



In wat voor land willen wij werken?

**Discussienota van de Commissie
regulering van werk
over toekomstbestendig
arbeidsrecht,
sociale zekerheid en fiscaliteit.**

20 juni 2019
www.reguleringvanwerk.nl

Ter introductie

Voor u ligt de discussienota “In wat voor land willen wij werken?” Het is een nota, opgesteld door de Commissie regulering van werk, een onafhankelijke commissie die eind november vorig jaar werd ingesteld door vijf bewindspersonen onder leiding van minister Wouter Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De aanleiding hiervoor ligt in de turbulente, soms ronduit revolutionaire, ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voltrekken. Deze ontwikkelingen bieden tal van nieuwe mogelijkheden en kansen. Maar er zijn ook schaduwzijden die de vraag oproepen of we in Nederland nog wel op het goede spoor zitten. Is de wet- en regelgeving rond werk wel voldoende toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden? Kan daarmee op de wat langere termijn economische en sociale vooruitgang worden gewaarborgd? Of zijn daarvoor fundamentele aanpassingen nodig en zo ja, welke?

De afgelopen maanden hebben wij ons oor te luisteren gelegd bij meer dan honderd personen uit kringen van werknemers, ondernemers, werkgevers, zzp'ers, mkb'ers, wetenschappers en vertegenwoordigers uit de officiële en uit de minder officiële polder. Steeds was onze vraag: waar gaat het goed en waar zitten de knelpunten? Ook hebben wij 18 position papers ontvangen van verschillende organisaties en personen.¹

De conclusie die wij uit de gesprekken en de position papers trekken, is dat we het allereerst over de grote vragen moeten hebben. Dus nu niet over: moet de loondoorbetaling 1 of 2 jaar zijn, kan de transitievergoeding niet wat omlaag, of moet de WW-premie variëren naar contractvorm, maar over vragen als: wat is de waarde van werk? Welke regels hebben we nodig om die waarde te borgen en welke beleidsinstrumenten horen daarbij? Welke doelen willen we bereiken en hoe zorgen we ervoor dat de regels rond werk daarop goed aansluiten?

Ons land staat dikwijls hoog op internationale lijstjes wat betreft welvaart, concurrentiekracht en werkgelegenheid. Daar moeten we zuinig op zijn. Maar om deze positie te kunnen behouden moeten we er op letten, dat er ook een andere werkelijkheid achter schuilgaat. Wij doelen op signalen dat de regels niet meer aansluiten bij de beoogde doelen. Illustratief in dit verband zijn recente studies van onder meer het Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau. Daaruit kan worden geconcludeerd dat er grote verschillen zijn tussen alle werkenden en er een tweedeling in de samenleving dreigt.² Er zijn grote verschillen tussen enerzijds welvarende werkenden die goed zijn opgeleid, goed verdienen en goed zijn beschermd, en anderzijds werkenden die slecht zijn opgeleid en veelal werken in laagproductieve banen met geringere sociale bescherming. Als zij hun werk verliezen, lopen ze het risico langdurig aan de zijlijn terecht te komen. De huidige regels sluiten hen eerder uit dan in. Het lijkt niet overdreven van een nieuwe “sociale kwestie” te spreken. De regulering van arbeid is niet uitsluitend de bepalende factor van deze ontwikkelingen, maar draagt daar wel in belangrijke mate aan bij.

¹ In bijlage III zijn de personen opgenomen waarmee wij hebben gesproken en die toestemming hebben gegeven om hun naam kenbaar te maken. Voorts treft u aan de personen en organisaties waarvan wij een position paper hebben ontvangen.

² Zie onder andere CPB (2019); Centraal Economisch Plan (CEP) 2019 en SCP (2018); Als werk weinig opbrengt.

Naast deze sociale aspecten zijn er aanwijzingen dat de huidige regels rond werk het (toekomstig) verdienvermogen bedreigen. Illustratief in dit verband is het rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (hierna: het OESO-rapport)³ waaruit blijkt dat ons land wat betreft de toename van tijdelijke arbeid en van zzp'ers aanzienlijk afwijkt van vergelijkbare landen om ons heen.⁴ Nationaal beleid ligt hieraan ten grondslag en niet zozeer trends als globalisering en technologische ontwikkelingen, die zich immers overal voordoen. De OESO wijst op nadelige economische effecten van deze ontwikkeling voor ons land, onder meer voor de groei van economie en productiviteit.

De Commissie zal in haar eindrapport eind dit jaar dieper ingaan op sociale en economische knelpunten rond de huidige regels. Knelpunten kunnen evenwel pas goed geanalyseerd worden wanneer duidelijk is wat de waarde van werk is die in de knel komt. Daarover moeten we het dus eerst hebben.

Hierna (onder I) geven wij aan welke sociale, economische en maatschappelijke aspecten van de waarde van werk onderscheiden moeten worden. We geven ook aan welke doelen met de onderscheiden aspecten worden nagestreefd. We vinden het belangrijk dat deze waarden en doelen breed gedragen worden. Consensus daarover geeft namelijk richting aan onze volgende stap: het ontwerpen van een toekomstbestendig stelsel van regels rond werk. In de afgelopen tijd hebben we hierover een paar voorlopige denkrichtingen ontwikkeld. Ook die leggen we graag aan u voor (onder II).

Deze discussienota schrijven wij, omdat wij uw hulp nodig hebben; wij hebben de wijsheid niet in pacht. Daarom zoeken wij inbreng vanuit de samenleving, ook omdat wij de opdracht hebben meegekregen te zoeken naar een breed draagvlak voor het de komende jaren te voeren beleid.

Daarom een oproep: bespreek en reageer op de doelen, denkrichtingen en stellingen die wij in deze discussienota opnemen. Deelt u onze beschrijving van de waarde van werk en de elementen die wij daarbij onderscheiden? Herkent u de denkrichtingen die wij schetsen of mist u wezenlijke elementen?

Discussieer hierover en/of bericht ons direct op www.reguleringvanwerk.nl. Opdat wij, in de beste traditie van ons land, gezamenlijk verder komen in het ontwikkelen van “het land waarin wij willen werken”.

De leden van de Commissie regulering van werk,
Hanneke Bennaars, Hans Borstlap (voorzitter), Frank Kalshoven, Saskia Klosse, Femke Laagland, Erik Stam, Bas ter Weel, Evert Verhulp, Henk Vording en Johan Zwemmer.

³ De Commissie heeft ten behoeve van haar onderzoek de OESO gevraagd de Nederlandse situatie te vergelijken met ontwikkelingen in andere landen. Dit rapport komt tegelijk met onze discussienota beschikbaar en is te vinden op de website: www.reguleringvanwerk.nl. In bijlage I is de samenvatting van dit rapport opgenomen.

⁴ Verschillende vergelijkingen tussen Nederland en OESO-landen is opgenomen in het OESO-rapport. In bijlage II is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van diverse contractvormen waarin arbeid wordt verricht in Nederland.

I Waar gaat het om: de waarde van werk zekerstellen

Werk is één van de meest fundamentele 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. Werk vormt daarmee voor mensen een essentieel onderdeel van hun identiteit, eigenwaarde en emotioneel welbevinden. Dat betekent dat de omstandigheden waarin mensen werk verrichten heel 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 werkenden als zelfstandige werken, geeft dit ruimte aan ondernemerschap. Waar duurzaam wordt samengewerkt, kunnen werkenden en werkgevers over en weer in elkaar investeren (goed werknemerschap/opdrachtnemerschap en goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap). Zo ontstaat voor beide partijen meerwaarde en ruimte voor innovatie. 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 hiervan 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. Deze introductie van regels was een reactie op de “sociale quaestie”, de situatie aan het eind van de 19^e eeuw, waarin werd gewerkt onder erbarmelijke omstandigheden. Om zowel voor het individu als voor de samenleving de waarde 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 sociaal waardevol

De waarde van werk wordt tekortgedaan als dit 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. In de kern gaat het hier om een verdelingsvraagstuk tussen arbeid en kapitaal.
- **Bescherming tegen inkomensrisico's, met risicodeling.** Om te voorkomen dat mensen in hun bestaanszekerheid worden bedreigd, worden inkomensrisico's afgedekt via het collectief. Inkomensverzekeringen bieden werkenden vangnetten om op terug te vallen wanneer zij (tijdelijk) niet meer zelf kunnen voorzien in hun levensonderhoud.

- **Bevordering van participatie van iedereen die kan werken (inclusie).** De regels rond werk zorgen voor borging van het belang van werk als waardevolle taakvervulling voor ieder mens (inclusief mensen met een beperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt) en het zich betrokken weten bij de samenleving waarin men leeft.

2 Werk is gericht op het creëren van economische waarde

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

- **Ordering van arbeidsrelaties, verlaging van transactiekosten en bevordering van innovatie.** Er wordt door regels (rechts)zekerheid geboden aan werkenden en aan werkgevers 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 werkgevers 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 werkgevers over en weer in elkaar investeren in zowel menselijk- als organisatiekapitaal.
- **Een toegankelijke arbeidsmarkt en efficiënte allocatie.** Regels rond werk werpen zo min mogelijk drempels op om toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen, om menselijk kapitaal wendbaar te houden en duurzaam te ontwikkelen. Ze zijn met in achtname van de doelen die onder 1 worden genoemd erop gericht vraag en aanbod van arbeid zo effectief, efficiënt en duurzaam mogelijk bijeen te brengen.

3 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 verkeersveiligheid.

Tenslotte: 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 sociale, economische 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 waarde van werk.

Stelling 1: Regels rond werk zijn gericht op het bereiken van de hierboven beschreven sociale, economische en maatschappelijke doelen.

II Voorlopige denkrichtingen ten behoeve van een brede discussie

De eerste regels rond werk dateren van eind negentiende eeuw en sloten aan bij de omstandigheden van die tijd, waarin één type arbeidsrelatie (die tussen werkgever en afhankelijke werknemer) overheerste. Destijds was dit aangrijpingspunt voor de regels effectief. In de jaren daarna is de opzet van de regels rond werk niet fundamenteel gewijzigd. Nu er de laatste jaren veel meer diversiteit in arbeidsrelaties is ontstaan alsook in contractvormen, gaan de huidige regels steeds meer knellen. Trends als globalisering, technologische ontwikkelingen, demografische ontwikkelingen en wijzigingen in preferenties van werkenden en werkgevers hebben grote invloed op de wijze waarop wordt gewerkt en op de relevante omgeving van werk. Niet alleen knelt de huidige regulering door de toegenomen diversiteit in arbeidsrelaties, ook de spilfunctie van de arbeidsovereenkomst zelf, als ordeningsinstrument voor bescherming en regulering van werk, staat onder druk.

De OESO geeft aan dat het in ons land gevoerde beleid heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het aandeel werkenden op een flexibele contractvorm (tijdelijk en zzp). Bijna 1 op de 5 werkenden werkt nu op een tijdelijk arbeidscontract.⁵ Dit is fors hoger dan het OESO-gemiddelde van 1 op de 10 werkenden. Het aandeel zelfstandigen (met en zonder personeel) is ook flink toegenomen, vooral door de groei van het aandeel zzp'ers die nu 12 procent van de werkenden uitmaken.⁶ De groei van het aandeel zzp'ers in Nederland is op Slowakije na het hoogst van alle OESO-landen. Een variëteit aan contractvormen biedt flexibiliteit voor werkgevers om snel te reageren op een onvoorspelbare vraag; werkenden kunnen hun werk- en/of privéomstandigheden beter combineren. De studie wijst evenwel ook op negatieve effecten van een excessieve groei van tijdelijke arbeidscontracten en van zzp'ers voor productiviteit en stabiliteit van de economie.

De Commissie komt zoals haar is gevraagd straks in haar eindrapport tot concrete beleidsaanbevelingen om de regels rond werk beter te laten aansluiten bij de wereld van nu en straks. Voordat wij daarmee komen willen wij enkele voorlopige denkrichtingen voor beleid schetsen, mede op grond van de gesprekken die wij hebben gevoerd en de position papers die wij hebben ontvangen. Met de geschetste denkrichtingen willen wij een brede discussie op gang brengen die primair draait om de vraag hoe we de waarde van werk voor de toekomst op een betere manier kunnen zekerstellen. De Commissie meent dat het toewerken naar een meer gelijk speelveld voor alle werkenden urgentie heeft. De OESO wijst op het gevaar dat de huidige segmentatie op de arbeidsmarkt bij ongewijzigd beleid toeneemt en we een 'point of no return' bereiken. Voor de andere denkrichtingen, die wij hieronder aangeven, zal een meer geleidelijke strategie ontwikkeld moeten worden om de komende jaren op deze terreinen gestaag vorderingen te maken.

⁵ De OESO gebruikt cijfers uit 2017, het laatste jaar waarvoor cijfers voor alle OESO-landen beschikbaar zijn. Deze cijfers wijken licht af van de CBS cijfers door gebruik van een andere leeftijdsgroep (15-65 i.p.v. 15-75 door het CBS).

⁶ In Nederland, zo blijkt uit het OESO-rapport, is het verschil in belasting tussen zelfstandigen en werknemers veel groter dan elders. Bij wijze van voorbeeld: de werkgeverskosten van een werknemer met een gemiddeld loon bedragen een kleine 65.000 euro; de kosten voor het contracteren van een IB-ondernemer met hetzelfde nettoinkomen bedragen een kleine 41.000 euro.

Denkrichtingen:

1. Richt regels op een meer gelijk speelveld voor alle werkenden;
2. Bevorder wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden;
3. Stimuleer volwaardige participatie op de arbeidsmarkt;
4. Maak regels robuust, uitlegbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar;
5. Stem nieuwe regels af op de verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap en goed werknemerschap/opdrachtnemerschap.

1 Richt regels op een meer gelijk speelveld voor alle werkenden

Het speelveld voor werkenden vertoont grote verschillen in bescherming en ordening al naargelang de contractvorm op basis waarvan men werkt. Er zijn aanwijzingen dat uit sociale en economische overwegingen het van belang is te komen tot een meer gelijk speelveld voor alle werkenden, waardoor een race-to-the-bottom voorkomen kan worden. Dit toewerken naar een meer gelijk speelveld heeft een arbeidsrechtelijke, een sociale zekerheids- en een fiscale route. De onderlinge samenhang tussen deze drie beleidsvelden moet daarbij worden onderkend.

a. Creëer een vergelijkbare arbeidsrechtelijke status voor werkenden met ongelijke onderhandelingspositie

- De afhankelijke en ongelijke positie van werknemers ten opzichte van werkgevers is van meet af aan het motief geweest om werknemers arbeidsrechtelijk te beschermen. Inmiddels blijkt dat ook werkenden die geen werknemer zijn in een vergelijkbare afhankelijke en ongelijke onderhandelingspositie kunnen verkeren.

Stelling 2: Voor alle werkenden die niet op eigen kracht adequate arbeidsvoorwaarden kunnen bedingen (ongelijke onderhandelingspositie) dienen vergelijkbare arbeidsrechtelijke regels te gelden.

- Daartoe wordt de groep werkenden met ongelijke onderhandelingspositie door een duidelijk en hanteerbaar criterium afgebakend van zelfstandige ondernemers. Dit criterium dient aan te sluiten bij Europeesrechtelijke regels, waardoor de rechtszekerheid van werkenden en werkgevers duurzaam wordt vergroot.

b. Zorg voor een universeel fundament van bescherming voor alle werkenden voor grote risico's

- De bescherming tegen risico's van inkomensderving verschilt thans per categorie werkenden. Toch lopen alle werkenden bepaalde gelijksoortige risico's die men moeilijk kan voorzien en die voor de duurzame inzetbaarheid en inkomensbescherming van alle werkenden even belangrijk zijn.

Stelling 3: Regels rond werk moeten zorgen voor een breed, universeel fundament voor inkomensbescherming van alle werkenden, ongeacht de contractvorm. Adequate inkomensbescherming tegen grote risico's is geen optie of privilege, maar een recht en plicht voor alle werkenden en werkgevers. Risico's als arbeidsongeschiktheid, ziekte, ouderdom en een gebrek aan aanpassingsvermogen (noodzakelijke persoonlijke ontwikkeling en scholing) worden in ieder geval door alle werkenden en werkgevers gedeeld.

- Alle werkenden en/of werkgevers gaan bijdragen aan de financiering van dit universele fundament. Risicoverschillen tussen contractvormen kunnen daardoor niet meer op het collectief of op de werkende worden afgewenteld; hiermee blijft het draagvlak voor het fundament van de sociale zekerheid in de toekomst beter gewaarborgd. Een universeel fundament laat onverlet dat werkenden en werkgevers (collectief) afspraken kunnen maken over (collectieve) aanvullende voorzieningen voor inkomensbescherming.
- Kostenverschillen tussen verschillende contractvormen nemen hierdoor af, waardoor het minder aantrekkelijk wordt op oneigenlijke gronden voor de minst gereguleerde en goedkoopste contractvorm te kiezen. Kosten- en beschermingsniveaus bewegen immers naar elkaar toe. Het bepalen van de niveaus van bescherming in dit universele fundament is een politieke keuze.
- Om de kosten in de hand te houden moet de uitvoering van het verbrede fundament worden voorzien van effectieve prikkels om een adequate uitvoering veilig te stellen.

c. Zorg voor meer evenwicht in fiscale prikkels

- Er zijn thans grote verschillen in fiscale behandeling van onderscheiden categorieën werkenden. De vraag is of de overwegingen die hieraan ten grondslag lagen nog steeds in dezelfde mate relevant zijn en op dit moment niet leiden tot perverse prikkels en macro-economische onevenwichtigheden. De analyse in het rapport van de OESO geeft onder meer aan, dat de effecten van deze verschillen op de groei van het aantal zzp'ers aanzienlijk zijn geweest; een ontwikkeling met ook negatieve effecten op onder meer de groei van productiviteit.

Stelling 4: Een meer gelijk speelveld voor werkenden wordt bevorderd door verschillen in fiscale behandeling van werkenden te beperken.

2 Bevorder wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden

a. Bevorder duurzame inzetbaarheid voor alle werkenden

- Wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden zijn nu en in toekomst essentiële voorwaarden voor het waarborgen van de waarde van werk in een goed functionerende economie en samenleving. Het moet vanzelfsprekend zijn dat men noodzakelijke vaardigheden en kennis onderhoudt in de wereld van werk, die permanent in verandering is.

Stelling 5: Persoonlijke ontwikkeling en scholing ten behoeve van een duurzame inzetbaarheid van alle werkenden tijdens hun gehele werkzame periode kan niet langer vrijblijvend zijn en is vanzelfsprekend.

Stelling 6: Individuele ontwikkelingsbudgetten zijn perspectiefvol (ook vanwege het bovensectorale karakter) en verdienen nadere uitwerking.

- Behalve werkenden en werkgevers heeft ook de overheid hier een taak. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor te zorgen dat het belang van een goed opgeleide en toegeruste beroepsbevolking adequaat wordt geborgd, ongeacht de arbeidsrelatie, type contract of leeftijd van de werkende. Voor en tijdens de initiële fase en tijdens de gehele werkzame periode moeten daartoe adequate voorzieningen zijn (tijd en geld). Werkgevers, werknemers, opdrachtgevers, opdrachtnemers en overheid kunnen zich niet onttrekken aan een gezamenlijke (ook financiële) verantwoordelijkheid.

b. Bevorder wendbaarheid voor alle werkenden

- Duurzame arbeidsrelaties bieden een basis voor werkenden en werkgevers om in elkaar te investeren. Werkgevers hebben de zekerheid dat investeringen in menselijk kapitaal (mede) ten goede komen aan hun arbeidsorganisatie en werkenden weten dat het loont te investeren in (bedrijfs)specifieke kennis en vaardigheden. Ook informeel leren komt in een duurzame arbeidsrelatie beter tot ontwikkeling. Het gaat om duurzame relaties tussen werkgever en werknemer of tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Zonder interne flexibiliteit wordt externe flexibiliteit opgeroepen. Daarom wordt binnen arbeidsrelaties interne flexibiliteit van werkenden en werkgevers bevorderd. Dit om veranderende voorkeuren van werkenden omtrent werk en/of privé beter met elkaar te kunnen combineren en de organisaties waarbinnen werk wordt verricht wendbaar te houden.
- Waar externe flexibiliteit is vereist dient dit mogelijk te zijn. Tijdelijke contracten zijn en blijven van belang indien de aard van de werkzaamheden dit vereist. De risico's die dit werk voor werkenden en het collectief met zich meebrengt komen tot uitdrukking in de prijs die werkgevers hiervoor betalen. Externe flexibiliteit heeft een prijs.

Stelling 7: Zonder interne flexibiliteit wordt externe flexibiliteit opgeroepen.

3 Stimuleer volwaardige participatie op de arbeidsmarkt

- Regels rond werk moeten arbeidsparticipatie stimuleren en arbeidsuitval voorkomen. De regels stimuleren en ondersteunen participatie om waardeverlies te voorkomen. Daarmee kan de waarde van werk beter gewaarborgd worden, ook voor diegenen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er is ook een economisch belang: gelet op de vergrijzing kunnen wij het ons niet veroorloven mensen aan de kant te laten staan.
- Meer concreet houdt dit onder meer in, dat fiscale regels en regels in de sociale zekerheid ervoor zorgen dat (meer) werk loont, ook ten opzichte van een uitkering. Daarnaast worden de regels rond werk zo vormgegeven dat langdurige werkloosheid wordt voorkomen en eenieder die dat kan, op een volwaardige manier kan deelnemen aan de samenleving en economie door middel van betekenisvol werk. Zo draagt werk bij aan een inclusieve samenleving.

Stelling 8: (Meer) werk moet altijd lonen, ook ten opzichte van een uitkering.

4 Maak regels robuust, uitlegbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar

- De grote diversiteit aan contractvormen en bijbehorende kosten-, risico- en beschermingsverschillen wordt fors gereduceerd. Alleen waar dat strikt noodzakelijk is (bijvoorbeeld in het onderscheid tussen zelfstandig ondernemerschap en werknemerschap of waar tijdelijk werk noodzakelijk is) blijven verschillen in stand. Hierdoor wordt de rechtszekerheid van werkenden en werkgevers vergroot en wordt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeterd. Burgers moeten kunnen begrijpen wat hun rechten en plichten zijn; dat is nu lang niet altijd het geval. Regelgeving wordt gehandhaafd. De regels passen binnen Europeesrechtelijke kaders. Waar Europeesrechtelijke regelgeving strijdig is met bovengenoemde eisen, wordt dit geadresseerd in Brussel.
- De regels in het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit sluiten niet goed op elkaar aan. De hierboven opgevoerde thema's vragen een integrale, goed op elkaar afgestemde benadering van doelen, begrippen en voorwaarden. De huidige regelgeving op deze drie terreinen voldoet daar niet meer aan. Ook dat geeft aanleiding tot onzekerheid over rechten en plichten en tot onverwachte interpretaties van rechters.

Stelling 9: Regels rond werk moeten robuust, uitlegbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

5 Stem nieuwe regels af op de verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap en goed werknemerschap/opdrachtnemerschap

- Het waarborgen van de waarde van werk vraagt meer dan wettelijke regels die beter aansluiten op de economie en samenleving van de 21^e eeuw. De waarde van werk wordt immers gerealiseerd door (organisaties van) werkgevers en werknemers en door opdrachtgevers en opdrachtnemers vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Effectieve regels kunnen niet meer doen dan randvoorwaarden geven ter stimulering van een daadwerkelijke invulling van goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap en goed werknemerschap/opdrachtnemerschap.

Stelling 10: Toekomstbestendige regels zijn gericht op het daadwerkelijk invullen van goed werkgeverschap en werknemerschap en van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.

Bijlage I OESO samenvatting⁷

Executive Summary

The Dutch labour market is among the top performers in the OECD – particularly when it comes to job quantity and job quality. Employment is high, unemployment low; workers, on average, earn high wages, and they face less labour market insecurity and experience less job strain than in most other OECD countries. Poverty among the working age population is comparatively low, but the employment gap for disadvantaged groups could be narrowed and the gender labour income gap is large (explained, to a large extent, by the high share of women in part-time employment).

Despite this relatively good performance, there are concerns in the Netherlands about the high level of, and strong growth in, non-standard employment. The Netherlands is an outlier in the OECD as far as non-standard employment is concerned. Almost one in five workers in the Netherlands are on a temporary contract (compared to one in eight less than two decades ago, and less than one in ten across the OECD on average). Only four OECD countries have seen an increase in self-employment over the past two decades and, of these, the Netherlands has experienced the fastest growth. Moreover, 90% of this growth can be accounted for by the rise in own-account workers (i.e. self-employed without employees). The Netherlands also has a high share of Temporary Work Agency workers and there are indications that the incidence of variable-hour contracts (contracts without fixed working hours) is the highest among European countries.

Non-standard work can bring benefits in terms of flexibility for both employers and workers. A diversity of employment contracts can offer much-needed flexibility to employers to adjust workforces and working hours in response to fluctuating and unpredictable demand, but also to workers whose preferred work schedules do not fit standard working hours. Because of the flexibility that it offers, self-employment can also help some workers overcome employment barriers and stay in (or enter) the workforce.

However, a high share of non-standard work is not necessarily associated with higher productivity or even employment, and the impact on labour market resilience may be negative. The self-employed (and own-account workers in particular) are, on average, less productive than employees with equivalent characteristics. Similarly, smaller firms are less productive than bigger ones. The type of self-employment growth observed in the Netherlands (i.e. primarily older, own-account workers) is unlikely to lead to significant productivity gains and employment growth. The international literature also indicates that excessive use of temporary workers tends to reduce productivity growth, which can be partially explained by lower firm-level investments in the training of non-standard workers. Finally, there is evidence that high shares of non-standard employment (combined with strict employment protection legislation on standard contracts) may lower the resilience of labour markets to economic shocks since such contracts are more cyclical in nature. Moreover, non-standard workers are less likely to be covered by unemployment benefits in the case of employment loss, which reduces the effect of automatic stabilisers.

⁷ Samenvatting uit het OESO-rapport; OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work. Het volledige rapport is opgenomen op de website: www.reguleringvanwerk.nl.

Workers in non-standard employment often experience lower job quality. In most countries, including in the Netherlands, self-employed workers are not covered by labour market regulations, have reduced access to social protection and skills programmes, and are not able to unionise or bargain collectively. Many self-employed workers are in a strong bargaining position vis-à-vis their clients and will not need such protections. However, some self-employed workers are more vulnerable: they either share characteristics (and, therefore, vulnerabilities) with employees, or they have few outside options. The power imbalances that such workers face are often worsened by their inability to bargain collectively. In some cases, workers may even be forced into false self-employment and, as a result, be stripped of the rights and protections to which they are entitled. Even for less vulnerable self-employed workers, there may be a need to strengthen protections – particularly in cases where risks are non-entrepreneurial in nature (e.g. sickness and incapacity). While other types of non-standard workers (e.g. temporary workers and those with variable-hour contracts) are, in theory, better covered by labour and social protections, they may still struggle to gain access in practice. Greater employment instability is likely to result in a greater need for support and will require possible adjustments to social protection measures that were designed around stable forms of dependent employment.

Increases in non-standard employment have contributed to increases in inequality, and there is no evidence that a higher share of non-standard employment is associated with better employment rates among, for example, individuals with disabilities. Previous OECD research has shown that, because many non-standard workers are worse off in many aspects of job quality, such as earnings, job security or access to training, a rise in non-standard employment tends to contribute to higher inequality. There is also little evidence that high shares of non-standard employment, by themselves, result in higher levels of participation among some under-represented groups, such as people with disabilities.

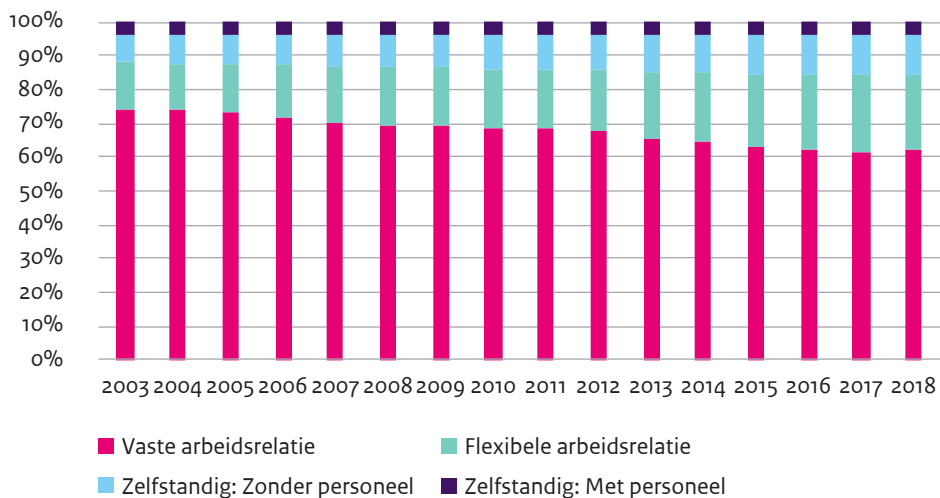
The growth and the level of non-standard employment in the Netherlands are exceptional and are to a large extent driven by differences in taxes and regulations across employment forms. While globalisation and technological change may have contributed to the growth in non-standard employment in the Netherlands, the main drivers are institutional. In particular, there are very large differences in the tax treatment of self-employed and dependent workers in the Netherlands (much more so than in other countries), which create strong incentives for employers and workers to prefer self-employment over dependent employment. The absence of mandatory pension contributions for the self-employed is a significant factor driving the tax and social contribution differential in the Netherlands. In addition to these tax incentives, the cost of hiring standard employees in the Netherlands is driven up by high sickness-related payments as well as high severance pay in case of dismissal, while it remains relatively easy (compared to other countries) to hire workers on temporary contracts.

The Netherlands is at an important juncture and urgent decisions need to be taken about the kind of labour market that is desired in the future. Unless gaps in tax treatment, social protection, and regulation between employment forms are narrowed, the segmentation of the Dutch labour market is likely to worsen and may reach a point of no return. As more workers and employers rely on advantageous fiscal and regulatory treatments, it will become more and more difficult politically to reverse the situation. Yet seeking short-term profit and tax avoidance may be short-sighted when it means reduced protections in the future as well as less investment in training. Further growth in flexible employment forms may end up undermining existing social protection systems, and may also lead to further increases in inequality and reductions in job quality,

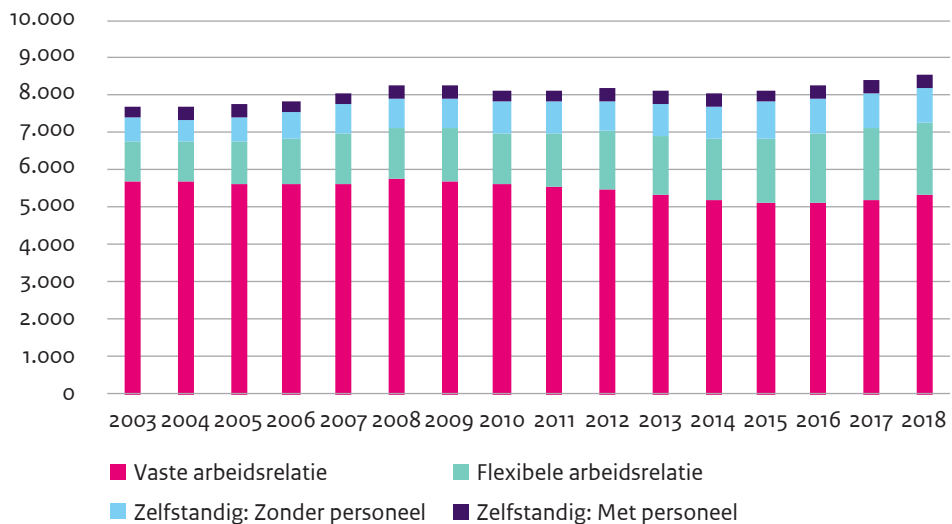
with no clear gain in terms of either productivity or employment. Past experience with reforms also suggests that it is better and less costly to be proactive and carry out reforms during an economic upturn, rather than to be reactive and wait for a crisis to make changes. Moreover, countries with significant labour market dualism, as measured by a high share of fixed-term contracts in employment (such as the Netherlands), experience lower short-term costs and greater benefits from reforms that lower the relative use of fixed-term contracts.

Bijlage II Feiten en cijfers

Contractvorm werkenden (in %)



Contractvorm werkenden (x 1.000)



Verhouding(in %) en absolute aantallen (x 1.000) werkenden naar contractvorm
(bron: CBS, *Werkzame beroepsbevolking: positie in de werkring*)

