geschetste bouwstenen richting kunnen geven aan het proces dat de komende kabinetsperioden moet leiden tot coherente en toekomstgerichte regels rondom werk. Te vaak zorgen kabinetswisselingen voor (snel) wisselend beleid en tegen elkaar in werkende maatregelen.

De Commissie onderkent dat deze snelle wisselingen mede worden veroorzaakt door verschillen in politieke opvattingen over de vormgeving en inrichting van het brede arbeidsmarktterrein. Met het oog hierop komt zij niet met één gedetailleerd 'grand design' voor de arbeidsmarkt. Zo'n 'grand design' zou impliceren dat de Commissie alle mogelijke keuzes op het brede arbeidsmarktterrein in zijn totaliteit overziet en voor elk van die keuzes kan aangeven welke de juiste is. Die ambitie heeft de Commissie niet, gegeven ook haar positie als adviescommissie.

Een integrale agenda voor de arbeidsmarkt, die de samenhang tussen de verschillende relevante beleidsgebieden onderkent en zowel korte als meer lange termijn maatregelen bevat, kan ons op koers houden. Welke stip op de horizon zien we als we denken aan de arbeidsmarkt van de toekomst? Met andere woorden: in welk land willen we (straks) werken?

De Commissie komt, ten behoeve van een dergelijke agenda, met richtinggevende bouwstenen voor toekomstig beleid die volgens haar leidend zouden moeten zijn in het vernieuwingsproces. Ook doet zij binnen die bouwstenen suggesties voor maatregelen (zie hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 van deel II). Bij de concrete uitwerking van deze maatregelen gaat het de Commissie niet om de technische details; het is de richting die leidend is. De Commissie is zich er terdege van bewust dat specifieke keuzes omtrent de technische invulling van de maatregelen sterk ideologisch van aard kunnen zijn. Het is aan de wetgever om aan de maatregelen, in verbinding met wat er leeft in de maatschappij, concreet invulling te geven. Hierbij merkt de Commissie nog wel op dat de meeste maatregelen die zij voorstelt in hoofdstuk 5 in samenhang moeten worden geïmplementeerd. Alleen op die manier versterken zij de vereiste wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid (zie paragraaf 6.2).

Brede maatschappelijke alliantie

De afgelopen maanden heeft de Commissie veel gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen. Zowel partijen die behoren tot de traditionele stakeholders, als allerlei partijen en individuen die op eigen initiatief contact hebben gezocht met de Commissie. Op basis van deze gesprekken is de Commissie gebleken dat de "toekomst van werk" een thema is dat bij zeer velen leeft en breed het belang en de urgentie van het fundamenteel aanpassen van de regels rondom werk wordt onderkend.

De constatering van de Commissie dat de huidige regels niet houdbaar zijn, omdat zij onvoldoende toegesneden zijn op de huidige en toekomstige behoeften van werkgevenden, werkenden en het collectief, wordt breed gedeeld. De teneur in veel gesprekken was dat we in Nederland slordig om gaan met ondernemers, met mensen die willen en kunnen werken en met mensen die op een uitkering zijn aangewezen. En we zijn nonchalant als het gaat ons voor te bereiden op wat er op ons afkomt gelet op de trends in de wereld van werk.

Er heerst ook veel onvrede en ongemak over de stand van de discussie en het gebrek aan gevoelde urgentie op het thema en evenzeer over het gebrek aan vooruitgang en het ontbreken van samenhang in beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. In de overtuiging van velen die we spraken, is de tijd van "pleisters plakken" voorbij en moet Nederland daadwerkelijk de bakens verzetten; toewerken naar een nieuwe ordening, die door een brede maatschappelijke alliantie gedragen kan worden.

De Commissie is gebleken dat er maatschappelijk veel energie is om (mee) te denken over en te werken aan een herontwerp voor de regels rondom werk. Om de bakens te verzetten en te komen tot zo'n herontwerp van de regels rondom werk is het van belang gebruik te maken van deze energie en van de visie, kennis en kunde van maatschappelijke partijen, binnen en buiten bestaande overlegstructuren. De Commissie adviseert dan ook in het vervolgtraject het oor te luisteren te leggen bij wat er maatschappelijk leeft. Polderorganen pogen de laatste jaren te komen tot een bredere verankering in "werkend Nederland". De Commissie komt op grond van haar gesprekken tot de conclusie dat dit proces nog niet is voltooid.

Daarom pleit de Commissie voor een brede maatschappelijke alliantie om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk. Haar rapport, de analyse die zij daarin heeft opgenomen en de bevindingen waartoe zij is gekomen, kunnen daarvoor als uitgangspunt dienen. Naar het oordeel van de Commissie dient het kabinet de regie te nemen bij het toewerken naar een dergelijke brede maatschappelijke alliantie.

Maatschappelijke omslag nodig in denken over werk

Aan de basis van de brede maatschappelijke alliantie ligt een gezamenlijke visie op arbeid. Die begint bij de onderkenning van het grote belang dat werk heeft voor iedereen die bij onze samenleving betrokken wil zijn. Werk heeft economische, persoonlijke en maatschappelijke waarde en die waarden moeten we gezamenlijk waarborgen.

De huidige regulering van werk slaagt daarin onvoldoende. We moeten het dus anders gaan doen. De Commissie wil met haar aanbevelingen bijdragen aan betere regels en aan een cultuur die werkenden in staat stellen duurzaam actief te blijven op de arbeidsmarkt en die leiden tot kwalitatief goed werk. De arbeidsmarkt van morgen zal herkenbaar moeten zijn aan wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid; voorwaarde daarvoor is een breed fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden. Op die manier kunnen we stimuleren dat werkgevenden en werkenden over en weer in elkaar investeren en zo een bijdrage leveren aan de versterking van het verdienvermogen. Tegelijkertijd kunnen we zo waarborgen dat niemand door de vloer zakt als het noodlot zich aandient terwijl we ook bouwen aan een nieuwe samenhang en cohesie in de maatschappij. Het land waarin wij willen werken verzekert de waarden van werk immers voor iedereen, niemand uitgezonderd.

Er is, zo is de Commissie in haar rondgang gebleken, veel steun voor deze richting. De Commissie is daarom optimistisch over de mogelijkheid om Nederland op die manier gezamenlijk sterker en eerlijker te maken.

Deel II
Het rapport

1 De waarden van werk

1.1 Werk, waar gaat het om?

Een advies dat gaat over de regulering van werk begint met de vraag wat werk inhoudt. In dit rapport definieert de Commissie werk als alle vormen van arbeid die economische, sociale en/of maatschappelijke waarde hebben. In ons advies ligt de focus op de (regulering van) betaald werk.

Werk is één van de belangrijkste aspecten van het menselijk bestaan. Werk voorziet in zowel de financiële middelen die nodig zijn voor het levensonderhoud als in mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving. Voor mensen is het een essentieel onderdeel van hun identiteit, eigenwaarde en emotioneel welbevinden. Dat betekent dat de omstandigheden waarin mensen werk verrichten belangrijk en bepalend zijn. Ze zijn immers wezenlijk voor de vraag op welke wijze werk voor mensen recht doet aan de psychologische, emotionele en fysieke aspecten van de menselijke waardigheid.

Werk heeft niet alleen waarde voor het individu. Het is ook waardevol voor zijn omgeving en de maatschappij. De werkende mens creëert economische waarde door het leveren van producten en diensten. Waar duurzaam wordt samengewerkt, kunnen werkenden en werkgevenden over en weer in elkaar investeren (goed werknemerschap/opdrachtnemerschap en goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap). Zo ontstaat voor beide partijen meerwaarde. Voor de samenleving als geheel verhoogt werk brede welvaart en biedt het mogelijkheden om sociale zekerheden te organiseren. Door samen werk te verrichten worden ook sociale functies vervuld: samenwerking versterkt sociale samenhang. Mensen willen betrokken worden bij de gemeenschap waarin zij leven; werk is hierbij een wezenlijk element.

Werk vervult met andere woorden uiteenlopende functies voor mens en samenleving. Het gaat om zowel economische als om sociale en maatschappelijke functies. Maar werk genereert deze functies niet vanzelf. Arbeidsrechtelijke bescherming en inkomenszekerheid voor werkenden zijn niet uit het niets ontstaan. De introductie van regels rondom werk was een reactie op de "sociale quaestie", de situatie aan het eind van de 19e eeuw, waarin werd gewerkt onder erbarmelijke omstandigheden. Om zowel voor het individu als voor de samenleving de waarden van werk zeker te stellen, bleken regels nodig die zijn gericht op het bereiken van een aantal doelen. Deze doelen staan nog steeds fier overeind. De Commissie identificeert drie hoofddoelen:

1. Werk is gericht op het creëren van economische waarde.
2. Werk is sociaal waardevol
3. Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven.

1.2 Werk is gericht op het creëren van economische waarde

Regels rond werk vervullen economische functies. De inzet van werk wordt gefaciliteerd zodat de hoogst mogelijke welvaart kan worden bereikt. In dit licht zorgen regels rond werk voor:

- **Ordening van arbeidsrelaties, verlaging van transactiekosten en bevordering van innovatie.** Er wordt door regels (rechts)zekerheid geboden aan werkenden en aan werkgevenden waardoor transactiekosten worden verlaagd en partijen weten waar zij aan toe zijn indien zij op basis van een contract werk laten verrichten of uitvoeren. Door collectief onderhandelen kunnen transactiekosten verder worden verlaagd. De zekerheid die partijen over en weer hebben, maakt het mogelijk dat werkenden en werkgevenden in elkaar investeren en zo kunnen bijdragen aan innovatie en productiviteit.
- **Het faciliteren van het behoud en doorontwikkeling van menselijk- en organisatiekapitaal.** De regels rond werk zijn erop gericht menselijk kapitaal te beschermen en verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door een veilige werkomgeving, gezonde arbeidsomstandigheden en (informele) scholing zeker te stellen. Door de zekerheid die contracten bieden, kunnen werkenden en werkgevenden over en weer investeren in zowel menselijk- als organisatiekapitaal.

- **Een toegankelijke arbeidsmarkt en efficiënte allocatie.** Regels rond werk werpen zo min mogelijk drempels op tegen toegang tot de arbeidsmarkt en tegen activiteiten om menselijk kapitaal wendbaar te houden en duurzaam te ontwikkelen. Ze zijn er, met in achtneming van de overige doelen die hieronder worden genoemd, op gericht vraag en aanbod van werk zo effectief, efficiënt en duurzaam mogelijk bijeen te brengen.

1.3 Werk is sociaal waardevol

De waarden van werk worden tekort gedaan wanneer werk een activiteit is die zomaar verhandeld kan worden. De activiteit is daarvoor te veel verbonden met de persoon van de werkende mens. Werk zal dan ook moeten plaatsvinden onder omstandigheden en voorwaarden die voor de samenleving aanvaardbaar zijn en recht doen aan de waardigheid van de mens. In dit licht zorgen regels rond werk voor:

- **Bescherming vanwege ongelijke onderhandelingspositie.** Omdat niet alle werkenden op eigen kracht aanvaardbare arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden kunnen uitonderhandelen, worden deze van overheidswege zeker gesteld (ongelijkheidscompensatie). Daarmee wordt een bodem gelegd en wordt een neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden tegengegaan.
- **Bescherming tegen inkomensrisico's, met risicodeling.** Om te voorkomen dat mensen in hun bestaanszekerheid worden bedreigd, worden inkomensrisico's (gedeeltelijk) afgedekt via het collectief. Inkomensverzekeringen bieden werkenden vangnetten om op terug te vallen wanneer zij (tijdelijk) niet meer zelf kunnen voorzien in hun levensonderhoud.
- **Toerusting op volwaardige participatie van iedereen die kan werken (inclusie).** De regels rond werk zorgen voor de borging van het belang van werk als waardevolle taakvervulling voor ieder mens (inclusief mensen met een beperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt hebben waardoor zij een lagere verdiencapaciteit hebben) en het zich betrokken weten bij de samenleving waarin men leeft.

1.4 Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven

Regels rond werk normeren gedrag ten behoeve van uiteenlopende maatschappelijke doelen. De regels hebben daardoor een bredere doorwerking in de samenleving. Door het reguleren van bijvoorbeeld arbeidstijden worden ook andere doelen dan bescherming van de werkende bediend: bijvoorbeeld de verkeersveiligheid.

Ten slotte: regels rond werk kunnen elkaar versterken in het behalen van bovenvermelde doelen, maar ook verzwakken of zelfs tegenwerken, afhankelijk van hoe de regels zijn vormgegeven. De opgave is ervoor te zorgen, dat de onderscheiden economische, sociale, en maatschappelijke doelen van werk in elkaars verlengde (komen te) liggen en elkaar gaan versterken. Wanneer veranderingen optreden in de samenleving of in de economie zullen regels veelal opnieuw vormgegeven moeten worden om de onderlinge samenhang veilig te stellen. Daar waar dit niet of onvoldoende gebeurt, belemmeren regels het zo goed mogelijk realiseren van de waarden van werk.

2 Historische ontwikkeling van de regels rondom werk en trends in de wereld van werk

2.1 Inleiding

Vanwege de economische, sociale en maatschappelijke waarden van werk en het belang van werk voor zowel individu als samenleving, worden van oudsher regels gesteld aan de omstandigheden en voorwaarden waaronder wordt gewerkt. In Nederland is vanaf het eind van de negentiende eeuw een stelsel van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscale regels ontstaan waarmee deze verschillende doelen worden nagestreefd. In dit hoofdstuk wordt eerst kort geschetst op welke grondslagen de huidige regels rondom werk zijn ontstaan (paragraaf 2.2).

Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen voor de voorzienbare toekomst (trends) in de wereld van werk in kaart gebracht (paragraaf 2.3). Trends hebben impact op de wereld van werk en daarmee op de vorm en inhoud van werk. Inzicht in deze trends is van belang om te bepalen waar de huidige regels rond werk op moeten inspelen.

2.2 Hoofdlijnen historische ontwikkeling huidige stelsel in drie fasen

Tot het laatste kwart van de negentiende eeuw bemoeit de Nederlandse overheid zich nauwelijks met de regulering van werk. Het verrichten van werk wordt vooral gezien als een aangelegenheid tussen vrije en gelijke partijen. De industrialisatie en de veranderingen in de organisatie van werk leiden ertoe dat grote groepen economisch afhankelijke werkenden naar steden trekken om daar, vaak onder slechte omstandigheden, eenvoudig productiewerk te verrichten. Het (vrijwel) ongeregeld laten van werk, leidt in die context zowel sociaal als economisch tot onaanvaardbare uitkomsten zoals kinderarbeid en dagloners die in armoede leven. De overheid grijpt in om deze 'sociale quaestie' aan te pakken. Het speelveld van regels rondom het verrichten van werk krijgt vervolgens – grofweg – zijn huidige vorm in drie tijdsblokken.

a. Opbouw: de fundamenten worden gelegd (einde negentiende eeuw – 1940)

In deze periode wordt het fundament gelegd voor de huidige regulering van werk. De overheid brengt een balans aan tussen de economische belangen van een zich ontwikkelende industriële economie en de sociale belangen van individuen en samenleving. Vanaf het eind van de negentiende eeuw gaat de overheid over tot het reguleren van arbeidsomstandigheden, (collectieve) arbeidsverhoudingen en het bieden van verzekeringen tegen sociale risico's die samenhangen met het verrichten van werk (ziekte, invaliditeit, ouderdom). Ook wordt de leerplicht ingevoerd voor kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar. Deze leerplicht wordt in deze periode gaandeweg verder uitgebreid, eerst naar dertien jaar en vervolgens naar veertien jaar.

In wetgeving wordt in deze periode een balans gezocht tussen de belangen van werkgevenden en de belangen van werkenden. In wetgeving wordt aan alle partijen rechtszekerheid geboden door regels rondom werk op schrift te stellen en rechten en plichten vast te leggen. Werkgevenden krijgen juridische zeggenschap over niet-zelfstandige werkenden en deze werkenden worden, in de vorm van toegekende bescherming, gecompenseerd voor hun minder sterke positie tegenover de werkgevenden. Werkenden die daaraan het meest behoefte hebben worden beschermd: het betreft niet-zelfstandige (ondergeschikte) werkenden die vaak economisch afhankelijk zijn van het 'verkopen' van arbeidskracht. Voor deze niet-zelfstandige werkenden geldt dat hun sociaaleconomische zwakkere positie op een uniforme wijze wordt gecompenseerd door het arbeidsrecht en werknemersverzekeringen, via de Ziektewet (ZW) en Invaliditeitswet.

De toegekende bescherming is dwingend en kan niet worden uitgesloten: als werkenden onder een gezagsverhouding voor een werkgever werken, loon ontvangen en persoonlijk werk verrichten in dienst van de werkgever is sprake van een arbeidsovereenkomst met die werkgever en geldt deze bescherming ongeacht de door partijen gemaakte afspraken. Op deze wijze wordt voorkomen dat werknemers gedwongen (door hun zwakkere onderhandelingspositie) afstand kunnen doen van hun bescherming. In de eerste drie decennia van de twintigste eeuw ontwikkelt zich eveneens het instrument van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Vertegenwoordigers van werknemers – vakbonden – en werkgevers

maken bij cao-afspraken die voor betrokken werkgevers en werknemers in een bepaalde sector gelden. Dit vergroot de onderhandelingsmacht van werknemers en voorkomt de concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Werkenden die als zelfstandige werken, middenstanders en vrije-beroepsbeoefenaren, worden niet beschermd via het (collectieve) arbeidsrecht en de werknemersverzekeringen. Zij worden geacht hun eigen voorwaarden uit te kunnen onderhandelen en geen behoefte te hebben aan de bovengenoemde bescherming. Zo ontstaat een arbeidsmarkt met een duidelijke scheidslijn tussen zelfstandigen en werknemers. Binnen de arbeidsovereenkomst dient de werkgever als aangrijpingspunt voor overheidsregulering en gaat de werkgever een spilfunctie vervullen bij de organisatie van wettelijke bescherming als verantwoordelijke of 'geadresseerde' van wettelijke voorschriften. Denk daarbij onder andere aan zaken als ontslagbescherming en arbeidsvoorwaarden. Zo wordt de contractvorm leidend voor de vraag in welke mate een werkende wettelijke bescherming toekomt.

b. Uitbouw: verdere ontwikkeling van de regulering van werk (1940 – 1980)

In deze periode wordt de regulering van werk uitgebreid en komt er meer oog voor de bescherming van zelfstandigen; tegelijkertijd blijft de contractvorm en het al dan niet bestaan van een relatie tussen werknemer en werkgever in hoge mate leidend voor de geboden bescherming van werkenden.

De eerste belangrijke ontwikkeling is de introductie van volksverzekeringen.[7] Deze verbreding en uitbouw van de sociale zekerheid verkleint de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen. Door de komst van een volksverzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid verankerd in de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) kunnen alle werkenden bijvoorbeeld aanspraak maken op een uitkering op het niveau van het bestaansminimum. De bredere sociale basis en bescherming voor zelfstandigen in deze periode komt ook tot uitdrukking in het invoeren van een fiscale zelfstandigen-aftrek voor kleine zelfstandigen, als compensatie voor de hoge inflatie en ongunstige inkomensontwikkeling. De verschillen tussen werknemers en zelfstandigen worden anderzijds ook vergroot door uitbreiding van werknemers-verzekeringen (tegen het risico van werkloosheid en ziektekosten), waar zelfstandigen niet onder vallen.

De tweede belangrijke ontwikkeling is dat de ontslagbescherming voor de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt uitgebreid door de introductie van de preventieve toets. Ontslag van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet voortaan goed gemotiveerd worden. Gebeurt dit niet dan keurt een publieke instantie dan wel de rechter het ontslag niet goed en moet de werkgever de arbeidsovereenkomst met de werknemer voortzetten (verplichting tot tewerkstelling werknemer). Zo ontstaat gaandeweg "baanzekerheid" voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en nemen de kosten en risico's van deze werknemers voor een werkgever toe ten opzichte van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. In deze periode neemt de praktijk van het kortdurend (uitzending) en langdurig (in- en uitlening en detachering) ter beschikking stellen en het gebruik van oproepcontracten toe. Ook worden de Wet op de ondernemingsraden (WOR), waarmee de inspraak van werknemers in ondernemingen wordt geregeld en gaandeweg wordt uitgebreid; ook worden de vakantiedagen-regeling en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) ingevoerd.

De leerplicht wordt in deze periode verlengd tot en met de vijftienjarige leeftijd als gevolg van de leerplichtwet 1969. Daarbij wordt tevens een toezichthouder aangesteld, de leerplichtambtenaar. De leerplicht wordt gaandeweg verder verlengd tot en met de zestienjarige leeftijd. Het onderwijsbeleid blijft voornamelijk gericht op de initiële fase, dus voorafgaand aan het betreden van de arbeidsmarkt.

c. Disbalans: versnippering van het speelveld (1980 – nu)

Aan het einde van de jaren zeventig is het sociale zekerheidsbouwwerk zo sterk uitgebreid dat het de economie en samenleving schade toebrengt. De sociale en economische doelen van de regulering van werk liggen, anders gezegd, duidelijk niet meer in elkaars verlengde. Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt daarom een aantal hervormingen doorgevoerd. Leidend hierbij is de gedachte dat al te zorgend is opgetreden bij de uitbouw van de sociale zekerheid. In 1990 telt Nederland bijna 900.000 arbeidsongeschikte werknemers. Na de constatering van toenmalig premier Lubbers "Nederland is ziek", komt binnen de sociale zekerheid meer nadruk te liggen op versobering, participatie, re-integratie en eigen verantwoordelijkheid. Ook daarbij dient de werkgever als aangrijpingspunt voor regulering: de sociale zekerheid wordt voor een deel belegd bij de werkgever door de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte te verlengen van zes

---

[7] De werkingssfeer van werknemersverzekeringen wordt verbreed naar groepen zelfstandigen die qua arbeidsmarktpositie gelijkenis vertonen met werknemers en met hen gelijkgesteld worden (fictieve dienstbetrekking).

naar 52 weken in 1998 en naar 104 weken in 2004. Gedurende deze termijn is de werkgever tevens verplicht zich in te spannen voor de re-integratie van de werknemer. Is sprake van onvoldoende re-integratie inspanningen, dan kan de loondoorbetalingsverplichting met nog eens 52 weken worden verlengd tot 156 weken.

In deze periode laat ook de invloed van Europa zich gelden in de vorm van de implementatie van een reeks Europese richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling, de herstructurering van ondernemingen (onder meer: collectief ontslag en overgang van onderneming) en de inrichting van de arbeidsovereenkomst zelf (onder meer: arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, arbeidsduur, vakantie en de organisatie van de arbeidstijd, informeren van de werknemer over zijn arbeidsovereenkomst).

Het in 1996 door de vakbonden en werkgevers in de Stichting van de Arbeid bereikte sociaal akkoord 'Flexibiliteit en Zekerheid' vormt de basis van de op 1 januari 1999 in werking getreden Wet flexibiliteit en zekerheid. De verschillen tussen vaste en tijdelijke contracten worden te groot gevonden en er wordt gezocht naar manieren om tot een efficiëntere allocatie van werk te komen en concurrerend te blijven, tegen de achtergrond van globalisering, het ontstaan van een Europese arbeidsmarkt en de opkomst van ICT. De twee belangrijkste maatregelen die de vakbonden en werkgeversorganisaties uitwerkten zijn de regulering van uitzendwerk en de introductie van de zogenoemde ketenregeling op basis waarvan met een werknemer drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten. Mede in het licht van de in de jaren '90 algemene heersende opvatting dat meer marktwerking nuttig is, ontstaat als gevolg van de Wet flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt fors meer ruimte om werk flexibel te organiseren.

De maatregelen uit de Wet flexibiliteit en zekerheid leiden er allereerst toe dat de verschillen in kosten en bescherming tussen verschillende categorieën werknemers vanaf eind jaren negentig verder toenemen. Flexibele contracten (met name bijzondere arbeidsrechtelijke regimes voor uitzend- en oproepwerk) maken tijdelijk werk aantrekkelijker voor werkgevers en veroorzaken dat werknemers langdurig kunnen worden ingezet op een tijdelijk contract. Min of meer tegelijkertijd met de flexibiliseringstendens ontwikkelt de ontslagbescherming van het contract voor onbepaalde tijd zich steeds meer van bescherming tegen ontslag als zodanig naar een financiële compensatie in de vorm van een vergoeding bij ontslag (de kantonrechtersformule). Gecombineerd met het toekennen van de (ook financiële) verantwoordelijkheid voor werkgevers rondom ziekte en re-integratie ontstaat daardoor een steeds groter wordende kloof tussen contracten voor onbepaalde tijd en andere contracten zowel wat betreft bescherming voor werknemers als wat betreft kosten en risico's voor werkgevers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de groep insiders (met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) sinds eind jaren '90 steeds kleiner is geworden ten opzichte van de groep outsiders (werknemers met een ander contract). Tussen 2003 en 2019 is het aantal werknemers met een flexibel contract met bijna een miljoen toegenomen.[8]

Ook de verschillen in bescherming en kosten tussen werknemers en zelfstandigen worden groter. In 1998 wordt de AAW, de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid afgeschaft. Voor zelfstandigen komt er een aparte regeling: de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) die al snel weer wordt afgeschaft. De reden hiervoor lag niet alleen in de te hoge premies. In die tijd groeide ook de overtuiging dat een verzekeringsplicht niet goed past bij het zelfstandig ondernemerschap. Bij die status hoort de vrijheid en de verantwoordelijkheid zelf te bepalen hoe het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt opgevangen. Bijvoorbeeld door daarvoor middelen te reserveren of een verzekering af te sluiten bij een private verzekeraar. Zelfstandigen verliezen daarmee het recht op basale inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Het verschil tussen werknemers en zelfstandigen wordt daardoor weer groter.

Waar de wettelijke bescherming van zelfstandigen verdwijnt, wordt ondernemerschap en de keuze om werkzaamheden niet meer in loondienst van een werkgever, maar als zelfstandige te verrichten gefaciliteerd en gestimuleerd; met name door de introductie van de Verklaring Arbeidsrelatie (de VAR) en de vrijwaring van loonbelasting en premies voor opdrachtgevers, de uitbouw van fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling en de afschaffing van de verzekering voor zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid. De cijfers laten zien dat deze regelingen aantrekkingskracht uitoefenen om als werkenden (als) zelfstandige te (laten) werken: tussen 2003 en 2019 groeide het aantal zelfstandigen met bijna 500.000.[8]

Door de maatregelen tussen eind jaren negentig en begin jaren tien van de 21e eeuw zijn de verschillen in kosten en bescherming tussen zelfstandigen en werknemers en werknemers onderling toegenomen. De afgelopen jaren is onder

8 Aantal flexwerkers in 15 jaar met drie kwart gegroeid, CBS (2019).

meer met de Wet werk en zekerheid (2015), de Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (2016) en met name door de Wet arbeidsmarkt in balans (2020) geprobeerd het evenwicht in kosten en bescherming tussen verschillende categorieën werkenden te herstellen. De verschillen tussen werknemers onderling zijn hierdoor verkleind, maar ook na de invoering van deze wetten blijven grote verschillen in kosten en beschermingsniveau bestaan tussen werknemers en zelfstandigen en tussen de verschillende categorieën werknemers onderling. Uit het regeerakkoord van het huidige kabinet blijkt dat de komende jaren, naast het brengen van balans in de regulering van verschillende categorieën werknemers, verder ingezet wordt op het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Het kabinet heeft hiervoor eind 2019 een wetsvoorstel ter consultatie aangeboden, de Wet minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring[9], maar dit voorstel is (nog) niet aan het parlement aangeboden.

2.3 Belangrijkste trends in de wereld van werk

In deze paragraaf wordt gekeken naar dominante trends waarmee rekening moet worden gehouden bij het nadenken en vormgeven van de toekomstige regulering van werk. Deze trends helpen ons na te gaan in hoeverre de huidige regels rond werk passen bij de huidige en toekomstige tijd. Hierbij past enige bescheidenheid. We kennen immers de toekomst niet en kunnen niet voorspellen in hoeverre en in welke mate trends zich doortrekken naar de toekomst en ook is de causaliteit tussen trends en de impact niet altijd bekend. Desondanks is het van belang huidige trends mee te nemen in afwegingen om een relevante toekomstgerichte beleidsrichting te kunnen ontwikkelen voor de regels rond werk.

In de sub paragrafen hieronder onderzoeken we de meest relevante trends en brengen in kaart wat de impact is (of kan zijn) op de wereld van werk.

2.3.1 Technologische ontwikkelingen

Automatisering en robotisering leiden tot hogere efficiency, waardoor we steeds meer kunnen doen met minder input door mensen: technische hulpmiddelen zorgen ervoor dat we met elkaar meer waarde creëren per gewerkt uur. Dit is geen nieuwe ontwikkeling. Steevast leiden technologische ontwikkelingen ook tot minder zwaar, schoner en veiliger werk en plukt de samenleving als geheel hier uiteindelijk de vruchten van. Er is geen reden te veronderstellen dat de snelheid van de wijze waarop technologische vernieuwing ons werk en leven beïnvloedt de komende tijd zal afnemen. Automatisering en robotisering zullen ook in de voorzienbare toekomst kansen bieden meerwaarde te creëren in materiële zin (via een stijgende arbeidsproductiviteit) en de kwaliteit van werk in immateriële zin te verbeteren (minder zwaar, schoner, veiliger, uitdagender en afwisselender werk).

Ondanks deze positieve effecten kunnen er (tijdelijk) ook negatieve effecten zijn. Sinds de industriële revolutie verdwijnen bepaalde beroepen en ontstaan nieuwe doordat menselijke spierkracht en rekenkracht worden vervangen door machines. Momenteel bevinden we ons in een tijd waarin de typische middenklasse banen uit de tweede helft van de 20e eeuw onder druk staan. Niet alleen de fabrieksarbeider wordt langzaamaan vervangen door robots, ook de administratief medewerker is vaker overbodig. Mede door informatie- en communicatietechnologie is het eenvoudiger om werk te "offshoren" (zie globalisering hieronder). Het zijn daarbij niet in één klap hele beroepen die verdwijnen: meestal zijn het bepaalde taken binnen een beroep die worden geautomatiseerd of verplaatst. Daardoor verandert geleidelijk het takenpakket dat bij een beroep hoort en zijn er geleidelijk minder mensen nodig om hetzelfde werk te verzetten. We weten niet hoeveel banen uiteindelijk zullen verdwijnen en vervangen zullen worden door nieuwe. De meeste schattingen houden het op zo'n tien tot twintig procent het komende decennium.[10]

Dit betekent dus niet dat er in de voorzienbare toekomst massawerkloosheid dreigt – dat is in het verleden nooit de uitkomst van technologische ontwikkeling geweest – maar wel dat een substantieel deel van de werkenden hun takenpakket zal moeten aanpassen aan een veranderende vraag naar arbeid. Daarbij kunnen winnaars en verliezers ontstaan. En net als bij technologische ontwikkelingen in het verleden is er tot op zekere hoogte een keuze te maken tussen het omscholen van werkenden waarvan kennis en vaardigheden zijn verouderd, en het laten afvloeien van deze mensen in uitkeringsregelingen. Daarbij geldt dat de maatschappelijke kosten van de tweede optie steeds duurder

---

[9] Consultatie Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019).

[10] **Zie bijvoorbeeld:** The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries, OESO (2016).

worden door de stijgende levensverwachting (zie demografie hieronder), nog afgezien van de sociale en maatschappelijke effecten die met deze optie gepaard gaan.

Technologische ontwikkelingen hebben effect op de vraag naar werk. Van belang daarbij is de 'elasticiteit van substitutie' tussen arbeid en kapitaal (technologie). Indien arbeid vooral complementair is met technologie (elasticiteit < 1) neemt de vraag naar arbeid toe naarmate machines beter of goedkoper worden en stijgt de prijs van arbeid, oftewel het loon van werknemers. Indien arbeid vooral substitueerbaar is met technologie (elasticiteit > 1) neemt de vraag naar arbeid juist af en daalt het loon. Op macroniveau blijkt arbeid vooralsnog complementair met technologie en is technologische vooruitgang dus gunstig voor de aanbieders van arbeid. Maar waarschijnlijk hangt de mate van substitueerbaarheid af van de kennis en vaardigheden van mensen, waarbij lager opgeleiden vaker substitueerbaar zijn dan hoger opgeleiden. Gevolg van substitutie is een daling van de prijs van lager geschoold werk, wat tot een verschuiving van de vraag naar lager geschoold werk leidt, bijvoorbeeld een stijgende vraag in de horeca of schoonmaak.

Technologische ontwikkelingen kunnen er uiteindelijk voor zorgen dat een steeds grotere groep mensen enkel nog hun werk (arbeid) kan aanbieden die substitueerbaar is met technologie, terwijl een steeds kleinere groep – bijvoorbeeld degenen die robots ontwerpen, maken en onderhouden – arbeid kan aanbieden die complementair is met technologie. Dit kan op lange termijn een fundamenteel nieuw vraagstuk opleveren van herverdeling van het nationaal inkomen naar mensen waarvan de eigen arbeid nauwelijks meer van economische waarde is. Dit is echter een hypothetisch toekomstscenario dat zich vooralsnog niet manifesteert.

Specifieke technologische ontwikkelingen roepen nu al wel vragen op. Eén daarvan is de opkomst van digitale marktplaatsen voor werk; de zogenoemde internetplatforms. Het aandeel platformwerk in de Nederlandse economie is op dit moment nog zeer beperkt, circa 0,4 procent. Mogelijk dat dit de komende jaren toeneemt.[11] Het is niet duidelijk welk deel van het werk op lange termijn efficiënt via internetplatformen kan worden georganiseerd, we weten dus niet of dit een substantieel deel van de arbeidsmarkt gaat betreffen. Deze ontwikkeling lijkt mede afhankelijk van de wijze waarop wetgevers besluiten platformwerk te reguleren; worden platformwerkers gezien als zelfstandigen of als werknemers? In Californië, bakermat van techbedrijven, is recent wetgeving aangenomen, die bepaalt dat platformwerkers in beginsel aangemerkt worden als werknemer.

Platforms kunnen impact hebben op duurzame arbeidsrelaties. Een traditionele verklaring voor het bestaan van bedrijven die langdurige arbeidsrelaties met werkenden aangaan, is dat het ondoenlijk is om alle klussen die gedaan moeten worden in een productieproces op individuele basis in de markt aan te besteden. De transactiekosten hiervan zijn te hoog, omdat het zoeken van opdrachtnemers tijd en geld kost. Daarnaast is er sprake van beperkte informatie die werkenden en werkgevenden van elkaar hebben. Het is dan goedkoper en minder risicovol werkenden langer te binden. Inmiddels zorgen internetplatforms echter voor een drastische verlaging van de transactiekosten en -risico's van aanbesteding van bepaalde, relatief standaard werkzaamheden. Het matchen van werkenden en werkgevenden is simpeler geworden door hulpmiddelen die het zoeken vereenvoudigen. Via rating-systemen krijgen werkenden en werkgevenden inzicht in de potentiële kwaliteit die kan worden verwacht (reputatie wordt inzichtelijker – een slechte beoordeling (review) kan financiële consequenties hebben). Deze functies maken dat de noodzaak afneemt voor bedrijven om werkenden voor langere tijd aan zich te binden.

Tegelijkertijd verlagen digitale platforms de drempel voor werkenden en werkgevenden om actief te worden als aanbieder/consument van bepaalde diensten: het hebben van een netwerk is immers niet meer vereist en vaak is er sprake van een vereenvoudiging (en daarmee verlaging van transactiekosten) van de matching procedure (bijvoorbeeld als gevolg van de rating systemen). Hiermee kunnen platformen positief bijdragen aan de waardecreatie op macroniveau. Als er minder frictie is tussen vraag en aanbod, kan de match tussen vraag en aanbod gemiddeld sneller én productiever zijn. Zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant is er dus een natuurlijke beweging om werk dat eenvoudig via platformen kan worden aanbesteed, ook te organiseren via platformen. Oftewel: aanbieders van werk hoeven minder lang werkloos op de bank te zitten, en kunnen meer verdienen wanneer ze werken. Tot op heden is het bijeenbrengen van vraag en aanbod van werk via een internetplatform wel efficiënter, maar de transactiekosten zijn nog steeds niet nul. Een belangrijk aspect hiervan is dat de tijd tussen taken voor rekening van de aanbieder van het werk is, hetgeen nieuwe uitdagingen met zich brengt.

[11] De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, SEO (2018).

Platformen kunnen er voorts toe leiden dat werk steeds minder vaak georganiseerd zal worden via een traditionele werkgever. De werkgever als eigenaar of exploitant van de onderneming waarin de werknemer werk verricht, en die in het arbeidsrecht fungeert als verantwoordelijke of 'geadresseerde' van de in het arbeids-, sociaalverzekeringsrecht en andere wetgeving neergelegde regels en voorschriften, zou in een dergelijk scenario grotendeels kunnen verdwijnen.

Deze ontwikkeling heeft echter wel belangrijke implicaties voor de bescherming en toerusting van werkenden. Wanneer de werkgever verdwijnt als aanspreekpunt voor allerlei aspecten van bescherming – bijvoorbeeld de preventie van en re-integratie bij ziekte – is de vraag hoe we werkenden de gewenste bescherming geven. Een platformwerker kan immers gemakkelijk worden ingewisseld voor een ander zodra blijkt dat die ander het net iets beter of goedkoper kan. Ook voor de waardecreatie leidt dit niet per se tot betere uitkomsten. Het is nu immers vaak de werkgever die investeert in het menselijk kapitaal van werkenden (bijvoorbeeld via opleiding) en het fysiek kapitaal (bijvoorbeeld machines) waarmee de werkende zijn productiviteit kan verhogen. De vraag is of platformwerkers de middelen en prikkels hebben om de maatschappelijk gewenste investeringen te doen. Dat met behulp van digitale platforms werk wordt opgeknipt in gedetailleerd afgebakende taken of klussen, is overigens geen ontwikkeling die uitsluitend is gericht op het ontwijken van arbeidsrechtelijke regulering en kan dan ook niet zonder meer worden beperkt.[12]

Een ander reguleringsvraagstuk ontstaat doordat aanbieders van arbeid sterk afhankelijk kunnen worden van één platform, wat de platformbedrijven in een machtspositie brengt ten opzichte van de werkenden.[13] Zo bepalen de matching-algoritmes van het platform in hoeveel zoekopdrachten van klanten naam of bedrijf naar boven komt, en kan het platform de prijs die ontvangen wordt voor de diensten begrenzen of zelfs helemaal bepalen. Wanneer platformwerkers zelfstandigen zijn, mogen zij op basis van mededingingsregels niet collectief onderhandelen over de prijs van hun diensten.[14] Platforms kunnen exclusiviteitseisen stellen – diensten mogen dan bijvoorbeeld niet op een concurrerend platform worden aangeboden – en het is lastig of zelfs onmogelijk om klantrecensies mee te nemen naar een ander platform. Dit alles kan ertoe leiden dat de platformwerker op papier zelfstandige is, maar in de praktijk sterk economisch afhankelijk is van het platformbedrijf.

Conclusies

- Technologische ontwikkelingen zullen ook in de toekomst de mogelijkheden voor waardecreatie vergroten, door stijging van de arbeidsproductiviteit en het efficiënter bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.
- De geschiedenis leert dat niet iedereen hiervan (meteen) profiteert; technologische ontwikkelingen zullen tot nieuwe verdelingsvraagstukken leiden.
- Met name lager en middelbaar opgeleiden kunnen, wanneer hun werk overwegend uit routinematige en makkelijk te automatiseren taken bestaat, getroffen worden door werkloosheid indien zij zich niet weten aan te passen door bijvoorbeeld om- of bijscholing.
- In de regulering van werk ontstaan de komende jaren vooral knelpunten doordat bepaalde werkzaamheden eenvoudiger kunnen worden georganiseerd zonder een werkgever (in de vorm van een klassieke arbeidsorganisatie die het uitgangspunt vormt binnen de huidige regulering), terwijl:
  - de werkgever momenteel op veel terreinen het aanspreekpunt is voor de bescherming en toerusting van werkenden; en
  - werkenden zonder werkgever economisch afhankelijk kunnen zijn van één (platform)bedrijf, zonder mogelijkheid zich te organiseren.

[12] Onder meer het Europese grondrecht van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) staat dit niet toe.

[13] Zie bijvoorbeeld: Kluseconomie is meer dan Uber en Deliveroo, Frenken en Van Slagteren (2018).

[14] Recent heeft de ACM hier enkele voorwaarden aan gesteld, zie Leidraad tariefafspraken zzp'ers, ACM (2019).

2.3.2 Politiek-economische ontwikkelingen

Internationale handelsbarrières zijn de afgelopen decennia in rap tempo afgebouwd. Ondanks het recente handelsconflict tussen de VS en China en de crisis in de WTO, bedragen invoerheffingen gemiddeld nog maar enkele procenten en zijn daarmee nauwelijks nog van invloed op de plek waar productie plaatsvindt.

Daarnaast heeft de informatie- en communicatietechnologie ervoor gezorgd dat informatie over productiemogelijkheden eenvoudig wereldwijd uitgewisseld kan worden, is het bruto nationaal product wereldwijd steeds 'lichter' geworden (denk aan alle diensten die via internet gaan) en zijn de kosten van transport per kilogram en per kilometer gedaald. Dit alles heeft geleid tot internationale waardeketens waarbij de onderdelen van een product worden gemaakt op de plek waar dit het meest kostenefficiënt kan worden gedaan. In deze waardeketens specialiseren bedrijven zich op één schakel en wordt werk in kleinere eenheden opgedeeld. Branches en sectoren kennen mede daardoor niet langer de duidelijke grenzen die ze vroeger hadden.

Werk dat in Nederland niet meer kostenefficiënt is, verdwijnt naar landen waar de loonkosten lager liggen. Specialistisch werk en niet-verhandelbare diensten (kapper, postbezorging) worden dominant. Gemiddeld genomen neemt de productiviteit in Nederland toe doordat we ons kunnen specialiseren in werk waarmee we de meeste waarde toevoegen, kunnen we steeds gemakkelijker onze producten exporteren en is er een toename van de waardecreatie in Nederland.

Naarmate productieprocessen gemakkelijker op te knippen zijn en over de hele wereld uit te spreiden, zullen relatief simpele maar arbeidsintensieve onderdelen van het productieproces ofwel lager beloond worden in Nederland, ofwel verdwijnen naar het buitenland. Daarbij moet worden bedacht dat een lagere beloning in Nederland niet alleen een lager loon hoeft te zijn, maar ook kan bestaan uit minder bescherming voor de werkende, bijvoorbeeld soberdere secundaire arbeidsvoorwaarden, of via het vervallen van de werknemersverzekeringen wanneer werknemers worden vervangen door zelfstandigen. Dit zet druk op de verdeling van de welvaart, doordat lager productieven (degene die alleen relatief simpel en routinematig, maar arbeidsintensief werk vervullen), waarschijnlijk meer concurrentie ondervinden, dan hoger productieven (degenen die relatief minder routinematige en meer diverse arbeidstaken kunnen vervullen). Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met baanpolarisatie.

Behalve dat de productie internationaal steeds mobieler is geworden, bestaat dankzij de Europese interne markt ook een sterk toegenomen geografisch gebied van waaruit mensen zich in Nederland kunnen vestigen om werkzaamheden te verrichten. Daarbij kunnen werknemers elders uit Europa concurreren met Nederlandse werkenden. Studies schetsen dat er van verdringing van Nederlandse werknemers vooralsnog nauwelijks sprake lijkt te zijn, al bestaan er sectoren waar deze druk hoger is geworden.[15]

Voor de regulering van werk is tevens relevant dat de interne markt, met name het vrij verkeer van diensten, heeft gezorgd dat het in bepaalde sectoren mogelijk én aantrekkelijk is om – al dan niet door creatief gebruik van constructies – arbeidskrachten uit Europese landen met een lager loonkostenniveau te laten werken in Nederland. De Europese arbeidsmarkt zorgt voor een ruim aanbod van werkenden die bereid zijn in Nederland relatief goedkoop werk te verrichten in Nederland.[16] Het gaat vaak om een besparing op de bescherming van werkenden door het omzeilen van kostenverhogende arbeidsvoorwaarden zoals aanvullend pensioen of (bovenwettelijke aanvullingen op) de volks- en werknemersverzekeringen. Ook een (gepercipieerd) lager risico op ziekteverzuim of andere productiviteitsrisico's kan hierbij een rol spelen, evenals de mogelijk grotere afhankelijkheid van buitenlandse werkenden (die bijvoorbeeld een zwakker netwerk hebben in Nederland, hun rechten minder goed kennen, en/of afhankelijk zijn van huisvesting verzorgd door de werkgever).

Dit alles heeft ervoor gezorgd dat producten goedkoper worden, omdat onderdelen van een product of dienst worden gemaakt op de locatie waar dit het meest kostenefficiënt is. Als Nederland en de bedrijven die hier produceren niet (kosten) efficiënt zijn kan de productie naar het buitenland worden verplaatst. Dit dwingt Nederland op macroniveau de arbeidsproductiviteit te verhogen of kosten te verlagen om het vestigingsklimaat aantrekkelijk te houden en daarmee de vraag naar werk te stimuleren.

---

[15] Verdringing op de arbeidsmarkt - beschrijving en beleving, CPB en SCP (2018).

[16] Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).

Conclusies

- Globalisering en de Europese interne markt leiden op macroniveau tot een toename van de waardecreatie in Nederland door een stijgende arbeidsproductiviteit.
- Beide ontwikkelingen zorgen echter ook voor een groter aanbod van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt die soms ook bereid zijn om werk te verrichten, onder de in Nederland geldende standaarden.
- Niet iedereen profiteert in gelijke mate van internationalisering. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden is gemakkelijker geworden, wat kan leiden tot een lager dan gewenst niveau van bescherming voor werkenden.

2.3.3 Veranderende preferenties

De laatste decennia is sprake van een afnemende deelname aan 'traditionele' instituties en organisaties.[17] Er is geen eenduidig beeld dat mensen individualistischer worden in de zin van 'ieder voor zich'; wel is duidelijk dat steeds meer mensen zich aansluiten bij in aantal en verscheidenheid toenemende clubs van hun eigen voorkeuren. Jongeren zijn in steeds mindere mate aangesloten bij de kerk, vakbond of politieke partij van hun ouders en zijn vaker via internet verbonden aan 'communities' waar zij zich uiten, organiseren en vertegenwoordigd voelen door 'social influencers'. In het verlengde hiervan ontstaat over de hele linie meer behoefte aan regie en zeggenschap over de invulling van de eigen arbeid.

Zelfstandigen noemen de behoefte aan vrijheid en zeggenschap als een van de redenen om zelfstandige te worden. Ook is de beslissing niet als werknemer maar als zelfstandige te werken ingegeven door financiële motieven.[18] Het kunnen aanpassen van je arbeidzame leven aan je eigen wensen en voorkeuren is op zichzelf gunstig voor de (immateriële) welvaart.[19]

De toegenomen diversiteit in voorkeuren leidt tot vragen over de manier en het niveau waarop we (inkomens)solidariteit kunnen organiseren. Een voorkeur voor solidariteit ontstaat immers ofwel uit een gevoel van verbondenheid binnen een groep of gemeenschap ('het zijn mensen zoals ik'), ofwel uit welbegrepen eigenbelang ('het kan ook mij overkomen').[20] Solidariteit is moeilijk 'af te dwingen' in een diverse groep indien ook de te verzekeren risico's evident uiteenlopen tussen individuen. Aan de andere kant lijkt de behoefte aan zekerheid niet minder geworden, sterker nog; veel mensen hebben de laatste jaren een groeiende onzekerheid ervaren. Mensen zien de bescherming waarover zij nu nog beschikken bedreigd worden.[21] Kortom, de sociale zekerheid wordt niet meer als zeker ervaren.

Ook door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen en het inwisselen van het kostwinnersmodel voor een 'anderhalf-verdienersmodel' hebben werkenden meer behoefte gekregen werk en privé flexibel te combineren. Bijvoorbeeld om naast betaald werk te kunnen zorgen voor kinderen, ouders of andere naasten. Dat wordt overigens eerder ervaren als een noodzaak dan als een keuze, niet in het minst door de nadruk die de overheid legt op mantelzorg in verband met de vergrijzing. Verlofregelingen en subsidies voor kinderopvang zijn gerealiseerd om te stimuleren dat werkenden de arbeidsmarkt niet verlaten in periodes van intensieve zorgverantwoordelijkheid. Het werken op basis van deeltijdcontracten, flexibele contracten of als zelfstandige kan tevens helpen om de benodigde flexibiliteit te realiseren. Betaald en niet-betaald werk kan via dergelijke vormen gemakkelijker gecombineerd worden dan via een 'traditionele baan'. Sinds 2007 zijn meer dan de helft van alle banen in Nederland deeltijdbanen.

Ondanks de toegenomen diversiteit aan leefvormen – met een afnemend belang van het kostwinnersgezin – en toegenomen behoefte werk en privé flexibel te combineren, blijft (uitzicht op) een contract voor onbepaalde tijd en bijbehorende zekerheden voor de meeste mensen erg belangrijk.[22] Naast het combineren van banen vanwege de

---

17 Worden we individualistischer?, CBS (2017).
18 IBO Zelfstandigen zonder personeel, Ministerie van Financiën (2015).
19 Quality of Life in Individualistic Society, Veenhoven (1999).
20 Solidariteit onder druk, keuzen in de sociale zekerheid, De Beer (2005).
21 Meedoen in onzekerheid, verwachtingen over participatie en protectie, Vrooman (2016).
22 **Zie bijvoorbeeld:** Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, Ecorys (2013).

combinatie tussen werk en privé, combineren werkenden vaker verschillende banen en/of opdrachten naast elkaar (hybridisering van werk). In het algemeen geldt dat aan de bovenkant van de arbeidsmarkt banen worden gecombineerd omdat mensen de afwisseling en uitdaging prettig vinden, aan de basis van de arbeidsmarkt worden banen gecombineerd vanwege de noodzaak van voldoende inkomen. Voor deze laatste groep is het combineren soms moeilijk, vanwege reistijden, regelwerk, gevraagde beschikbaarheid en dubbele loyaliteit.[23] Met name werknemers met een kleine parttime baan, inclusief oproep- en uitzendkrachten, hebben relatief vaak een flexibel contract uit behoefte (41 procent); bij degenen met een fulltime baan is dit slechts zeven procent.[24] Fulltime werkenden met een flexibele arbeidsrelatie hebben dat meestal uit noodzaak: zij kunnen (nog) geen vast contract krijgen. Overigens hebben zelfstandigen in zekere zin ook een flexibele arbeidsrelatie – op diensten of product markten – en is er een groeiende groep 'hybride' zelfstandigen die naast een eigen bedrijf een (deeltijd)arbeidsovereenkomst heeft.[25]

Naast de behoefte om werk en privé flexibel te kunnen combineren, willen veel werkenden meer regie over de inhoud van hun werk wat betreft het werk dat ze doen en de manier waarop ze het uitvoeren, los van de contractvorm waarin ze werk uitvoeren. Zo zoeken veel werkenden naar meer autonomie en/of afwisseling binnen hun werk. Dit kan één van de redenen zijn waarom werkenden minder vaak zijn gaan werken op een arbeidscontract, en vaker als zelfstandige. Deze autonomie en/of afwisseling kan ook intern (binnen bedrijven en bestaande contractvormen) worden georganiseerd maar wordt in praktijk vooral ingevuld door als zelfstandige te werken.

Tot slot moet worden bedacht dat preferenties veranderen binnen een institutionele context. De behoefte van werkenden aan flexibiliteit wordt versterkt door het toegenomen beroep dat van overheidszijde in het sociaal domein wordt gedaan op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger en zijn eigen sociale netwerk. De norm dat moeders blijven werken als zij kinderen krijgen, is samen met de universele(re) beschikbaarheid van gesubsidieerde kinderopvang ontstaan. En de typisch Nederlandse norm dat moeders parttime werken, kan niet los worden gezien van de vormgeving van de fiscaliteit en de kinderopvangtoeslag, die zorgen voor sterk afnemende meeropbrengsten van een extra dag werken – en soms zelfs tot een dalend besteedbaar inkomen.

Conclusies

- Mensen richten hun leven steeds meer in volgens hun eigen, individuele voorkeuren, waarbij die voorkeuren mede beïnvloed worden door institutionele factoren.
- Dit impliceert dat de regulering van werk, en ondersteunende arrangementen zoals kinderopvang, voldoende rekening moeten houden met de verschillende voorkeuren en omstandigheden van werkenden en de eisen die de overheid aan mensen stelt.
- Het bieden van voldoende flexibiliteit in de arrangementen rondom werk verhoogt onze welvaart, mits het zo wordt vormgegeven dat het de gewenste bescherming van werkenden niet ondergraaft.

2.3.4 Demografische ontwikkelingen

We worden gemiddeld ouder.[26] Dit heeft gevolgen voor consumptiepatronen en de banen die daarmee samenhangen. Om sociale arrangementen (zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de zorg) betaalbaar te houden werken we langer door. Hierdoor neemt de gemiddelde leeftijd van de (potentiële) beroepsbevolking flink toe. Dit kan effect hebben op de uitstroom richting andere vormen van sociale zekerheid (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), Participatiewet (o.a. bijstand), etc.), indien de stijging van de uittreedleeftijd geen gelijke tred houdt met de gezonde levensverwachting. Op dit moment lijken deze effecten beperkt.[27]

---

[23] De vele kanten van banen combineren, SER (2018).

[24] **Zie bijvoorbeeld:** Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2016, TNO, CBS en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) **en** De vele kanten van banen combineren, SER (2018).

[25] **Zie bijvoorbeeld:** Voor de zekerheid, WRR (2017).

[26] Prognose levensverwachting 65-jarigen, CBS (2019).

[27] Effect van stijging AOW-leeftijd op arbeidsongeschiktheid, CPB (2018).

Dit neemt niet weg dat bij een lange(re) werkzame periode het belang van goede preventie toeneemt, zodat (definitieve) uitval van werkenden door (langdurige) ziekte en ongevallen wordt voorkomen. Daarnaast neemt, in combinatie met de hiervoor genoemde trends zoals technologische ontwikkelingen en globalisering, bij een lange(re) werkzame periode het belang van persoonlijke ontwikkeling toe. De kans dat kennis en vaardigheden gedurende de werkzame periode verouderen, neemt immers toe naarmate de werkzame periode langer is.
Tegelijkertijd neemt het rendement op investeringen in menselijk kapitaal toe, omdat door het opschuiven van de pensioenleeftijd de terugverdientijd van investeringen wordt verlengd.

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is in de loop van de twintigste eeuw fors gestegen. Opeenvolgende geboortecohorten bleven gemiddeld steeds langer in het onderwijs en bereikten telkens een hoger opleidingsniveau dan hun voorgangers, mede door beleidsinzet om de toegankelijkheid van het onderwijs te vergroten. Dit neemt niet weg dat de waarde van een diploma als toegangsbewijs voor de arbeidsmarkt groter is geworden. Sinds circa 1990 neemt het zogenaamde "college premium" in Nederland langzaam toe (na een forse afname in de jaren 1980). Ondanks het stijgende aanbod van hoger opgeleiden stijgt de vraag naar hoger opgeleiden nog sterker.[28]

Voorts heeft de veranderende huishoudensamenstelling impact op de (inkomens)risico's op huishoudenniveau. In Nederland zijn er twee trends op dit gebied die tegen elkaar in werken. De groei van het aantal tweeverdieners betekent dat inkomensrisico's op huishoudenniveau worden teruggedrongen. Daar staat tegenover dat de groei van het aantal éénpersoonshuishoudens juist leidt tot een stijging van het aantal huishoudens dat van één inkomen afhankelijk is, waardoor er geen werkende partner is die een eventueel inkomensverlies kan opvangen door te (blijven) werken.[29]

Conclusies

- Het belang van bij- en omscholing van werkenden neemt toe naarmate we langer moeten doorwerken en de vraag naar hoger opgeleiden groeit.
- Ook het belang van effectieve preventie en re-integratie bij ziekte neemt toe door de stijgende leeftijd waarop werkenden met pensioen (dienen te) gaan.
- Het behoud van een adequaat opleidingsniveau en een goede gezondheid is een belangrijke bescherming voor werkenden, en is tegelijkertijd belangrijk voor de waardecreatie, zeker nu de productiviteitsontwikkeling onder druk staat en de samenleving vergrijst.

[28] De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025, CPB/SCP (2015).
[29] Huishoudens, CBS (2019).