

In wat voor land willen we werkgeven?

De Commissie Regulering van Werk waarschuwt dat de huidige regels voor de arbeidsmarkt niet meer passen en ongeoorloofde verschillen tussen werkenden veroorzaken. Een nieuwe sociale kwestie dreigt, stelt de Commissie in haar onlangs verschenen discussienota 'In wat voor land willen we werken?'. AAVN benadrukt al langer de noodzaak om het stelsel te hervormen en is verheugd dat de Commissie deze denkwijze volgt. Later dit jaar komt de Commissie met haar eindrapport. In dit artikel geeft AAVN vijf denkrichtingen voor het vervolg. Want de vraag moet niet alleen zijn: in wat voor land willen we werken, maar ook: in wat voor land willen we werkgeven?

De Commissie Regulering van Werk, ook bekend als de Commissie Borstlap, is eind 2018r aangesteld door minister Koolmees met als opdracht de regelgeving rond werk door te lichten om deze klaar te maken voor de toekomst. Op 20 juni 2019 presenteerde commissievoorzitter Hans Borstlap tijdens het eeuwcongres van AAVN haar tussenrapport. De keuze om dat op juist dat moment te doen, rustte niet op toeval. AAVN pleit al enkele jaren voor hervorming van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid vanuit de overtuiging dat de wereld van werk in rap tempo verandert en dat de wet- en regelgeving daarop steeds minder is toegerust.

De Commissie komt tot een soortgelijke diagnose en stelt 'niet alleen de huidige regulering door de toegenomen diversiteit in arbeidsrelaties (knelt), ook de spilfunctie van de arbeidsovereenkomst zelf, als ordeningsinstrument voor bescherming en regulering van werk, staat onder druk'. Daarom meent de Commissie dat 'het toewerken naar een meer gelijk speelveld voor alle werkenden urgentie heeft'. Een oproep die AAVN ondersteunt.

De Commissie roept in het rapport op om actief deel te nemen aan de discussie en zo bij te dragen aan de beleidsaanbevelingen die de Commissie later dit jaar publiceert. AAVN geeft vanuit haar ervaring als Nederlands belangrijkste werkgeversadviseur de volgende vijf aanbevelingen aan de Commissie mee.

1. Ook werkgeverschap heeft sociale waarde: doe de werkgeverstoets

De Commissie stelt terecht de waarde van werk centraal. Werk is immers veel meer dan een manier om inkomen te verwerven. 'Werk heeft sociale waarde', schrijft de Commissie. Het spiegelbeeld gaat eveneens op: ook werkgeven brengt meer dan economische of juridische waarde. Werkgeven biedt een voedingsbodem voor creatieve, innovatieve ideeën en stimuleert vaak ook weer nieuwe bedrijvigheid. Dat mensen direct verbonden zijn aan de organisatie waarvoor zij werken, geeft hen de mogelijkheid om zichzelf te ontwikkelen, om met anderen relaties op te bouwen en om hun toekomst vorm te geven. Daarmee heeft werkgeverschap een bredere functie: het is één van de pijlers onder onze stabiele en welvarende samenleving waarin de sociale cohesie hoog is. In het essay *Waardevol werkgeven* dat ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van AAVN in 2019 is verschenen, komt deze sociaal-maatschappelijke functie van werkgeven als één van de belangrijkste verworvenheden uit een eeuw werkgeven naar voren.

Tegelijkertijd stellen we vast dat deze functie van werkgeven onder druk staat. Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen, waarvan er één is dat werkgeverschap overbelast is geraakt. Dat blijkt wel uit het feit dat zzp'ers en mkb-ondernemingen, vanwege de daarmee gepaard gaande risico's en kosten, terugschrikken om door te groeien tot werkgever of om mensen in vaste dienst te nemen.

Vraag die de Commissie zich daarom in het vervolg op het tussenrapport zou moeten stellen, is: hoe kunnen we een regelgevend kader scheppen waarbinnen niet alleen werk aantrekkelijk is, maar waarbinnen bedrijven en organisaties ook gestimuleerd worden om (goed) werkgever te zijn? Met andere woorden: in wat voor land willen we werkgeven? Zonder bedrijven en organisaties die bereid zijn werk aan te bieden, ontstaat het werk immers niet. We geven de Commissie nadrukkelijk mee bij elk van haar voorstellen steeds een 'werkgeverstoets' te doen. Die toets bestaat uit vragen als:

- wat levert dit voorstel werkgevers op, wat kost het hen en welke risico's brengt het met zich?
- stimuleert het voorstel goed werkgeverschap, stimuleert het werkgevers om mensen aan zich te binden?
- bevordert het voorstel een gelijk speelveld voor werkgevers?
- is er draagvlak voor het voorstel onder werkgevers?
- is het uitvoerbaar voor zowel grote en kleine bedrijven of is onderscheid op zijn plek?

2. Een fundament voor werkenden: gelijkwaardig maar niet per se gelijk

De verschillen tussen werkenden zijn te groot geworden. Eén van de oorzaken van die verschillen is dat het Nederlandse systeem van rechten en plichten is gekoppeld aan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, terwijl dat lang niet de enige vorm is waarin mensen tegenwoordig werken. De Commissie poneert de stelling dat 'voor alle werkenden die niet op eigen kracht adequate arbeidsvoorwaarden kunnen bedingen vergelijkbare arbeidsrechtelijke regels (dienen) te gelden'. AWWN onderschrijft de noodzaak om over te stappen naar een systeem voor alle werkenden dat minder afhankelijk is van de contractvorm, zoals beschreven in de publicatie *Wegwerkzaamheden* (2018). De grote vragen zijn: hoe wordt bepaald wie niet op eigen kracht adequate arbeidsvoorwaarden kan bedingen? En wat zou in het fundament besloten moeten liggen en waar staan we ruimte voor differentiatie toe?

Een valkuil is om alle verschillen tussen werkenden te willen opheffen en de bestaande arbeidsrechtelijke regels te kopiëren naar een nieuw stelsel. AWWN vindt dat we het geheel aan bestaande rechten en plichten goed moeten toetsen aan wat nu en in de toekomst nodig is en aan de huidige en toekomstige behoeften van bedrijven en werkenden. Tegenwoordig is werk immers gevarieerder dan voorheen, zowel qua aard en inhoud als qua omstandigheden. Denk maar aan werk dat – onder invloed van bijvoorbeeld digitale technologie en internationalisering – steeds minder langs vaste functieomschrijvingen, hiërarchische structuren en werktijden is georganiseerd. Ook vinden sociaal-culturele verschuivingen plaats die invloed hebben op de organisatie van werk. Sommige werkenden verkiezen een andere vorm van werk dan de reguliere (vaste) arbeidsrelatie, omdat zij meer zeggenschap willen over het werk en over de tijd en plaats van het werk. Bijvoorbeeld omdat ze werk willen combineren met zorgtaken. Dit zijn zaken die niet zomaar passen in de huidige vorm van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en de daarmee samenhangende wettelijke bepalingen.

Wat AWWN met bovenstaande wil onderstrepen is dat de opkomst van andere vormen van werk niet alleen terug te voeren is op instituties. De ontstane wendbaarheid en diversiteit mogen niet verloren gaan bij hervorming van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. We zullen opnieuw moeten

nagaan wat verschillende typen werkenden nodig hebben om het werk in prettige omstandigheden en met voldoende toekomstperspectief te doen.

In elk geval zou tot dat fundament voor werkenden een arbeidsongeschiktheidsverzekering moeten behoren. Nederland is een van de weinige Europese landen waar geen sprake is van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden. Dat andere landen die verzekering wel kennen is niet vreemd: het risico om arbeidsongeschikt te raken en daardoor inkomen te verliezen geldt immers voor iedereen die werkt. In Nederland willen of kunnen nu te weinig mensen zich (afdoende) verzekeren tegen dit risico, en te vaak wordt een verzekering onbedoeld onderdeel van de concurrentie tussen werkenden.

Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering betekent echter niet een keuze tegen keuzevrijheid. AWWN pleit voor een wettelijke basisverzekering, waarbij werkgevers en werkenden kunnen kiezen om de verzekering uit te breiden in hoogte, duur of andere polisvoorwaarden. Ook is keuzevrijheid in de uitvoering mogelijk als er meerdere aanbieders zijn van de verzekering. Niet alleen de werkende zelf, ook aanbieders zouden gestimuleerd moeten worden om werkenden zo goed mogelijk te re-integreren. Daar waar sprake is van een werkgever en waar mogelijkheden zijn om terug te keren in het werk, moet ook de werkgever een prikkel ervaren om de re-integratie te bevorderen.

Behalve de sociale zekerheid, zal ook het arbeidsrecht heroverwogen moeten worden om op de langere termijn aan te sluiten bij de arbeidsmarkt. In het *Wetboek van Werk* dat zomer 2019 (in concept) is verschenen, geeft een groep juridische experts een interessante schets van hoe het arbeidsrecht er in de toekomst uit zou kunnen zien.

3. Heb oog voor het weefsel dat de arbeidsmarkt bij elkaar houdt: arbeidsverhoudingen

De neiging in maatschappelijke discussies over werk is om te focussen op wet- en regelgeving, met andere woorden: dat wat in de Haagse context wordt bepaald. In de praktijk is dat slechts een deel van de wereld van werk. Het zijn de verbindingen binnen het wettelijke kader die de wereld van werk vormen en bij elkaar houden: de arbeidsverhoudingen op meso- en microniveau. Werkgevers, werknemers en hun vertegenwoordigers in brancheorganisaties, vakbonden en ondernemingsraden spreken daar over tientallen onderwerpen; van arbeidstijden en beloning tot leren en gezondheid. Partijen leggen deze afspraken doorgaans vast in een arbeidsvoorwaardenregeling of cao en handelen naar die afspraken op de werkvloer. Met name de cao vormt een belangrijk fundament in Nederland; deze heeft vaak meer impact op de dagelijkse praktijk van werkgever en werkende dan de wet.

Hoe belangrijk de cao ook is, het voortbestaan ervan is niet vanzelfsprekend. Juist daarom is een verkenning van de toekomst van werk niet compleet zonder een notie van deze ontwikkeling. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk als we kijken naar de 'nieuwe economie' die zich – vooralsnog – grotendeels buiten het systeem van de cao organiseert, zoals bij bedrijven in de tech- en platformeconomie. Daarnaast wordt het steeds lastiger om betrokkenheid bij de cao te organiseren aangezien dat model hoofdzakelijk leunt op het verenigingsmodel dat in meer algemene zin aan populariteit inboet. De overheid en sociale partners op centraal niveau kunnen en moeten niet in de arbeidsverhoudingen op bedrijfs- en brancheniveau interveniëren. Wel kunnen ze het benodigde duwtje in de rug geven om met nieuwe arbeidsverhoudingen en nieuwe vormen van de cao of arbeidsvoorwaardenregeling te experimenteren. Dat kan bijvoorbeeld door ruimte te geven aan werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers om in onderlinge afspraken af te wijken van

wettelijke bepalingen en door bij te dragen aan een Toekomsttafel (zoals bepleit in het essay *Waardevol werkgeven*) waarin experimenten worden vormgegeven.

4. Maak de draai: zet in op voorzorg in plaats van op nazorg

Het is waardevol dat de Commissie duurzame inzetbaarheid prominent noemt. ‘Persoonlijke ontwikkeling en scholing (...) kunnen niet langer vrijblijvend zijn en zijn vanzelfsprekend’, schrijft zij. Ook AWWN zou graag zien dat duurzame inzetbaarheid niet langer als ‘extraatje’ wordt behandeld. Om werkenden en organisaties klaar te maken voor de toekomst zal leren en ontwikkelen net zo’n belangrijk onderdeel van het werk moeten zijn als het werk zelf. Werkgevers en werknemers zetten daar stappen in, zoals in het project *Sociale partners sámen vóór duurzame inzetbaarheid* (SPDI). Wat ons betreft zouden we op dit punt moeten versnellen en intensiveren. Daarom is het belangrijk dat ook de overheid zich aan het doel van een leven lang ontwikkelen verbindt.

De overtuiging van AWWN is dat er twee belangrijkste stappen nodig zijn: de individuele leerrekening faciliteren en deels vullen, en in het overheidsbeleid de focus verleggen van nazorg naar voorzorg. Met dat laatste bedoelen we dat er meer moet gebeuren om kennis- en vaardighedenveroudering vóór te zijn. Dat begint bij het leggen van de regie bij werkenden zodat zij zelf aan het stuur van hun eigen ontwikkeling staan. Werkgevers en overheid kunnen mensen vervolgens helpen om richting te geven aan deze ontwikkeling. Want dat werk verandert, is voor de meesten wel duidelijk, maar waar beweegt het werk naar toe? Wat kun je als werkende het beste doen om je voor te bereiden? Daarin kunnen overheid, onderwijs en sociale partners gezamenlijk nog veel beter gidsen zodat werkenden in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid te pakken.

Ook in wet- en regelgeving zouden we het accent op voorzorg kunnen gaan leggen, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid. We stellen het opvangen van mensen die geen werk meer hebben nog altijd centraal, terwijl een verzekering tegen kennis- en vaardighedenveroudering ontbreekt. Het doordenken van een dergelijke regeling die stimuleert dat werkenden en werkgevers veel vroeger gaan werken aan duurzame inzetbaarheid, is de moeite waard. Het aantrekkelijke van een dergelijke regeling zou kunnen zijn dat deze beschikbaar is voor alle werkenden, los van contractvorm of een relatie met een werkgever.

Nederland kent natuurlijk al de Werkloosheidswet (WW), maar deze verzekering is bewust beperkt tot de periode waarin het ontslag al is voltrokken. Überhaupt is het uitgebreide ontslagrecht met een vrij strikte preventieve toetsing – die in andere landen vrijwel niet voorkomt – een signaal dat in Nederland de nadruk ligt op baanzekerheid in plaats van werkzekerheid. Willen we echt zorgen dat mensen gemakkelijker van werk naar werk bewegen, dat werkloosheid waar mogelijk voorkomen wordt en dat werkgevers en werknemers beter anticiperen op het verdwijnen van werk in een bepaalde sector of beroepsgroep, dan zullen middelen en ondersteuning al tijdens het werk vrij moeten komen. De WW zou in die richting aangepast kunnen worden. Ook dat is een optie die het doordenken waard is.

Hetzelfde geldt voor de transitievergoeding: was deze oorspronkelijk beoogd om transities te vergemakkelijken, in de praktijk is het een potje dat pas bij ontslag vrijkomt omdat preventieve inzet ervan te complex is gemaakt. Zelden wordt het geld daadwerkelijk gebruikt om een overstap naar nieuw werk te versoepelen. Een ander voorbeeld is de fiscale behandeling van persoonlijke ontwikkelbudgetten: per geval wordt bekeken of een besteding voor vrijstelling van de loonbelasting in aanmerking komt. Coaching of begeleiding vallen vaak buiten de boot, net als opleidingen en cursussen die als onvoldoende ‘beroepsmatig’ worden gezien of onder algemene kennis en vaardigheden worden geschaard. Werkgevers en de fiscus hebben er hun handen vol aan en de

regels zijn niet goed te doorgronden, met als gevolg een ongewenste rem op de inzet van persoonlijke budgetten. Dit terwijl deze voor medewerkers een stimulans vormen om eigen regie over de loopbaan te nemen.

Dit alles laat zien hoe aarzelend Nederland nog in de transitie naar een leven lang ontwikkelen staat. Bij een herontwerp van het stelsel zal nu echt de draai van nazorg naar voorzorg gemaakt moeten worden. Prikkelers zullen zó moeten worden ingericht dat werkgevers en werknemers er belang bij hebben om ontslag te voorkomen en eenvoudiger voor een overstap naar nieuw werk kunnen kiezen.

5. Inclusief omdat het loont: voor werkende én werkgever

Een arbeidsmarkt is pas succesvol als deze toegankelijk is voor alle groepen in de samenleving. Dat de Commissie participatie als prioriteit benoemt, is daarom prijzenswaardig. Op dit vlak heeft Nederland nog een hoop werk te doen. AWWN ziet dat veel werkgevers aan de slag zijn gegaan om arbeidsplekken te realiseren en heeft daar zelf ook een rol in gespeeld, onder andere door in samenwerking met De Normaalste Zaak de opvolging van het banenplan aan te jagen. Een obstakel blijft echter dat het gecreëerde klimaat niet stimulerend werkt en dat de prikkels niet de goede kant op gaan. Het ingewikkelde systeem van belastingen en toeslagen zorgt ervoor dat mensen soms niet of nauwelijks iets overhouden aan een extra verdiende euro. Terecht benoemt de Commissie als doel '(meer) werk moet altijd lonen, ook ten opzichte van een uitkering'. Met name fiscale prikkels moeten onder handen worden genomen. Maar zoals eerder gemeld: werk ontstaat alleen als werkgevers daar ook toe bereid zijn. Ook op dit onderwerp is het daarom cruciaal om het werkgeversperspectief toe te voegen. AWWN is ervan overtuigd dat de inclusieve arbeidsmarkt alleen gaat vliegen als ook inclusief *werkgeven* loont. Dit betekent vooral dat het eenvoudiger moet zijn voor werkgevers om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Nu zijn de regelingen en subsidies op het decentrale niveau geregeld en dermate ingewikkeld gemaakt dat dit veel (kleine) werkgevers de pet te boven gaat. Meer uniformiteit zou helpen. Ook blijft een probleem dat werkgevers weliswaar steeds beter weten waar zij terechtkunnen voor kandidaten, maar dat de dienstverlening tegenvalt en de instanties onvoldoende beeld hebben van hun eigen aanbod. Het is ongelukkig dat de uitvoering van regelingen aan de basis van de arbeidsmarkt versnipperd is over vele instanties.

Tot besluit

De Commissie Borstlap heeft met haar tussenrapport een dappere stap gezet in de discussie over de toekomst van werk. Niet alleen brengt zij de discussie verder door deze naar het waardenniveau te tillen en daarmee afstand te nemen van de instrumentele patstelling waarin polder en politiek verzeild zijn geraakt. Ook heeft ze de moed getoond denkrichtingen te formuleren die in het verleden als controversieel werden ervaren. Nu volgt het echte werk: het omzetten van denkrichtingen in concrete aanbevelingen die het uitgangspunt voor het beleid van de komende jaren kunnen vormen. AWWN hoopt van harte dat de Commissie verder gaat op de ingeslagen weg en wenst de leden daarbij veel succes.

Anne Megens, beleidsadviseur AWWN

*Judith van der Hulst, directeur juridische zaken AWWN,
september 2019*