

Inleiding: Flexibiliteit en zekerheid

Dirk Scheele, Marloes de Graaf-Zijl en Pierre Koning

De sociale zekerheid is geworteld in de onzekerheid die een ongereguleerde, volledig flexibele arbeidsmarkt met zich meebrengt voor werknemers. In de loop der tijd is bescherming ontstaan voor grillen van de arbeidsmarkt. Daarbij heeft men geprobeerd een evenwicht te vinden tussen zekerheid voor werkenden en flexibiliteit voor werkgevers. De Wet flexibiliteit en zekerheid uit 1999 was het meest in het oog springende voorbeeld van dit streven. In het maatschappelijke debat ligt thans de nadruk op de vraag of de ongelijke verdeling van flexibiliteit en zekerheid over de vaste en flexibele geledingen van de arbeidsmarkt te rechtvaardigen is. Dit is dan ook de insteek van veel van de bijdragen in dit themanummer van *TPEdigitaal*, waarin de plaats van flexibele arbeid op de arbeidsmarkt verbonden wordt met de discussie over het ontslagrecht. De hoge mate van bescherming van vaste werknemers leidt er immers toe dat werkgevers minder geneigd zijn om vaste arbeidsrelaties aan te gaan. De resulterende situatie is dat zittende werknemers goed beschermd zijn en nieuwkomers of baanverliezers onder het veel lichtere beschermingsregime van flexibele arbeid vallen. Dit doet het beeld ontstaan van ongelijke behandeling van overigens gelijke gevallen. Het wekt de indruk dat de lasten van de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de lusten van bescherming ongelijk verdeeld zijn.

1 Beoordelingscriteria voor de flexibilisering

Centraal in dit themanummer van *TPEdigitaal* staat de vraag hoe de toename van flexibele arbeid te beoordelen is. Alle bijdragen, geschreven door toonaangevende experts op dit terrein, buigen zich in essentie over deze vraag. In grote lijnen zijn daarbij drie perspectieven van belang:

- Wat betekent de groei van flexibele arbeid voor de economische ontwikkeling?
- Welke gevolgen heeft deze groei voor de sociale rechtvaardigheid en de solidariteit?
- Wat betekent het voor de afwenteling op de collectieve lasten?

In het licht van deze perspectieven rijst vervolgens de vraag welke institutionele alternatieven mogelijk zijn om tot betere arrangementen voor flexibilisering te komen.

Economische ontwikkeling. Ondervindt de economische ontwikkeling hinder van een gebrek aan arbeidsmarktflexibiliteit? Op zich presteert de Nederlandse arbeidsmarkt met een relatief lage werkloosheid en een hoge arbeidsproductiviteit internationaal gezien niet slecht. De productiviteitsontwikkeling is echter voor verbetering vatbaar (zie de bijdrage van Eric Bartelsman). Bovendien ligt er een knelpunt bij de arbeidsmarkt voor oudere werknemers, waar de baanmobiliteit en de kans op werkhervatting na ontslag gering zijn.

Vergelijken we Nederland met andere landen, dan is het beeld diffuus. Wat arbeidsmobiliteit betreft is Nederland gemiddeld. De aandelen tijdelijk werk en zelfstandige arbeid behoren tot de hoogste in Europa. Er is geen duidelijk beeld hoe groot de interne flexibiliteit – binnen arbeidsorganisaties – is. De behoefte van arbeidsorganisaties aan meer flexibiliteit manifesteert zich in een steeds grotere flexibele schil. De vraag is in hoeverre het vaste arbeidscontract bedrijven belemmert in hun ontwikkeling. De behoefte aan flexibiliteit is in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt groter dan in andere. Vooral bij bedrijvigheid die radicale innovaties doorvoert en daarbij grote risico's loopt, is de behoefte aan flexibiliteit groot. Drie artikelen in dit themanummer (Bartelsman, Stam, Heyma en Theeuwes) maken het punt dat gebrek aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt de ontwikkeling van nieuwe technologieën belemmert.

Eric Bartelsman beargumenteert dat snelle ICT-ontwikkeling leidt tot een grote behoefte aan arbeidsdynamiek. Ontslagbescherming belemmert deze dynamiek en daarmee de investeringen in innovatie, het uitproberen van risicovolle technologie. Voor werkenden leiden de snelle veranderingen ertoe dat de toekomstige waarde van verworven kennis en ervaring ongewis wordt, investeringen in onderwijs onzekerder worden, net als de toekomstige loopbaan. Dat pleit juist weer voor bescherming, die bedrijven volgens Bartelsman zelf contractueel vast zouden moeten leggen. Hij pleit daarom voor een lagere ontslagbescherming, in combinatie met individuele contracten tussen werknemers en werkgevers die de bescherming tegen ontslag regelen, betere arbeidsbemiddeling (bijvoorbeeld door vakbonden of uitzendbureaus met verruimde taken) en bijscholing, de vorming van arbeidscollectieven en het beperken van de belastingvoordelen voor zelfstandigen tot een paar jaar.

Arjan Heyma en Jules Theeuwes benadrukken dat er twee vormen van innovatie zijn. De graduele innovatie is gebaat bij ontslagbescherming. Die kan werkgevers dwingen te investeren in hun werknemers. De combinatie van vaste en flexibele banen leidt er bovendien toe dat alleen de meest productieve werknemers in vaste dienst komen. De ontwikkeling van nieuwe technologie, die gepaard gaat met hoge risico's, is echter niet gebaat bij ontslagbescherming, maar wordt erdoor belemmerd.

Erik Stam geeft in zijn bijdrage aan dat ondernemerschap in de regel een positieve invloed heeft op de economische prestaties van een land. De relatief sterke groei van het aantal zelfstandigen in Nederland heeft echter niet geleid tot een evenredige ontwikkeling van de innovativiteit. De groei van het aantal zelfstandigen lijkt in Nederland vooral te liggen bij mensen die niet de ambitie hebben om

innovatief te zijn en om te groeien. Dit is een gevolg van de verdringing van reguliere werknemerscontracten door zzp'ers die onder de prijs werken. Ook het concurrentiebeding vormt een belemmerende factor voor de innovativiteit van nieuwe zelfstandigen. Ook Stam pleit, net als Bartelsman, voor het verlagen van de ontslagbescherming in innovatieve sectoren. En voor het stimuleren van ondernemend gedrag van werknemers binnen organisaties, iets wat door de huidige flexibiliseringstrend uit het oog verloren wordt. Stam spreekt van een balanceeract in flexibiliteit. Enerzijds is er arbeidsflexibiliteit nodig om werknemers en ondernemers van laag- naar hoogproductieve activiteiten te laten stromen en om nieuwe technologieën en organisatievormen zo snel en effectief mogelijk te ontwikkelen en te verspreiden. Anderzijds is er een zekere mate van inflexibiliteit nodig om investeringen in arbeid, onderzoek en ontwikkeling lonend te maken.

Daniel van Vuuren en Krista Hoekstra richten zich specifiek op de fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen. Net als Bartelsman en Stam komen ze tot de conclusie dat bepaalde belastingvoordelen van zelfstandigen niet te rechtvaardigen zijn. In plaats daarvan pleiten Van Vuuren en Hoekstra voor gerichte belastingaftrek voor bijvoorbeeld kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt of innovatieve starters. Verplichte collectieve arbeidsongeschiktheids- en pensioenarrangementen zijn wat hen betreft te overwegen, en hebben voordelen maar ook nadelen. Twee evidente verbeteringen zijn het gelijktrekken van de fiscale behandeling van pensioenopbouw voor zelfstandigen met werknemers, en het wegnemen van de informatieachterstand die veel zelfstandigen hebben over hun huidige mogelijkheden.

Sociale rechtvaardigheid en solidariteit. Naarmate flexibele arbeid meer voorkomt, springen de verschillen met vaste banen meer in het oog. Het probleem ligt vooral bij ongelijke kansen, ongelijke behandeling en het oneigenlijk gebruik van bepaalde flexibele contractvormen. Sommigen spreken over een 'wildgroei aan flexibele contracten'. Buiten het domein van de arbeidsmarkt veroorzaakt de geringere inkomenszekerheid, die samenhangt met flexibele arbeid, een verminderde toegankelijkheid tot vooral de woningmarkt. Ook hebben bepaalde groepen flexibele arbeidskrachten minder toegang tot scholing dan vaste werknemers (zie de bijdragen van Muffels, en Heyma en Theeuwes). Dit is vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt begrijpelijk, maar vanuit loopbaanperspectief bezwaarlijk.

Doorstroom van flexibele banen naar vaste banen was in Nederland altijd vrij hoog. Momenteel lijkt deze te stagneren. In welke mate dit een conjunctureel effect is of een structurele trend valt nog te bezien. Ook krijgen baanvinders steeds minder vaak direct een vaste baan aangeboden. Deze combinatie leidt tot een groeiende groep van werkenden die voor langere tijd vastzitten in de flexibele schil (zie de bijdrage van Heyma en Theeuwes). Er wordt daarom soms gesteld dat er sprake is van tweedeling op de arbeidsmarkt. Volgens de gebruikelijke betekenis van tweedeling zou dan een groep op de arbeidsmarkt met een herkenbare identiteit als gevolg van regelgeving in zijn materiële belangen benadeeld worden ten opzichte van andere groepen (Völker 2012). Is op de Nederlandse arbeidsmarkt sprake van een

dergelijke institutionele achterstelling? Heeft de regelgeving onbedoeld het effect dat een bepaalde groep, bijvoorbeeld laagopgeleide jongeren of oudere baanverliezers, geen volwaardige toegang heeft tot de arbeidsmarkt?

Ruud Muffels schetst een doemscenario, waarin steeds meer toetreders tot de arbeidsmarkt een volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt ontzegd wordt. Hij benadrukt dat de sociale gevolgen van flexibilisering verstrekkend zijn, met name vanuit het perspectief van het insider-outsidervraagstuk en van gelijke kansen op de arbeidsmarkt, maar ook gelet op inkomensongelijkheid en de benutting van menselijk kapitaal. Hij bepleit daarom het belang van instituties die voldoende loopbaankansen voor iedereen bieden; een inclusieve arbeidsmarkt, zonder insider-outsiderproblematiek. De instituties dienen de risico's van arbeidsmarkttransities beheersbaar te houden. Hij denkt bijvoorbeeld aan het vereenvoudigen van ontslagprocedures, in combinatie met het (mede) verantwoordelijk maken van werkgevers voor werkloosheidskansen en de transitie naar werk.

Ook *Evert Verhulp* benadrukt de toenemende tweedeling. Hij zoekt de oplossing in het wegnemen van de onbillijkheden uit het systeem van ontslagbescherming; in het vergroten van de ruimte voor de werkgever voor interne flexibiliteit (bijvoorbeeld door een duidelijker regeling van de wijziging van de arbeidsovereenkomst); en in het inperken van de nog steeds uitdijende ruimte voor flexibele contractvormen. Dat laatste zou bij tijdelijke contracten kunnen door werkgevers de kosten (externe effecten) te laten dragen van beëindiging van rechtswege. Bij payrolling valt tegen te gaan dat werkgevers zich aan verplichtingen onttrekken.

Afwenteling op de collectieve lasten. In het vorige nummer van *TPEdigitaal* lieten meerdere auteurs zien dat de lange loondoorbetalingsverplichting bij ziekte bijdraagt aan de voorkeur van werkgevers voor flexibele arbeidskrachten. Ze hoeven immers geen loon door te betalen voor uitzendkrachten, zzp'ers of van tijdelijke krachten nadat het contract eindigt. Deze mensen komen in de vangnet Ziektewet terecht en werkgevers wentelen zo de collectieve lasten van ziekte af op de samenleving. Bovendien doen flexibele werknemers een meer dan evenredig beroep op werkloosheidsuitkeringen. Het economische risico van schommelingen in product- en arbeidsvraag wordt zo afgewenteld op de collectieve lasten. Tegenover deze extra collectieve lasten zouden de baten kunnen staan van de welvaartswinst van een meer flexibele arbeidsmarkt, maar deze welvaartswinst is lastig te bepalen. Bovendien zou dezelfde flexibelere arbeidsmarkt ook, of wellicht zelfs beter, bereikt kunnen worden door andere institutionele vormgeving, waarin flexibele arbeid geen (of een andere) plaats heeft.

Institutionele alternatieven. Vrijwel alle auteurs stippen in hun bijdragen institutionele alternatieven aan. Veel ervan hebben we in het bovenstaande al genoemd. De strekking van de artikelen die zich richten op de innovativiteit van de Nederlandse economie is het tweezijdige karakter van de institutionele behoeften: er is meer flexibiliteit nodig – veelal bepleiten de auteurs een lagere generieke ontslagbescherming –, maar ook zekerheid om de investeringen een voedingsbodem te

verschaffen van goed opgeleide werknemers. Deze balanceeract sluit redelijk goed aan bij de bijdragen van Romke van der Veen en Janneke Plantenga.

Romke van der Veen stelt dat flexibilisering niet per se gebaat is bij liberalisering van de instituties van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Voor het functioneren van een flexibele arbeidsmarkt is juist een bepaald soort vertrouwengenererende instituties noodzakelijk. Wanneer instituties als ontslagbescherming, sociale zekerheid en de overlegeconomie bijdragen aan het scheppen van wederzijds vertrouwen en aan een bepaalde mate van zekerheid voor werknemers, dan kunnen zij juist bijdragen aan flexibilisering van de arbeidsrelatie. Het is dus zoeken naar een andere institutionele inrichting. Dit vereist een activerend sociale zekerheid- en arbeidsmarktbeleid gericht op werkzekerheid, ingebed in een bepaalde mate van ontslagbescherming en sociale zekerheid met brede, universele verzekeringen tegen sociale risico's (ook voor flexwerkers en zzp'ers). Ontslagbescherming dient werknemers te beschermen tegen willekeur en kortetermijnrekeningen van werkgevers en werkgevers niet te remmen bij het aannemen van personeel. Van der Veen bepleit daarom een onafhankelijke, externe toets op ontslag zonder ontslagvergoedingen. Dit in combinatie met een regeling voor ontslag die vergelijkbaar is met de Wet Poortwachter: ontslag wordt makkelijker en goedkoper voor werkgevers wanneer zij tijdens de arbeidsrelatie voldoende hebben geïnvesteerd in de employability van de betrokken werknemers.

Ook *Janneke Plantenga* benadrukt dat het mogelijk is een flexibele arbeidsmarkt te realiseren zonder de verzorgingsstaat af te zwakken. Een meer flexibel arbeidsbestel creëert nieuwe onzekerheden die in haar ogen vragen om een herschikking van de institutionele arrangementen. Ze trekt een parallel met de aanpassingsprocessen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, toen Nederland afscheid nam van het kostwinnersmodel. In het huidige debat gaat het niet om een herschikking naar sekse, burgerlijke staat of arbeidsduur, maar om de herschikking naar contractvorm (tijdelijk - vast) en arbeidsvormen (werknemer - zelfstandige). Volgens Plantenga is er een route denkbaar waarbij de flexibilisering wordt bereikt door stevig te investeren in de factor arbeid, bijvoorbeeld via activerend arbeidsmarktbeleid.

Internationaal wordt veel gesproken over het *single contract*. Dit *single contract* kan de vorm krijgen via een contract met oplopende senioriteitsrechten, of via contracten met lange proefperiodes voor iedereen, of een mix van beide. Lepage-Saucier et al. (2013) benadrukken echter dat van deze nieuwe contracten 'voor iedereen' niet veel verwacht mag worden als ze niet gepaard gaan met een drastische hervorming van de ontslagbescherming. Alleen als je het ontslagrecht hervormt, kun je ervoor zorgen dat de nieuwe contracten ook echt voor iedereen gaan gelden, en niet alleen voor de nieuwe toetreders en baanverliezers. Zij bepleiten daarom een zogenaamd flexi-security model, waarin een beperking van de ontslagbescherming (al dan niet via het *single contract*) wordt uitgeruild tegen hogere werkloosheidsuitkeringen en efficiënter activerend arbeidsmarktbeleid. In dat opzicht spoort de internationale aanbeveling met de conclusies van de Nederlandse bijdragen in

dit themanummer: voor meer flexibilisering is een afbouw van de verzorgingsstaat niet nodig.

Literatuurverwijzingen

- Lepage-Saucier, N., J. Schleich en E. Wasmer, 2013, Moving towards a single contract? Pros, cons and mixed feelings, www.voxeu.org.
- Völker, B., 2012, Sociale breuklijnen herzien. Een review-essay en een empirische analyse, in: *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidslijnen in de samenleving*, Ministeries BZK, OCW & SZW, SCP & RMO.