

# Investeren in mensen

Bouwstenen van een  
regeerakkoord over werken,  
leren en verzekeren

Platform de  
Toekomst van  
Arbeid





# Investeren in mensen

**Bouwstenen van een regeerakkoord  
over werken, leren en verzekeren**

**Platform de Toekomst  
van Arbeid**



**Toekomst van Arbeid**

## **Colofon**

Investeren in mensen

*Bouwstenen van een regeerakkoord  
over werken, leren en verzekeren*

## **Auteurs**

Frank Kalshoven

Jenny Kossen

Silvie Zonderland

## **Ontwerp**

Leonie Lous

Paul Ouwerkerk

## **Drukwerk**

Wilco printing & binding



De Argumentenfabriek

©©©© 2020

[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl)

# Inhoudsopgave

## **Voorwoord**

Concrete voorstellen voor een grotere waarde van werk 5

## **Over het Platform Toekomst van Arbeid 8**

### **Deel I**

Inleiding en samenvatting: Investeren in mensen rendeert 11

### **Deel II**

De voorstellen op hoofdlijnen 21

### **Deel III**

De voorstellen uitgewerkt 39

1 Een leven lang ontwikkelen 40

2 Arbeidscontracten die werken 46

3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen 54

4 De basis van de arbeidsmarkt 65

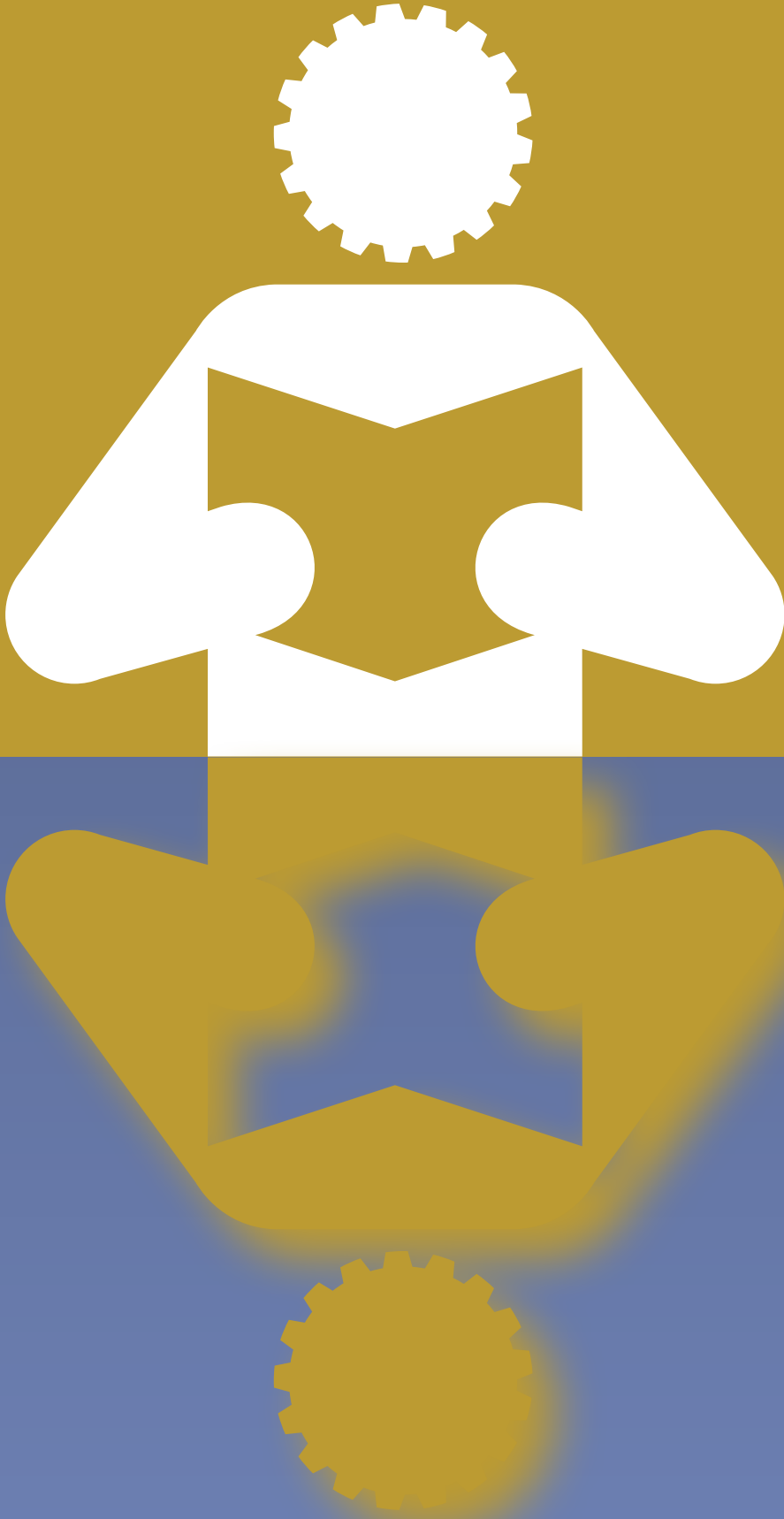
5 Jonge kinderen en hun werkende ouders 72

6 Het Werkhuis 79

### **Deel IV**

**De voorstellen doorgerekend door SEO 83**

**Verantwoording 97**



# Voorwoord

## Concrete voorstellen voor een grotere waarde van werk

**Het Platform de Toekomst van Arbeid doet in deze publicatie concrete, veelal doorgerekende voorstellen om de waarde van werk in Nederland te vergroten. Voert het komende kabinet deze voorstellen uit, dan nemen niet alleen de economische groei en de werkgelegenheid toe, maar stijgt ook de welvaart in ruimere zin en maken we de arbeidsmarkt toegankelijker en toekomstbestendiger.**

De investeringen die het platform voorstelt kosten de overheid op korte termijn geld, maar verbeteren de overheidsfinanciën op lange termijn. Onze voorstellen, conform de Haagse normen doorgerekend door SEO Economisch Onderzoek, zijn dan ook bedoeld als inspiratie voor de programmacommissies van politieke partijen, en als bouwstenen voor een komend regeerakkoord. De voorstellen van het platform verbeteren Nederland, ongeacht de samenstelling van een toekomstig kabinet.

Het platform, twee jaar geleden gevormd vanuit de ambitie voortgang te boeken bij het hervormen van de arbeidsmarkt, het onderwijs, en de sociale zekerheid, stelt vast dat het tij inmiddels is gekeerd. Minstens drie recente publicaties getuigen van een drang tot hervorming. Dat de regels rond werken (in ruime zin) toe zijn aan fundamentele herziening, is de afgelopen maanden, met kracht van argumenten, bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport *Het betere werk*; de nieuwe maatschappelijk opdracht. En dezelfde drang om Nederland sterker én rechtvaardiger te maken troffen we aan in het eindrapport van de commissie-Borstlap *In wat voor land willen we werken?* Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Ook de onderwijssector heeft met het gezamenlijk rapport *Toekomst van ons onderwijs* een hoopgevende ambitie verwoord. Hoewel we op onderdelen kritisch zijn, hebben we in het platform met

instemming kennisgenomen van de hoofdlijnen van deze publicaties.

Wat voegt deze publicatie toe? Concreteheid en maatschappelijk draagvlak. Dit lichten we in dit voorwoord nader toe.

Concreter is beter. De WRR en de commissie-Borstlap analyseren de huidige situatie en geven ondubbelzinnig de richting aan waarin Nederland moet willen veranderen, tot nut van het algemeen. Ons platform deelt zowel de analyse (door De Argumentenfabriek beschreven in *Nederland kan beter werken; uitdagingen op en rond de arbeidsmarkt in Nederland, 2018*) als de toekomstvisie (*De opwaardering van werk; een visie op een beter werkend Nederland, 2019*). In deze publicatie gaat het platform een stap verder door voor verschillende kernthema's concrete voorstellen te doen voor hervorming. De voorstellen gaan over een leven lang ontwikkelen, de spelregels op de arbeidsmarkt, de vormgeving van inkomenszekerheid, de basis van de arbeidsmarkt en ten slotte de goede start van jonge kinderen, de werkenden van morgen. Uitvoering van deze voorstellen brengt een aantrekkelijke toekomst dichterbij, een toekomst waarin werk weer op waarde wordt geschat, zoals geschetst in de visies van de WRR, de commissie-Borstlap en ons platform.

Draagvlak. De commissie-Borstlap presenteerde haar rapport nadrukkelijk als een tussenstap in een gespreks- en besluitvormingsproces. Anderen, zei commissievoorzitter Hans Borstlap bij de presentatie, zijn nu aan zet. De commissie bepleitte de vorming van een 'maatschappelijke alliantie' die, onder aanvoering van het kabinet, het stokje zou moeten overnemen. Een alliantie waarin politiek, polder en praktijk hun bijdrage leveren.

Het *Platform de Toekomst van Arbeid* is al een 'maatschappelijke alliantie'; een coalitie van publieke en private partijen uit de praktijk, die verbetering voorstaat. Al heeft deze (nog) niet de volle breedte die de commissie-Borstlap voor ogen stond. Als bestuurders en directeuren van de deelnemende organisaties delen we een visie, en staan we met elkaar achter de voorstellen die we in deze publicatie presenteren. Alle leden denken mee op persoonlijke titel. We hebben het algemeen belang voor ogen en stappen daarom over onze eigen deelbelangen heen. We vragen andere maatschappelijke organisaties, die zich in onze visie en onze voorstellen kunnen vinden, zich bij ons aan te sluiten.

En, we roepen politieke partijen op met ons in gesprek te gaan, ter voorbereiding op de verkiezingen van maart volgend jaar.

Het nadenken over de maatregelen die het platform voor ogen staan vond plaats vóór de uitbraak van het corona-virus. Uiteraard hebben we ons de vraag gesteld: verandert corona iets aan de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen? Het antwoord hierop is ondubbelzinnig: nee. Het is en blijft een pakket maatregelen dat Nederland sterker maakt. De vervolgvraag moet luiden: zijn er lessen te leren uit deze crisis, die aanvullende maatregelen wenselijk maken rond leren, werken en verzekeren? We vermoeden van wel, maar de ideeën hierover zijn nog niet uitgekristalliseerd. Hieraan werkt het platform de komende periode verder. We roepen andere maatschappelijke organisaties en politieke partijen op om hun ideeën hierover met ons te delen.

Sieto de Leeuw en Jurriën Koops, *ABU*

Desirée Curfs en Jan-Jaap de Haan, *Cedris*

Michiel de Wilde en Peter Brouwer, *Goldschmeding Foundation*

Paul Oomens en Frank van Hout, *MBO Raad*

Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk, *NRTO*

Anne Megens, *AWVN*

Harold Herbert en Antoine Reijnders, *Verbond van Verzekeraars*

Gijs van Rozendaal, *Kindcentra 2020*

Aart van der Gaag, Hans Kamps en

Fred van Haasteren

De voorstellen rond onderwijs en kinderopvang zijn ontwikkeld in samenwerking met en worden ondersteund door:

Rinda den Besten, *PO-Raad*

Suzanne Konijnendijk, *VNG*

Karen Strengers, *BMK*

Over de voorstellen dachten mee:

Tof Thissen, Rob Witjes en Ellen Jacobs,

*UWV Werkbedrijf*





# Platform de Toekomst van Arbeid

## Over werken, leren en verzekeren

**Alle mensen in Nederland goed aan het werk. Dat is het doel van het Platform de Toekomst van Arbeid. Om dat te realiseren moeten we werken, leren en verzekeren anders inrichten. Er is een transitie nodig, een ingrijpende wijziging van de inrichting van Nederland op macroniveau. Het Platform Toekomst van Arbeid is het voertuig om deze transitie samen uit te denken. Onze missie is: het vergroten van de waarde van werk.**

### ▼ Wat is het Platform de Toekomst van Arbeid?

Het *Platform Toekomst van Arbeid* (het 'platform') is een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren. Partijen die streven naar verbeteringen op deze terreinen, niet in de laatste plaats door systemen te hervormen. Het is een platform om fundamenteel te kunnen nadenken over de toekomst van werken, leren en verzekeren, los van de waan en de belangen van vandaag. Niet als intellectuele oefening, maar met als ambitie de besluitvorming in Nederland op deze onderwerpen de noodzakelijke duw te geven.

### ▼ Waarom de focus op werken?

Ons uitgangspunt is dat werken in de basis goed is voor mensen. Werken draagt bij aan de zelfstandigheid van mensen, hun welzijn en gezondheid. Maar ook aan zingeving en sociale samenhang. We sluiten onze ogen niet voor de schaduwkanten van werk. Te veel uren werken kan de gezondheid schaden. We willen ook niet zomaar werk, we willen 'goed' werk. Goed in de zin van betekenisvol en bijdragend aan het welzijn en geluk van mensen. Het doel van het platform is daarom 'goed werk voor alle mensen in Nederland'.

### ▼ Waarom is het platform opgericht?

De initiatiefnemers stellen vast dat op elk van de drie terreinen zelf, en in hun samenhang, volop ruimte is voor verbetering. De stelsels piepen, kraken en schuren. Ze zijn niet goed op elkaar afgestemd. We laten in Nederland kansen liggen op een hogere welvaart en een hoger welzijn voor allen. Het huidige denken en handelen leidt tot onvoldoende resultaat. Een integrale benadering en op macroniveau grote stappen zetten, is nodig om echt tot verbeteringen te komen.

### ▼ Wie zitten er in het platform?

De kerngroep bestaat uit Sieto de Leeuw en Jurriën Koops (ABU), Desirée Curfs en Jan-Jaap de Haan (Cedris), Michiel de Wilde en Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation), Paul Oomens en Frank van Hout (MBO Raad), Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk (NRTO), Anne Megens (AWVN), Harold Herbert en Antoine Reijnders (Verbond van Verzekeraars), Gijs van Rozendaal (Kindcentra 2020), Aart van der Gaag, Hans Kamps en Fred van Haasteren. Tof Thissen, Rob Witjes, Ellen Jacobs (UWV Werkbedrijf) denken mee in de kerngroep.



## Toekomst van Arbeid

Suzanne Konijnendijk (VNG), Karen Strengers (BMK) en Rinda den Besten (PO-Raad) denken mee over kinderopvang en onderwijs.

Iedereen zit op persoonlijke titel in of bij de kerngroep. De rol van deze kerngroep is om de juiste vragen te stellen. Voor het beantwoorden hiervan zoeken we de inbreng van een zo divers mogelijk gezelschap. We gaan op zoek naar uiteenlopende perspectieven en ideeën.

De Argumentenfabriek is de begeleider en penvoerder van het Platform. De website wordt beheerd door de redactie van AWWN.

### ▼ **Wat heeft het platform tot nu toe gedaan?**

Het eerste jaar, van zomer 2018 tot zomer 2019 stond in het teken van de analyse en de droom. We tekenden uit hoe het stelsel van werken, leren en verzekeren er nu uitziet en welke resultaten dat oplevert. We analyseerden wat eraan schort en waarom dat zo moeilijk oplosbaar is binnen de huidige instituties en systemen en wat we kunnen leren van het buitenland. Vervolgens ontwikkelden we een breed gedeelde visie op leren, werken en verzekeren en dachten we na over de tactiek en acties van het platform in de komende jaren.

Met deze publicatie ligt er nu een concreet plan om de waarde van werk te vergroten.

### ▼ **Waar vind ik meer informatie?**

Ook meedoen? Of voor vragen, suggesties en opmerkingen? Mail naar: [secretariaat@toekomstvanarbeid.nl](mailto:secretariaat@toekomstvanarbeid.nl)



# Deel I

## Inleiding en samenvatting: Investeren in mensen rendeert

**Het Platform de Toekomst van Arbeid stelt de mens centraal. De mens als individu, én de mens als onderdeel van het grotere geheel Nederland. Het eigene, én dat wat we gemeenschappelijk hebben. In dit document herschrijven we op onderdelen het sociale contract dat we met elkaar delen. We introduceren nieuwe rechten voor iedereen. We benoemen ook nieuwe plichten. Zo komen we tot een set voorstellen voor een verbeterd sociaal contract. Dit stelt werkenden en werkgevers in staat in de dagelijkse praktijk vruchtbaarder samen te werken.**

De leidraad bij het herschrijven van het sociale contract is de waarde van werk. Werk is waardevol voor de werkende zelf, voor de organisaties waar hij of zij werk verricht, en voor de samenleving als geheel. Deze waarde schuilt in de bijdrage van het werk aan de vorming van inkomen, maar is hiertoe allerm minst beperkt. Werk biedt naast geld ook immateriële baten. Denk aan het sociale aspect, de omgang met collega's en klanten. Denk aan de structuur die werken biedt in een mensenleven. Denk ook aan zelfontplooiing, zingeving en ontwikkeling. Werk is waardevol. Voor iedereen. We hebben de waarde van werk, materieel én immaterieel, uitgebreid beschreven in onze analyse, Nederland kan beter werken; uitdagingen op en rond de arbeidsmarkt in Nederland.

Kortom, werken vergroot welvaart en welzijn. Wij zien volop ruimte om deze waarde van werk in Nederland te vergroten. In Nederland kunnen meer mensen werken dan nu. In Nederland kunnen mensen meer uren werken dan nu. In Nederland kunnen meer mensen beter werk hebben dan nu. In Nederland kunnen mensen meer zekerheid hebben over werk en inkomen dan nu. In Nederland kunnen mensen vaker werken op de manier en in de mate die hen past. In de overtuiging dat het vergroten

van de waarde van werk voor mensen ook leidt tot grotere waarde van de bedrijven en organisaties waar zij werken. Het huidige sociale contract werkt belemmerend om deze doelen te bereiken. Daarom willen we het sociale contract herschrijven en verbeteren.

Wat moet dit verbeterde sociale contract bewerkstelligen? In de kern is dat eenvoudig. Het contract moet ervoor zorgen dat systemen zo zijn ingericht dat zoveel mogelijk jongeren van school komen met voldoende kennis en vaardigheden om soepel in te stromen op de arbeidsmarkt. Het contract moet ervoor zorgen dat mensen tot hun pensionering (en daarna) de waarde van werk kunnen blijven realiseren en ervaren. Voor zichzelf. Voor de organisaties(s) waarvoor ze werken. Voor de samenleving als geheel. Waar zich in deze werkzame periode problemen aandienen, tegenslag ontstaat, zich pech aandient, moet het contract ertoe bijdragen dat het werken kan worden hervat. Voor de betrokkene zelf. Voor de organisatie waar hij werkt. Voor de samenleving als geheel.

---

### Leeswijzer

Deze publicatie bestaat uit vier delen; elk volgend deel is concreter dan het vorige. In dit eerste deel leiden we de voorstellen in en vatten we ze per thema samen. In deel twee beschrijven we de voorstellen van het platform op hoofdlijnen. Deel drie bevat concrete, soms technische uitwerkingen van de voorstellen. Deel vier bevat de samenvatting van het rekenwerk dat SEO Economisch Onderzoek op verzoek van het platform heeft uitgevoerd. Het volledige rapport van SEO, *Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid*, is een aparte publicatie.

## Begrippen

Met **het sociale contract** bedoelen we het geheel aan afspraken dat in Nederland is gemaakt, vastgelegd in wetten, regels en afspraken. Het sociale contract bevat alle rechten en plichten van iedereen in Nederland. Mensen hebben op en rond de arbeidsmarkt uiteenlopende rechten en plichten zoals een onderwijsplicht, een recht op tenminste het minimumloon, en (voor werknemers) verplichte deelname aan werknemersverzekeringen, waardoor rechten op bijvoorbeeld pensioen of uitkering ontstaan. Het platform doet voorstellen om dit geheel aan rechten en plichten, het sociale contract dus, te verbeteren. In de praktijk krijgt dit contract aanvullend inhoud door afspraken tussen (georganiseerde) werkgevers en werkenden.

In deze publicatie gebruiken we de termen **werkgever** en **werkgevende (of werkgevende organisatie)**. Met werkgever bedoelen we een organisatie die een formele arbeidsrelatie heeft met werknemers. Het begrip werkgevende is ruimer, en omvat de werkgever die werknemers in dienst heeft, alsook de opdrachtgever die zelfstandigen inhuurt. Het kan dus ook om een materiële in plaats van een formele rol gaan.

Het begrip **werkende** gebruiken we in deze publicatie voor iedereen die werkt, ongeacht de contractvorm waarin: werknemers (tijdelijk en vast), zelfstandigen en uitzendkrachten.

We maken in deze publicatie onderscheid tussen directe en indirecte **werkgeverslasten**. De directe lasten van arbeid bevatten alle directe werkgeverskosten (het bruto brutoloon). De indirecte lasten betreffen bijvoorbeeld risico's op (loondoorbetaling bij) ziekte en ontslagkosten. De totale werkgeverslasten zijn de som van directe en indirecte werkgeverslasten.

We gebruiken de termen 'externe flex' en 'interne flex'. Met **externe flex** bedoelen we alle arbeid die niet plaatsvindt op basis van een vast arbeidscontract met vaste uren. Dit omvat dus zowel flexibele arbeidscontracten (tijdelijke contracten, minmax-contracten, uitzendcontracten, etc.) alsook werk dat plaatsvindt op basis van een overeenkomst van opdracht. Met **interne flex** bedoelen we de flexibiliteit van werknemers met een vast contract met een vast aantal uren.

Deze doelstelling is niet nieuw. Integendeel. Hij is ten minste 75 jaar oud, kijkend naar de naoorlogse periode. 'Volledige werkgelegenheid' is een van de kerndoelen van Nederland, zoals in die periode onder meer geformuleerd door de Sociaal Economische Raad. Maar om die aloude en waardevolle doelstelling te bereiken moet het sociale contract bij tijd en wijle worden aangepast aan nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen. Het gaat bovendien – zoals de WRR terecht recentelijk ook benadrukte – niet alleen om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit van het werk. Hiervoor willen we graag voorstellen doen. Deze voorstellen beperken zich tot een aantal thema's. Sommige relevante onderwerpen, zoals pensioen en zorg, laten we buiten beschouwing. Deels om de opdracht aan onszelf behapbaar te houden, deels omdat over deze onderwerpen op andere plekken al veel discussie gevoerd wordt.

## Voorstellen op hoofdlijnen

Wat zijn de hoofdlijnen van de aanpassingen van het sociale contract? Welke lijn zou een komend kabinet wat ons betreft moeten kiezen? En waartoe? In afbeelding 1 beschrijven we welke doelen – gebaseerd op de eerder gepubliceerde visie op werken, leren en verzekeren van het platform – een komend kabinet kan kiezen om de juiste kaders te bepalen voor het oplossen van de belangrijkste problemen op en rond de arbeidsmarkt. Daarna beschrijven we onze voorstellen op hoofdlijnen. In deel III worden de voorstellen in detail uitgewerkt.

### 1 Een leven lang ontwikkelen

De overheid zal wat het platform betreft de komende jaren fors investeren in volwassenen. Alle volwassenen in Nederland krijgen de beschikking over een individuele ontwikkelrekening. De overheid stort hierop een bijdrage, en nodigt sociale partners uit, net als de mensen zelf, om dit voorbeeld te volgen. Volwassenen kunnen – onafhankelijk van of zij werken en in welke arbeidsrelatie zij dat doen – het bedrag op hun rekening gebruiken voor scholing, training en ontwikkeling. De bijdrage van de overheid is hoger naarmate mensen in hun jeugd korter onderwijs hebben genoten.



Afbeelding 1

## 2 Arbeidscontracten die werken

Om de orde te herstellen op de arbeidsmarkt, moet er juridische duidelijkheid komen over het onderscheid tussen werknemers, uitzendwerknemers en zelfstandig ondernemers. Daarnaast is het belangrijk om voor de werkgevende organisaties de directe en indirecte kostenverschillen tussen de verschillende categorieën werkenden (vast, tijdelijk, uitzendkracht, zelfstandig ondernemer) te verkleinen. Het blijft mogelijk om voor de verschillende categorieën te kiezen en ertussen te switchen als dat past bij de aard van het werk of de behoeften van de werkende. Flexibele arbeid die gepaard gaat met werk- of inkomensonzekerheid voor de werkende is nu in

sommige gevallen goedkoper dan vaste, en zal een gelijkere beloning moeten krijgen. De transitievergoeding maakt plaats voor een bijdrage van de werkgever aan de individuele ontwikkelrekening. Werkgevende organisaties krijgen meer ruimte voor het organiseren van interne flexibiliteit van werknemers met een vast contract.

Het platform stelt een belastinghervorming voor die (meer) werken lonender maakt. Hiertoe stellen we één ‘werkendenkorting’ voor die onafhankelijk is van de juridische vorm waarin mensen arbeid verrichten. Dit draagt bij aan het gelijke (fiscaal) speelveld voor werkenden.

Het platform stelt een belastinghervorming voor die (meer) werken lonender maakt. Hiertoe stellen we één ‘werkendenkorting’ voor die onafhankelijk is van de juridische vorm waarin mensen arbeid verrichten. Dit draagt bij aan het gelijke (fiscaal) speelveld voor werkenden.

### **3 Solidaire en activerende inkomensverzekeringen**

Wij stellen voor dat in het nieuwe sociale contract wordt geregeld dat inkomens passend worden beschermd voor alle werkenden. Voor zelfstandig ondernemers gaat het hier specifiek over verplichte deelname aan de verzekering tegen het risico op arbeidsongeschiktheid.

Alle vormen van inkomensbescherming activeren mensen om hun verblijf in sociale zekerheid waar mogelijk zo kort mogelijk te laten zijn. Concreet betekent dit dat verzekerden, in ruil voor een inkomen in geval van werkloosheid of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, gedurende enkele dagen per week activiteiten ondernemen, gericht op het vinden van nieuw werk. Voor een nuttige invulling hiervan kunnen zij onder meer gebruik maken van hun individuele ontwikkelrekening. Het platform noemt dit het springplankprincipe in de sociale zekerheid.

Werkenden, stelt het platform voor, krijgen ruimere voorzieningen bij zorgtaken. Het platform introduceert een nieuwe vorm van (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof voor beide ouders, en gedeeltelijk betaald mantelzorgverlof. De kinderopvangtoeslag wordt zo vormgegeven dat deze deeltijdwerkers stimuleert per week meer uren gaan werken.

Het platform stelt een belastinghervorming voor die (meer) werken lonender maakt. Hiertoe stellen we één ‘werkendenkorting’ voor die onafhankelijk is van de juridische vorm waarin mensen arbeid verrichten. Dit draagt bij aan het gelijke (fiscaal) speelveld voor werkenden.

### **4 De basis van de arbeidsmarkt**

Mensen met arbeidsvermogen die voor inkomensondersteuning (nu bijstand) aankloppen bij de gemeente, krijgen niet langer een uitkering maar een basisbaan voor 28 uur per week tegen 70 procent van het wettelijk minimum maandloon. Naast hun inkomen uit de basisbaan mogen zij bijverdienen. Het platform stelt voor te beginnen met mensen die zich nieuw melden bij de gemeente

en het systeem – bij gebleken succes – breder te implementeren, zodat de basisbaan standaard is voor iedereen die niet regulier aan het werk is en dit wel zou kunnen.

### **5 Jonge kinderen en hun werkende ouders**

Het platform stelt voor om te investeren in de werkenden van morgen en overmorgen. Er komt een voorziening voor kinderen van 0-6 jaar, de speelleer-school, en een brede school voor kinderen van 6-12 jaar. Alle kinderen van 1 tot 4 jaar kunnen 832 uur per jaar (zestien uur per week) naar de speelleer-school en kinderen van 4 en 5 jaar gaan 940 uur per jaar naar de speelleerschool. Voor oudere kinderen tussen 6 en 12 jaar stellen we een brede schooldag voor ten behoeve van brede talentontwikkeling, én om ouders in staat te stellen werk- en zorgtaken beter te combineren en zelfstandig een inkomen te verdienen. De onderwijskwaliteit van het primair onderwijs kan worden verbeterd door van scholen (met een vergelijkbare leerlingpopulatie) gelijke resultaten te verwachten, en voor te schrijven dat meer leerlingen de waardes van de referentieniveaus voor taal en rekenen halen. Het gevolg van deze investeringen zal zijn dat kinderen beter voorbereid en beter gekwalificeerd aan het voortgezet onderwijs kunnen beginnen. De voorgestelde maatregelen dragen niet alleen bij aan een goede start van jonge kinderen, maar dragen ook bij aan het vergroten van kansengelijkheid.

### **6 Het Werkhuis**

Het Werkhuis is een nieuwe organisatie. Alle werkenden en werkzoekenden kunnen hier terecht voor advies over werk, opleiding en inzetbaarheid. Ook mkb-werkgevers met vragen vinden informatie over werkenden in het Werkhuis.

Het Werkhuis is een publieke voorziening die (ook) fysiek aanwezig is in centrumgemeenten.

Op twee onderwerpen is het Werkhuis voor volwassenen de specialist: loopbaanadvies en scholingsadvies. Het Werkhuis roept volwassenen periodiek op voor een loopbaangesprek, vaker naarmate mensen meer arbeidsmarktrisico's lopen. De analogie hierbij is het bevolkingsonderzoek uit de zorg. Het Werkhuis adviseert werkenden bij de besteding van hun individuele ontwikkelbudget. De adviezen zijn er op gericht mensen duurzaam fit te houden voor werk.



Bij veel andere vragen over werk functioneert het Werkhuis als 'huisarts': De medewerkers van het Werkhuis beantwoorden de vragen voor zover dat kan, en verwijzen door naar andere publieke en private partijen voor gespecialiseerde onderwerpen.

Het Werkhuis voert daarnaast een aantal publieke taken uit, zoals inzicht bieden in de actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Publieke en private verzekeraars kunnen het Werkhuis (op basis van een zakelijke overeenkomst) inschakelen voor het uitvoeren van re-integratiedienstverlening.

Het Werkhuis is een publieke organisatie, die wordt geadviseerd door sociale partners en deskundigen.

De maatregelen die het platform voorstelt staan op hoofdlijnen samengevat in afbeelding 2 op de volgende pagina.

## Overzicht van de voorstellen



Afbeelding 2

- Volwassenen krijgen een ontwikkelbudget voor scholing tijdens het werkzame leven.
- Mensen krijgen advies, maar bepalen zelf hoe ze hun ontwikkelbudget besteden.

- Werkenden worden gelijk(er) behandeld.
- Op de arbeidsmarkt bestaan drie soorten contracten.
- Flexibele contracten worden aan banden gelegd, vaste contracten worden flexibeler.
- De transitievergoeding maakt plaats voor een bijdrage aan de ontwikkelrekening.
- De eisen aan uitzendondernemingen gaan omhoog.
- Werknemers in de intermediaire sector krijgen een gelijk loon.
- Er komt één werkendekorting, ongeacht contractvorm.
- Belastingheffing verschuift van arbeid naar consumptie.

#### Werkloosheid

- Gebruik van de WW-uitkering wordt voorkomen.
- De WW-uitkering gaat omhoog, en wordt korter.
- De WW-uitkering wordt een springplank naar werk.

#### Ziekte en arbeidsongeschiktheid

- Mensen krijgen geld en advies om arbeidsongeschiktheid te voorkomen.
- Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.
- Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid krijgen werknemers meer regie over hun re-integratie.

#### Verlof

- Alle ouders krijgen na geboorte van hun kind vijf maanden betaald verlof, dit is niet overdraagbaar.
- Werkenden krijgen betaald langdurig mantelzorgverlof.
- Kinderopvang wordt toegankelijker en goedkoper.
- Kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties.

- Uitkeringen maken plaats voor basisbanen via de gemeente.
- De gemeente kan via gemeentelijke loonkostensubsidie de vraag bij reguliere werkgevers vergroten.
- Gemeenten krijgen prikkels om de loonwaarde van de basisbaan te vergroten.
- Over basisbaners maken werkgevers, vakbonden en overheid een nieuwe afspraak.

- Alle kinderen tussen 0 en 6 jaar kunnen naar de speelleerschool.
- Onderwijs en opvang bieden samen een brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar.
- De opbrengsten van primair onderwijs gaan stapsgewijs omhoog.

- De overheid richt het Werkhuis op voor advies over loopbaan en scholing.

## Gevolgen

Het platform doet hiermee rond leren, werken en verzekeren voorstellen voor nieuwe rechten voor mensen in Nederland, en scheidt ook nieuwe verplichtingen. Wat betekent dit nieuwe sociale contract voor werkenden, werkgevendende organisaties en voor de samenleving als geheel?

Dit nieuwe sociale contract stelt werkenden beter in staat door arbeid in hun eigen inkomen te voorzien. Het maakt mensen weerbaarder op de arbeidsmarkt. Door extra investeringen in jonge kinderen zullen nieuwe generaties de arbeidsmarkt vaker goed voorbereid betreden. Huidige volwassenen krijgen hulp en budget om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Hier hoort bij dat mensen, als zij een beroep moeten doen op inkomensverzekeringen, zich inspannen om werk te vinden en, zolang dat niet is gebeurd, de tijd nuttig te besteden voor hun eigen toekomst. Mensen die de gemeente om inkomen vragen krijgen een basisbaan, van waaruit ze in principe kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Dit nieuwe sociale contract stelt werkgevendende organisaties voor nieuwe keuzes. Er vindt een herijking plaats van de 'externe flexibiliteit' die nu zowel ruim beschikbaar is als in veel gevallen goedkoper, mede door wet- en regelgeving. Externe flexibiliteit wordt in veel gevallen duurder; organisaties moeten meer werk maken van interne flexibiliteit en krijgen hiertoe ook de mogelijkheden.

Dit nieuwe sociale contract leidt tot een gelijk spelveld voor werkenden. De juridische vorm waarin arbeid wordt verricht, wordt minder belangrijk. Werkenden zullen hun keuze voor de vorm waarin ze willen werken meer laten afhangen van inhoudelijke voorkeuren dan van financiële prikkels.

Dit nieuwe sociale contract biedt werkende mensen meer ruimte bij het aanpassen van hun leven, als zich belangrijke levensgebeurtenissen voordoen, zoals het krijgen van kinderen, acute (mantel)zorg of langdurig zorg voor bijvoorbeeld ouders.

Dit nieuwe sociale contract biedt mensen die nu op inkomensondersteuning zijn aangewezen werk én inkomen, en kansen om door te groeien naar de reguliere arbeidsmarkt. Iedereen die kan meedoen, doet ook mee.

Niet alleen mensen zelf, ook de samenleving plukt de vruchten van dit nieuwe sociale contract, omdat de waarde van werk beter kan worden gerealiseerd. Meer mensen zullen werken; mensen zullen meer uren werken; de kwaliteit van het werk zal toenemen, mensen zullen breder en beter inzetbaar zijn en als gevolg van de investeringen in mensen is er ruimte voor het verhogen van de productiviteit van de arbeid. Tegelijkertijd krijgen werkenden meer ruimte om tijd en aandacht te besteden aan zorgtaken.

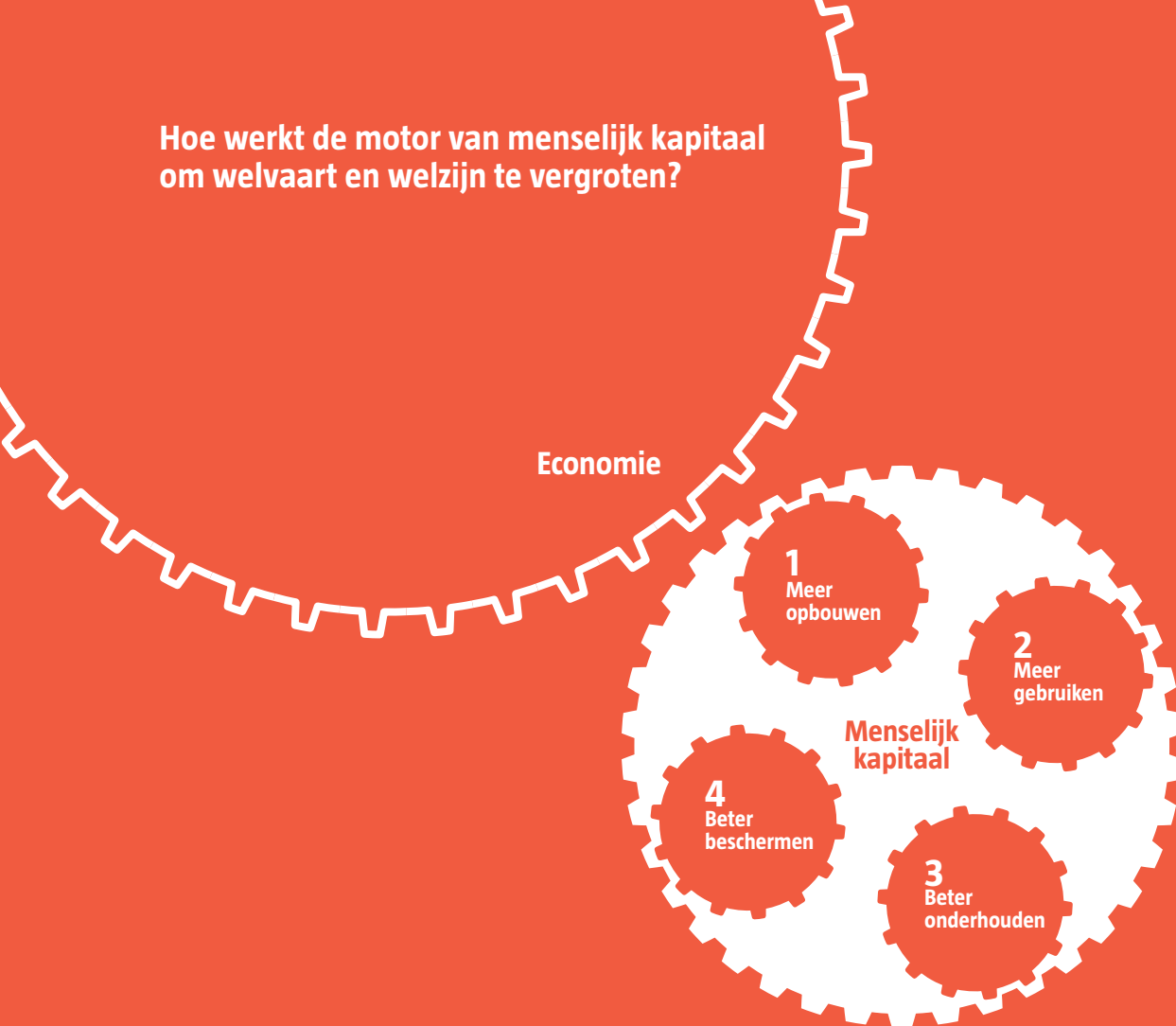
De wijze waarop het nieuwe sociale contract bijdraagt aan welvaart (in brede zin) is geïllustreerd in afbeelding 3. De aanpassingen van de inrichting van onderwijs, arbeidsmarkt en inkomensverzekeringen versterkt het menselijk kapitaal, waardoor de Nederlandse economie beter gaat draaien, wat bijdraagt aan het vergroten van de welvaart in ruime zin.

Het platform beschouwt dit nieuwe sociale contract als een investeringscontract, dat óók rendeert in platte financieel-economische termen. Dit blijkt ook uit de doorrekening door SEO Economisch Onderzoek. Per saldo verhogen we de overheidsuitgaven op de korte termijn. Het nieuwe sociale contract verhoogt het aantal werkenden (de werkgelegenheid) en wat zij per uur produceren (de arbeidsproductiviteit) structureel. Op langere termijn is het effect op de overheidsuitgaven daarom neutraal. De samenleving boekt de winst.

Om richting te geven aan het beleid hebben we op sociaal-economisch terrein voor Nederland een aantal doelstellingen opgesteld (zie afbeelding 1). Deze doelstellingen kunnen door het nieuwe kabinet nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Wij streven naar brede instemming met deze doelstellingen, in de politiek en bij sociale partners.

We werken het nieuwe sociale contract, dat de genoemde doelstellingen al in komende kabinetsperiode naderbij kan brengen, hieronder puntsgewijs uit. In afzonderlijke hoofdstukken is elk van deze onderwerpen in detail uitgewerkt en doorgerekend.

# Hoe werkt de motor van menselijk kapitaal om welvaart en welzijn te vergroten?



Afbeelding 3



# Deel II

## De voorstellen op hoofdlijnen

**We werken de voorstellen van het platform voor aanpassingen van het bestaande sociale contract hieronder op hoofdlijnen uit per thema. In deel III zijn de thema's in meer detail en technisch uitgewerkt.**

### 1 Een leven lang leren

**Nederland moet meer gaan investeren in de scholing en ontwikkeling van volwassenen. Het platform wil hiertoe een ontwikkelrekening introduceren voor alle mensen in Nederland. Volwassenen kunnen het geld op hun rekening gebruiken voor bij-, op-, om- en nascholing, zodat ze wendbaar en weerbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het hoofddoel van dit onderdeel van het nieuwe sociale contract luidt:**

***Mensen blijven hun hele werkzame leven fit voor de arbeidsmarkt.***

De gedachte achter deze ontwikkelrekening is dat mensen de regie moeten krijgen over hun ontwikkeling en hiertoe ook een budget moeten hebben. Het budget bestaat uit een publiek en een privaat deel.

Het publieke deel bestaat uit een budget van de overheid voor overheidserkend vervolgonderwijs, dat onder toezicht staat. Iemand die aan het einde van zijn opleidingstijd als student in het hoger onderwijs een masterdiploma heeft behaald, heeft al veel van dit budget opgemaakt; de mbo-3-student heeft veel meer budget over (afbeelding 1 op de volgende pagina). Dit overblijvende budget stort de overheid virtueel op de ontwikkelrekening van mensen. Hiermee is er budget om in het werkzame leven bij-, op-, om- en na te scholen, en zo inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt. Volwassenen zullen worden aangespoord om dit budget daadwerkelijk te gebruiken, onder meer door het instellen van vervaldata voor delen van het budget.

Concretere uitwerking van dit idee van 'gelijke leerrechten voor allen' houdt in dat jongeren, twee jaar na het verlaten van het initieel onderwijs, de beschikking krijgen over hun ontwikkelrekening, en het hierop beschikbaar gestelde budget. Dit is bedoeld om jongeren vooral te stimuleren wel een diploma dat een startkwalificatie op de arbeidsmarkt geeft te halen.

De overheid draagt zorg voor de infrastructuur van deze individuele ontwikkelrekening, en stort hierop het individuele budget uit publieke middelen.

Het saldo op de ontwikkelrekening kan en moet verder worden aangevuld met een privaat budget ofwel bijdragen van werk- en opdrachtgevers en mensen zelf. De bestedingsmogelijkheden van het private deel zijn ruimer; het kan besteed worden aan allerlei trainingen, opleidingen, en ontwikkeltrajecten die beschikken over een keurmerk. De overheid kan ook een bijdrage leveren aan dit ruimer te besteden budget, zoals nu via het STAP-budget.

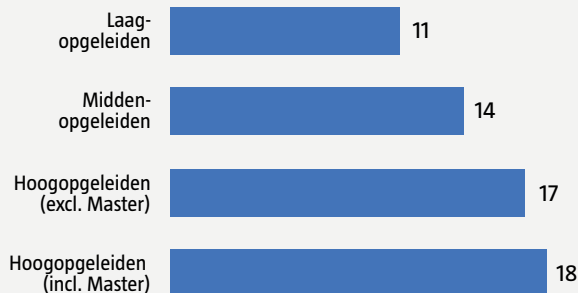
De private bijdragen van werkgevers zijn deels verplicht, zoals bij het beëindigen van een dienstverband. Ook zal de overheid van werkgevers en werkenden een minimale periodieke storting eisen op de ontwikkelrekening. Deze stortingen kunnen verder worden aangevuld op basis van bijvoorbeeld cao-afspraken.

Volwassenen beslissen zelf welke opleidingen zij willen volgen. Zij worden bij hun keuze geholpen en geadviseerd door Werkhuizen. Mensen kunnen hier terecht voor individueel advies over hun loopbaan en scholing.

## Wat zijn de gevolgen van de introductie van de individuele ontwikkelrekening?

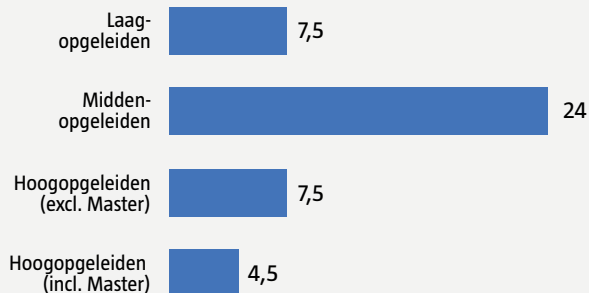
Hoe korter iemand als jongere naar school is geweest ...

Initieel onderwijs in jaren



... des te groter zijn ontwikkelbudget als volwassene.

Ontwikkelbudget in duizenden euro's



Afbeelding 1

Volwassenen ontvangen periodiek een oproep van het Werkhuis, frequenter naarmate zij kwetsbaarder zijn op de arbeidsmarkt. Volwassenen met psychisch of fysiek belastende beroepen zullen hier het dringende advies krijgen tijdig te heroverwegen of het beroep nog past.

Volwassenen zullen het publieke deel van hun budget kunnen besteden bij erkende instellingen, publiek en privaat. Het is aan de onderwijsinstellingen goed aanbod te organiseren, ook in de avonden en in weekenden.

Het private deel van het budget kan worden besteed bij opleiders met een (door de overheid voorgeschreven) kwaliteitkeurmerk.

De ontwikkelrekening komt niet in plaats van maar bovenop bestaande scholing gericht op het beter functioneren in het bedrijf of de sector. Scholing op initiatief van de werkgever blijft diens verantwoordelijkheid; scholing binnen sectoren via sectorfondsen van werknemers en werkgevers blijft bestaan; ook de scholing die mensen nu zelf betalen uit algemene interesse of hobby blijft bestaan. Hier bovenop heeft iedereen straks de beschikking over zijn ontwikkelrekening voor scholing die bijdraagt aan het fit blijven voor werk.

Wat zijn de beoogde gevolgen van de individuele ontwikkelrekening? We schetsen de beoogde gevolgen voor werkgevers en (niet-)werkenden.

Voor werkenden, in welke juridische vorm dan ook, betekent de individuele ontwikkelrekening een kans op een betere loopbaan. Mensen kunnen opscholen als zij een hogere functie ambiëren. Ze kunnen omscholen als ze willen wisselen van (zwaar) beroep. Ze kunnen bijscholen als het werk dat ze met plezier doen hierom vraagt. Werkenden krijgen hiertoe budget, én goed advies, maar moeten zelf de inspanning leveren en hun tijd beschikbaar stellen.

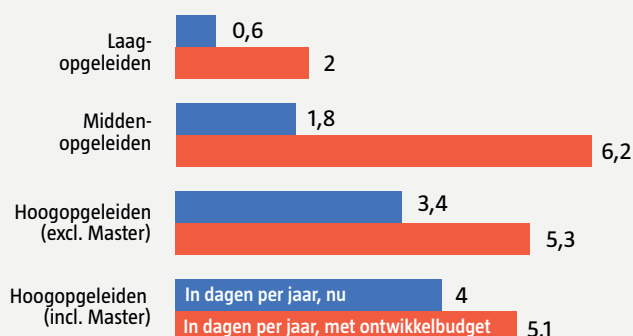
Niet-werkende volwassenen hebben dezelfde rechten als werkenden. Dit geldt dus zowel voor mensen met een uitkering als mensen die zonder uitkering om welke reden dan ook thuis zitten. Het ontwikkelbudget helpt mensen terug te keren naar de arbeidsmarkt. Ook mensen zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt krijgen leerrechten, al zijn deze in omvang begrensd. Zij kunnen hun rechten aanspreken voor bijvoorbeeld praktijkleren.

Voor werkgevers is de ontwikkelrekening vooral een investering in de kwaliteit en wendbaarheid van de (beroeps)bevolking. Deze wordt voor het leeuwendeel betaald vanuit de schatkist. Zelf leveren ze óók een bijdrage en dat is een nieuwe



Hierdoor stijgt met name de opleidingsdeelname van laagopgeleiden ...

Ontwikkeldagen per jaar



... met positieve gevolgen voor werk.

- Hogere productiviteit, hoger loon, hogere baankans, lager gebruik uitkeringen
- Hogere productiviteit, hoger loon, hogere baankans
- Hogere productiviteit, hoger loon, hogere baankans, lager gebruik uitkeringen
- Hogere productiviteit, hoger loon, hogere baankans, lager gebruik uitkeringen

verplichting. Deze bijdrage bestaat zowel uit geld (een maandelijkse storting; een storting bij ontslag) als uit ontwikkeltijd. Over de ontwikkeltijd die door werkgevers beschikbaar kan worden gesteld moeten afspraken worden gemaakt in cao's. Zelfstandig ondernemers dragen hun eigen bijdrage aan hun ontwikkelrekening af via de fiscus.

Met deze ontwikkelrekening legt dit nieuwe sociale contract een nieuw fundament voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Mensen hebben veel meer financiële mogelijkheden om zich te scholen en zo door werk in hun eigen inkomen te kunnen voorzien. Het gebruik van inkomensverzekeringen wordt zo teruggedrongen; het aantal mensen met werk neemt toe.

De ontwikkelrekening staat in thema 1 nader technisch uitgewerkt.

## 2 Arbeidscontracten die werken

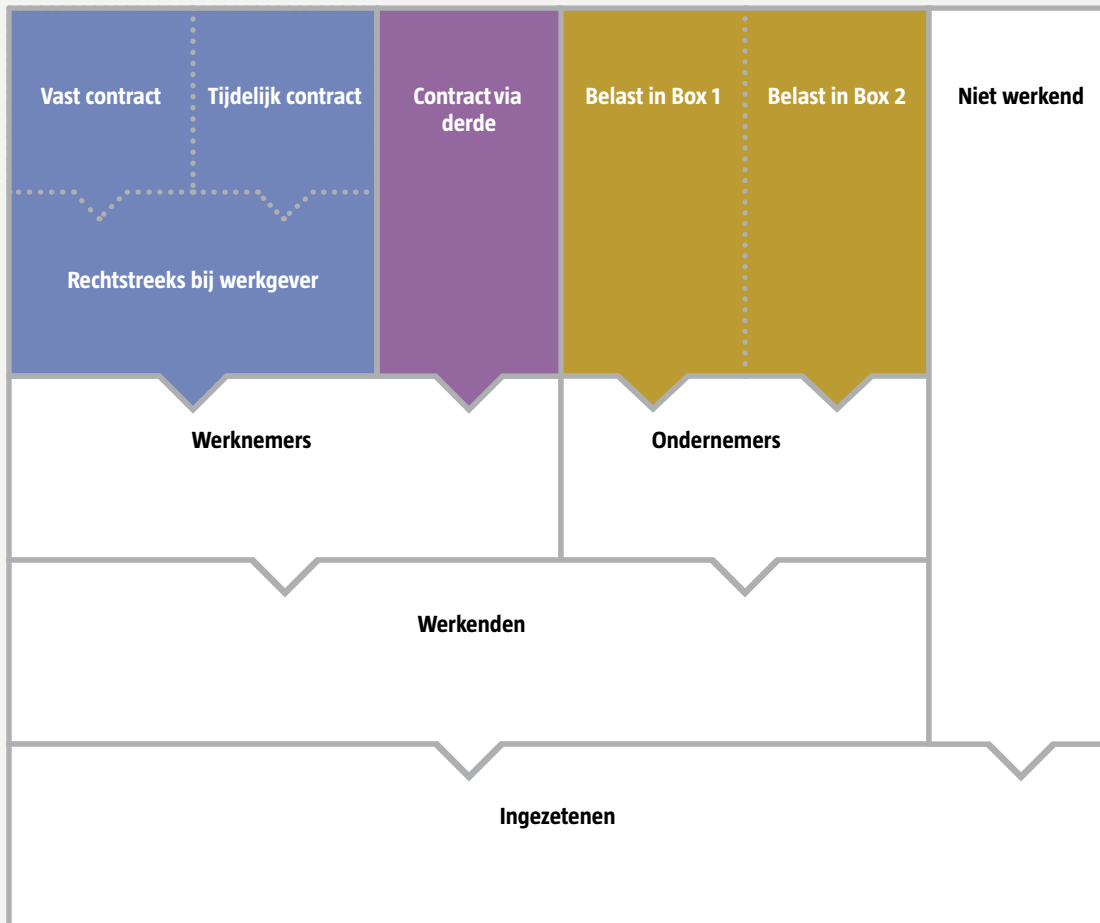
**Wij vinden dat een nieuw kabinet de arbeidsmarkt opnieuw moet ordenen. De overheid moet hiertoe de wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt ingrijpend herzien met als hoofddoel:**

***De wetgeving op de arbeidsmarkt is begrijpelijk, efficiënt en handhaafbaar.***

Om dit doel te bereiken is het nodig de wildgroei aan soorten arbeidscontracten terug te brengen tot een aantal overzichtelijke categorieën. Bovendien moet bij arbeidscontracten een nieuwe balans worden gevonden tussen de zekerheden van het arbeidscontract en het aanpassingsvermogen van organisaties. Het pakket maatregelen om dit doel te bereiken bestaat uit tien onderdelen.

Startpunt van de herziening is dat het aantal vormen waarin mensen werken wordt teruggebracht tot drie overzichtelijke smaken (zie afbeelding 2). Mensen kunnen werken als werknemer bij een werkgever, in een derdenrelatie, veelal bij het uitzend- of detachingsbureau (en feitelijk werkzaam in de organisatie van de opdrachtgever), of als zelfstandig ondernemer. De grens tussen

## Welke groepen zijn te onderscheiden op de arbeidsmarkt?



Afbeelding 2

ondernemerschap en werknemerschap zal juridisch strikt en handhaafbaar worden getrokken. De categorieën werkenden worden zelfstandig gedefinieerd: Iemand is werknemer als... Iemand werkt in een derdenrelatie als... Iemand is zelfstandige als .... Bij het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt de hoogte van de beloning een belangrijk criterium: wie per uur meer verdient dan een vergelijkbare werknemer kan zelfstandige zijn.

Ten tweede zal de fiscale behandeling van de vormen waarin arbeid kan worden verricht stapsgewijs gelijk worden getrokken. De arbeidskorting, de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling zullen verdwijnen, en maken plaats voor één werkendekorting. Box 2-ondernemers krijgen een fictief kapitaalinkomen over het vermogen in hun bv dat belast zal worden tegen een kapitaaltarief, en ook zij krijgen, net als de andere werkenden, de

fiscale werkendekorting. Arbeidsinkomen wordt gelijk belast.

Als gevolg van deze twee maatregelen wordt het speelveld voor werkenden en werkgevers overzichtelijker en gelijk. De prikkel om op fiscale gronden te kiezen voor een specifieke vorm van werken verdwijnt.

Ten derde wordt het speelveld tussen werkenden verder gelijkgetrokken doordat ondernemers zich moeten verzekeren tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Dit lichten we toe onder 3.

Door deze maatregelen verdwijnen de oneigenlijke financiële prikkels (afkomstig uit de fiscaliteit en inkomensverzekeringen) voor werkenden en werkgevers om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap. Hun keuze wordt zuiverder. Naarmate hun keuze meer is gebaseerd op een inhoudelijke voorkeuren en minder is ingegeven

door oneigenlijke financiële prikkels, neemt de druk af op het juridische onderscheid tussen werknemers en zelfstandig ondernemers.

Ten vierde legt het nieuwe sociale contract het principe vast dat flexibiliteit van werkenden een prijs moet kennen. Risico heeft een prijs; hoe hoger het risico, des te hoger de prijs. Dit principe wordt nu al toegepast waar het gaat om premies voor inkomensverzekeringen, door middel van premiedifferentiatie. Een directer effect op de werkende heeft het principe als dit zou worden toegepast op de beloning van werkenden; de werkende die risico heeft, krijgt dan een hoger uurloon dan de werkende die met zijn contract minder risico heeft. Vooralsnog is de werkelijkheid in veel gevallen omgekeerd: werkenden die veel risico lopen krijgen vaak een lagere integrale uurbeloning dan werkenden met een vast contract met vaste uren. Daarom bepleit het platform in eerste aanleg de consequente toepassing van het (aloude) principe van gelijke beloning: gelijk loon voor gelijk werk. Constructies die als primair doel hebben op arbeidskosten te concurreren moeten worden tegengegaan.

Ten vijfde stelt het platform voor het minimumloon te vereenvoudigen. Nu is de hoogte van het minimumuurloon afhankelijk van de lengte van de werkweek, overeengekomen in de cao. Het uurloon van een werknemer op minimumuurloonniveau met een 36-urige werkweek is 10 procent hoger dan het uurloon van een andere werkende met een 40-urige werkweek. Het platform bepleit de invoering van één minimumuurloon. Dit betekent voor werkenden dat als zij meer uren werken, hun inkomen ook navenant meestijgt; meer werken loont.

Als gevolg van deze maatregelen uit het pakket verandert de scheefgegroeide prijsstelling van flexibele arbeid. Voor werkgevers wordt (externe) flexibele arbeid relatief duurder en daarom onaantrekkelijker. Bij de uitwerking hiervan wordt rekening gehouden met het belang van sociaal detacheren van groepen die met loonkostensubsidie werken.

Ten zesde moet het komende kabinet de mogelijkheden verruimen voor interne flexibiliteit bij arbeidsorganisaties. Werknemers hebben al het recht om eenzijdig hun arbeidsduur te verminderen. Het kabinet moet dit recht óók introduceren voor

werkgevers. Werkgevers krijgen eenzijdig het recht de arbeidsduur van contracten voor onbepaalde tijd te verminderen met maximaal 20 procent, mits dit in redelijkheid van hen kan worden gevraagd en werkgevers werknemers hiervoor tijdelijk en gedeeltelijk financieel compenseren. Ook de inhoud van het werk en de standplaats kunnen in redelijkheid eenzijdig door de werkgever worden aangepast. Zo ontstaat bij arbeidsorganisaties meer ruimte voor interne flexibiliteit, meer aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden.

Het beoogde effect van deze maatregel is niet alleen dat arbeidsorganisaties zich kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden, maar ook dat (volledige) werkloosheid wordt voorkomen. Als zich bij een organisatie een plotselinge daling aandient van de vraag, hoeft niet langer één werknemer te worden ontslagen, maar kunnen vijf werknemers een dag minder werken. Deze werknemers ontvangen hiervoor tijdelijk financiële compensatie van de werkgever. Werknemers die dit onplezierig vinden kunnen op zoek gaan naar ander werk, maar hebben hiervoor een uitvalsbasis bij hun bestaande werkgever. Mensen kunnen dan bewegen 'van werk naar werk' in plaats van een tussenstop te maken in de WW.

De 'interne flex' is niet bedoeld ter vervanging van het bestaande overheidsinstrumenten die kunnen worden ingezet in tijden van extreme vraagchokken, zoals de werktijdvermindering.

Het zevende element in het pakket arbeidsmarktmaatregelen is ombouw van de transitievergoeding naar een bijdrage van de werkgever aan de ontwikkelrekening van de werknemer. Het ontslagrecht – de huidige gronden voor ontslag, inclusief de ontslagverboden –, blijft gehandhaafd, evenals de schadevergoeding bij onrechtmatig ontslag. WW-uitkeringen krijgen een ander uitkeringsmodel: de uitkering is in het begin hoog en neemt af in hoogte naarmate iemand er langer gebruik van maakt; dit wordt uitgewerkt onder 3.

Het achtste element betreft de loondoorbetaling bij ziekte. We willen de betrokkenheid van werkgevers bij preventie en re-integratie behouden. Tegelijkertijd moet de last voor werkgevers worden verlicht om zo het reguliere contract aantrekkelijker te maken voor werkgevers. De mogelijkheden voor werkgevers om operationele verantwoordelijkheden

uit te besteden aan deskundige derden, worden verruimd. Daarnaast zal de werknemer worden aangespoord en geholpen om eerder en sneller zelf de regie te nemen over zijn terugkeer naar werk. Dit wordt nader uitgewerkt onder 3.

Ten negende reguleert de overheid de uitzendsector opnieuw. Er komen eisen aan uitzendondernemingen, onder meer ten aanzien van een drempel met toets op betrouwbaarheid, arbeidsmarktdeskundigheid en financiële soliditeit, met inbegrip van een te storten borg, en de plicht voor niet-gecertificeerde uitzenders een geblokkeerde 'g-rekening' te gebruiken voor de afdracht van belastingen en premies. Malafide uitzendondernemers krijgen een beroepsverbod.

Ten tiende: toezicht. De Arbeidsinspectie wordt versterkt en uitgebreid. Arbeid zal als gevolg van dit pakket maatregelen per saldo duurder worden voor werkgevers, vooral als het gevolg van het gelijk trekken van de beloning voor gelijk werk, en het gelijk maken van het speelveld door de maatregelen rond fiscaliteit en arbeidsongeschiktheid.

Elf: Ter compensatie van de stijgende arbeidskosten moet het toekomstige kabinet de belastingen op arbeid verlagen. Dit wordt nader uitgewerkt onder 6.

Met dit pakket maatregelen herordenen we de arbeidsmarkt, en maken deze tegelijkertijd beter te begrijpen en efficiënter. De handhaafbaarheid van de regels neemt toe en de handhaving zal ook daadwerkelijk ter hand worden genomen.

Wat zijn de beoogde gevolgen van dit pakket? We schetsen de beoogde gevolgen voor de belanghebbenden, zelfstandig ondernemers, (uitzend)werknemers, en werkgevers.

**Zelfstandig ondernemers.** De gevolgen voor zelfstandig ondernemers zijn sterk afhankelijk van hun huidige situatie. Voor alle zelfstandig ondernemers geldt dat hun belastingkorting gelijk wordt getrokken met die van andere werknemers, en dus lager wordt. Ook gaan alle zelfstandigen premie betalen voor de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. Al het overige gelijk, daalt hun koopkracht. Zelfstandig ondernemerschap wordt financieel onaantrekkelijker. De groep zelfstandig ondernemers verandert door dit pakket van samenstelling. De huidige groep schijnzelfstandigen verdwijnt, of wordt tenminste sterk in omvang

teruggedrongen. Dit is het gevolg van de nieuwe afbakening tussen wie zelfstandig ondernemer is enerzijds, en wie de facto werknemer is anderzijds. De Arbeidsinspectie krijgt ook voldoende handhaving capaciteit.

Voor schijnzelfstandigen die hun ondernemersstatus verliezen, zijn verschillende uitkomsten mogelijk: ze komen in loondienst bij hun huidige opdrachtgever of vinden een baan bij een andere werkgevendende organisatie; ze worden een zelfstandige ondernemer in de nieuwe betekenis; of ze verliezen hun werk en inkomen. In dat laatste geval zullen zij zich melden bij de gemeente, en kunnen zij in aanmerking komen voor een basisbaan. Zij worden daarnaast geholpen bij het vinden van nieuw regulier werk. Dit wordt hieronder onder thema 4 nader uitgewerkt. In alle gevallen krijgen de schijnzelfstandigen die hun positie verliezen dus nieuw werk. Voor bestaande zelfstandige ondernemers die hun ondernemersstatus behouden, en die nu al een verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid hebben afgesloten, verandert feitelijk alleen de belastingheffing. Ook deeltijd ondernemerschap (naast een betrekking in loondienst) blijft mogelijk.

**Werknemers.** Voor alle (uitzend)werknemers geldt dat zij meer overhouden van hun brutoloon, doordat de werkendenkorting hoger is dan hun huidige arbeidskorting. Net als de zelfstandig ondernemers krijgen zij de beschikking over een ontwikkelbudget om fit te blijven voor de arbeidsmarkt en advies over de besteding hiervan van het Werkhuis. De werkgever stort hierop maandelijks een bijdrage.

Werknemers met een arbeidscontract voor bepaalde tijd krijgen eerder zekerheid. Ze weten eerder waar ze aan toe zijn, omdat de opzegtermijn van werkgevers wordt verlengd tot twee maanden. Ze krijgen dus meer tijd om, als hun contract niet wordt verlengd, nieuw werk te vinden. Hierbij krijgen ze bovendien advies en hulp van het Werkhuis.

Werknemers met een contract met onzekere uren krijgen meer zekerheid over werk en inkomen. Hun werkgever moet een gemiddeld aantal uren per maand met hen overeenkomen, en het bijbehorende loon maandelijks overmaken. Nulurencontracten worden verboden.

**Flexwerkers** in derdenrelaties krijgen een hogere beloning, omdat de regel wordt dat zij materieel hetzelfde moeten verdienen als hun collega's bij de opdrachtgever. Gelijk loon voor gelijk werk is immers het uitgangspunt. Mensen die zo langdurig als flexwerker werken krijgen eerder zicht op een contract bij de opdrachtgever. De maximale opdrachtduur op één functie bij één werkgever is beperkt tot drie jaar.

Van werknemers met een vast contract wordt juist meer wendbaarheid verwacht. Als zich bij de organisatie waar ze werken vraaguitval voordoet, lopen zij het risico 20 procent van hun werktijd te verliezen (en een kleiner deel van hun inkomen), of ander werk te moeten doen op een andere standplaats. Op de werkvloer staan weer meer collega's die óók een arbeidscontract hebben. Voor werknemers met een vast contract verdwijnt de ontslagvergoeding, en maakt deze plaats voor een storting van de werkgever op de individuele ontwikkelrekening. WW-uitkeringen worden verhoogd en verkort tot maximaal een jaar.

**Werkgevendend.** De effecten van dit pakket maatregelen op werkgevendend zijn sterk afhankelijk van de uitgangssituatie. Voor een werkgever die nu werkt met een kern van vaste werknemers, aangevuld met een aantal mensen op tijdelijke contracten of een uitzendcontract, en af en toe een zelfstandig ondernemer voor een gespecialiseerde klus, hebben deze maatregelen nauwelijks materiële gevolgen. De tijdelijke werknemers moeten eerder horen of ze kunnen blijven; de uitzendkracht is iets duurder; er komt een scholingspostje bij op de maandelijkse loonstroken, en de zelfstandige zal een hoger uurtarief proberen te bedingen. Deze werkgever profiteert vooral van de duidelijkheid, van het verscherpte toezicht, en ziet zijn concurrentiepositie verbeteren ten opzichte van concurrenten met een ander personeelsbeleid.

Voor werkgevendend die nu gewend zijn een groot deel van het personeelsbestand extern flexibel in te huren – in welke vorm dan ook – zijn de gevolgen verstrekkender. Dit personeelsbeleid wordt moeilijker en duurder. Het alternatief – een personeelsbeleid dat meer is gericht op duurzame arbeidsrelaties – wordt juist aantrekkelijker door het pakket maatregelen. Dit is precies wat het platform voor ogen staat.

**Werkgevers** met veel externe flex kunnen ook andere routes kiezen. Ze kunnen meer gaan automatiseren (dat is dan goed voor de arbeidsproductiviteit), klanten meer laten betalen voor de flexibele service (wat niet onlogisch zou zijn), activiteiten verplaatsen naar lagelonenlanden (dat zou een ongewenst effect zijn), of hun uiterste best doen om nieuwe manieren te verzinnen om te concurreren op arbeidskosten. Het platform roept het nieuwe kabinet op hierop permanent alert te zijn, en signalen hierover snel op te pakken.

De voorstellen van het platform voor de regulering op de arbeidsmarkt staan in thema 2 nader uitgewerkt en toegelicht.

### **3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen**

**Het platform wil fors investeren in hulp voor mensen die gebruik moeten maken van inkomensverzekeringen, en stelt tegelijkertijd hogere eisen aan de inspanningen die mensen moeten leveren als ze van een van de verzekeringen gebruik maken. Er komt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, zoals omschreven in het advies van de Stichting van de Arbeid. Verlofregelingen worden verruimd, en de kinderopvangtoeslag wordt anders vormgegeven.**

De veranderingen in de inkomensverzekeringen moeten sterk bijdragen aan het behalen van de volgende doelen:

***Mensen blijven hun hele werkzame leven fit voor de arbeidsmarkt.***

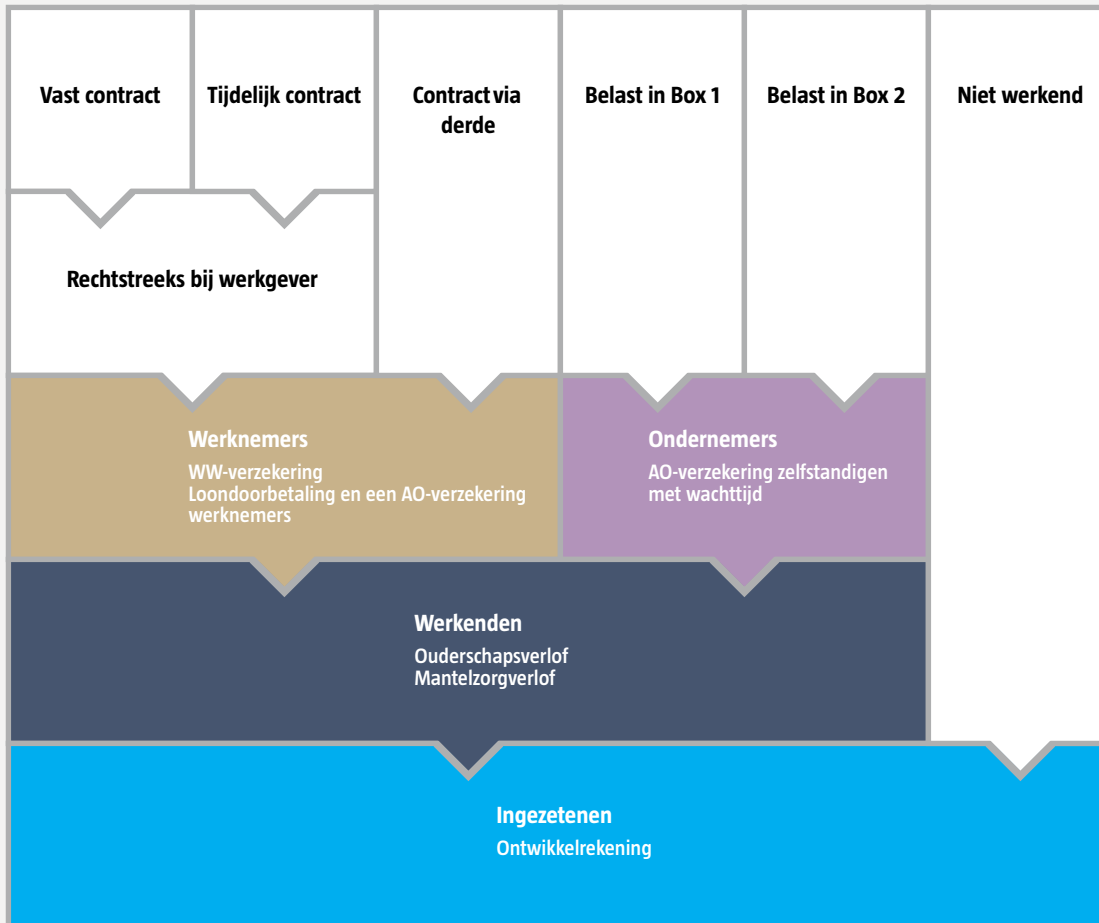
***Iedereen die kan meedoen doet mee.***

***Alle werkenden zijn passend verzekerd tegen inkomensverlies.***

***Mensen werken voldoende om economisch zelfstandig te kunnen zijn.***

Het belangrijkste voorstel van het platform voor het werkfit houden van mensen gedurende hun hele werkzame leven is de individuele ontwikkelrekening, die hierboven (onder 1) is geïntroduceerd. Deze stelt mensen in staat zich op-, om-, na- of bij te scholen, en zich aan te passen aan veranderingen op de arbeidsmarkt, en van beroep te veranderen om

## Hoe zijn groepen werkenden verzekerd tegen inkomensverlies?



Afbeelding 3

hun passies te volgen. De ontwikkelrekening, met het bijbehorende scholings- en loopbaanadvies van het Werkhuis, is óók een investering in preventie van het gebruik van inkomensverzekeringen.

De tweede maatregel om te voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op inkomensverzekeringen, is het stimuleren van transities van werk naar werk, zonder tussenstop in de WW. Hiertoe stellen we een meldplicht voor werkgevers voor, voorafgaande aan het aflopen van een arbeidsovereenkomst. De minimale aanzegtermijn wordt verdubbeld van één naar twee maanden. Werkgevers die aankondigen een tijdelijk contract niet te willen verlengen, moeten dit melden aan de werkende én aan de uitvoerder van de WW-regeling. Op deze manier ontstaat tijd om voor het aflopen van het contract nieuw werk te vinden. Om dit te stimuleren worden betrokken werknemers na de aanzegging

direct opgeroepen door het Werkhuis om de werknemer te adviseren over nieuw werk; werknemers hebben hiervoor een verschijningsplicht. Uitkeringen worden uitsluitend verstrekt nadat betrokkene een gesprek heeft gevoerd bij de het Werkhuis.

Deze maatregelen om werkloosheid te voorkomen, en om transities van werk naar werk te bevorderen, zullen het beroep op inkomensverzekeringen terugdringen. Maar inkomensverzekeringen blijven nodig. In algemene zin wil het platform noodzakelijk gebruik van deze verzekeringen terugbrengen tot een kort en intensief verblijf. Wie een beroep doet op een inkomensverzekering, keert snel terug op de arbeidsmarkt. Voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid worden deze principes hieronder nader uitgewerkt. Naast deze klassieke inkomensverzekeringen, vraagt het platform aandacht voor het risico op

inkomensverlies (of overbelasting) door zorgtaken. Het platform stelt hierom voor inkomensverlies door ouderschapsverlof (deels) te compenseren en langdurig mantelzorgverlof wettelijk mogelijk te maken en financieel te ondersteunen. De kinderopvang moet zo worden vormgegeven dat die helpt bij het verwerven van economische zelfstandigheid.

Hoe deze voorstellen uitpakken voor verschillende groepen werkenden staat in afbeelding 3 hiernaast.

### **Inkomensverlies door werkloosheid**

De deelname aan de verzekering tegen inkomensverlies door werkloosheid blijft beperkt tot werknemers. Ondernemers nemen willens en wetens een inkomensrisico; zij moeten sparen in goede tijden zodat ze in slechte tijden terug kunnen vallen op hun reserves. De oorzaak van gebrek aan werk is bij ondernemers niet of nauwelijks objectief vast te stellen. Door een scherpere afbakening tussen zelfstandig ondernemers en werknemers (zie hierboven onder 2) zal het aantal ondernemers dan niet in staat is zelf een buffer op te bouwen voor slechte tijden sterk afnemen.

Het platform stelt voor de maximale duur van de WW-uitkering te beperken tot twaalf maanden. Het kabinet moet de mogelijkheid schrappen om een WW-uitkering tijdelijk te onderbreken door een beroep te doen op de Ziektewet.

Wie in het recente verleden nog niet lang heeft gewerkt en dus een kortdurend WW-recht van drie maanden heeft opgebouwd, komt bij de verzekeraar standaard terecht in het 'springplank-regime'. De uitkering is 90 procent van het laatstverdiende loon met een maximum dagloon. In ruil voor de hulp en het uitkeringsinkomen van de verzekeraar verplicht de aanvrager zich 70 procent van zijn oude werktijd – dus 28 uur bij voorheen een 40-urige werkweek – in te spannen met het zoeken naar nieuw werk, het lopen van stage en scholing. Deze verplichting gaat in op dezelfde dag als de uitkering. Voor de scholingskosten doen mensen een beroep op hun individuele ontwikkelrekening. Het werken aan nieuw werk vindt plaats op locatie van de verzekeraar, of een locatie die door de verzekeraar wordt aangewezen. Deze verplichting heeft als bijkomend voordeel dat de export van WW-uitkering wordt tegengegaan. Mensen met een langere loopbaan en dus langduriger WW-rechten, kunnen aan de start

(in principe) een keuze maken, na advies van de verzekeraar. Zij mogen vanaf dag één meedoen met het 'springplank-regime'. Als hun arbeidsmarktkansen goed zijn, kunnen ze er ook voor kiezen de eerste drie maanden op eigen kracht nieuw werk te vinden. Is dat na drie maanden niet gelukt, dan stromen zij verplicht in het springplank-regime. Na de eerste drie maanden daalt hun WW-uitkering naar 70 procent van het laatstverdiende loon.

Deze keuzevrijheid bestaat niet voor mensen die hun ontwikkelbudget niet hebben gebruikt en oproepen van het Werkhuis hebben genegeerd. Zij stromen vanaf dag één in in het springplankregime, en ontvangen vanaf dag één 70 procent van hun laatstverdiende loon als uitkeringsinkomen.

Na beëindiging van de maximale WW-duur van twaalf maanden kunnen mensen een beroep doen op de gemeente. Onder voorwaarden komen zij in aanmerking voor een basisbaan bij de gemeente. Dit wordt uitgewerkt onder 4.

### **Inkomensverlies door ziekte en arbeidsongeschiktheid**

Alle werkenden, werknemers én ondernemers, zijn verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers blijft de huidige systematiek gehandhaafd, met loondoorbetaling in de eerste twee jaar ziekte en vervolgens WGA/WIA. Het huidige stelsel vormt een sterke prikkel tot preventie en re-integratie, en is daarom een cruciaal instrument in het streven naar de optimalisatie van de waarde van werk. Zelfstandig ondernemers worden verplicht hun inkomen te verzekeren, in overeenstemming met de voorstellen van de Stichting van de Arbeid.

Keerzijde van het huidige stelsel voor werkgevers is dat veel verantwoordelijkheden eenzijdig bij de werkgever zijn belegd. Het platform pleit er voor zieke werknemers meer te betrekken bij hun re-integratie. De verplichtingen van de werkgever in de Wet Poortwachter blijven bestaan. Aan de werknemer worden eerder, en door een onafhankelijke persoon, vragen gesteld over re-integratie en eventueel verandering van werkgever. Na vier weken en minstens weer binnen 26 weken zouden gesprekken moeten plaatsvinden tussen de zieke werknemer en een onafhankelijke deskundige. Het platform pleit er ook voor de uitvoering van de werkgeversverplichtingen bij re-integratie van zieke

werknemers te vereenvoudigen en in de gevallen waarin de werkgever niet tot nauwelijks invloed heeft op re-integratie de werkgever van de verplichtingen te ontheffen, zonder afbreuk te doen aan die verplichtingen zelf.

Werknemers die, na afloop van de ziekteperiode, gebruik moeten maken van de arbeidsongeschiktheidsverzekering kunnen op advies van de verzekeraar deelnemen aan het springplankregime. Zij krijgen dan hulp en moeten zich inspannen om nieuw werk te vinden en/of een nieuw beroep te leren.

### **Inkomensverlies door zorgtaken**

Internationaal vergeleken is Nederland nu bepaald karig als het gaat om de (financiële) ondersteuning van werkenden met zorgtaken. Het platform wil dat mensen meer (uren) werken om in elk geval economisch zelfstandig te kunnen zijn, en neemt hiertoe de nodige maatregelen. Om de waarde van werken te optimaliseren moet het sociale contract mensen ondersteunen als zij door extra zorgtaken minder uren kunnen werken. Het platform doet hiertoe voorstellen voor ouderschapsverlof en mantelzorgverlof. Ook bepleit het platform aanpassing van de vormgeving van de kinderopvangtoeslag.

Het platform voorziet het ouderschapsverlof (het bestaande recht om verlof te nemen) van een inkomen (dat nu nog ontbreekt). Beide ouders krijgen in het eerste levensjaar van het kind recht op vijf maanden verlof tegen 70 procent van het minimumloon. Dit recht is niet overdraagbaar. De ouderschapsverlofuitkering wordt betaald uit de schatkist.

Voor werkenden, werknemers én zelfstandig ondernemers, met mantelzorgtaken voor naasten introduceert het platform het mantelzorgverlof, op kosten van het collectief. Dit is voor maximaal twee dagen per week gedurende maximaal een jaar bij een voltijd werkweek. De compensatie bedraagt 70 procent van het minimumloon (op basis van veertig uur per week). In cao's kunnen hierover aanvullende afspraken worden gemaakt.

Het platform stelt voor de kinderopvang zo vorm te geven dat het aantrekkelijker wordt om meer uren per week te werken. Kinderopvangtoeslag wordt niet langer uitbetaald aan ouders; ouders betalen in plaats hiervan een inkomensafhankelijke bijdrage. Dit wordt nader uitgewerkt onder thema 5.

Met dit pakket maatregelen streven we naar een omslag in het denken over en de praktijk van

inkomenszekerheid. Voorkomen dat werkenden een beroep moeten doen op inkomensverzekeringen is hiervan het begin. Hiertoe dienen de individuele ontwikkelrekening, de meldplicht voor werkgevers van de (verlengde) aanzegtermijn, en de dienstverlening van het Werkhuis.

Waar preventie onvoldoende soelaas biedt, moet de inkomenszekerheid die de verzekering biedt gekoppeld zijn aan adequate hulp van de verzekeraar én aan inspanningen van de betrokkene, zodat het verblijf in de verzekering kort en intensief is. Ook wie een beroep doet op sociale zekerheid is aan het werk, namelijk met het vinden van nieuw werk.

Het platform bevordert dat vooral vrouwen meer uren per week gaan werken. Dit doen we door de kinderopvang hierop in te richten. In een Nederland waarin (meer) werken de norm is, is het gepast ook inkomensverlies te compenseren dat ontstaat doordat mensen zorgtaken hebben, voor (jonge) kinderen of hun (hulpbehoevende) familie.

De kosten per verzekerde per maand zullen naar verwachting fors hoger zijn dan nu. De afname van het aantal maanden dat mensen een beroep doen op inkomensverzekering zal deze kostenstijging naar verwachting op lange termijn compenseren.

Wat zijn de beoogde gevolgen van dit pakket? We schetsen de beoogde gevolgen voor de diverse groepen betrokkenen.

Voor alle betrokkenen in Nederland geldt dat het risico op arbeidsongeschiktheid zal afnemen. Naarmate de preventiemaatregelen meer effect sorteren – de individuele ontwikkelrekening, het loopbaanadvies door het Werkhuis – zal het aantal langdurig zieken afnemen. De kans op re-integratie voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten neemt toe.

Voor zelfstandig ondernemers betekent het pakket méér inkomenszekerheid bij arbeidsongeschiktheid, én een hogere kans op re-integratie naar werk als dit risico zich voordoet. Zelfstandig ondernemers gaan hiervoor, net als werknemers, wel premie betalen. Zelfstandig ondernemers krijgen, net als werknemers, recht op de inkomensvoorzieningen voor ouderschapsverlof en mantelzorgverlof. Net als werknemers kunnen ondernemers gebruik maken van de kinderopvangvoorzieningen.

Werknemers behouden hun rechten als het gaat om ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar zij zullen eerder in het ziekteproces van een onafhankelijke



persoon vragen krijgen over hoe zij kunnen en willen re-integreren. Werknemers krijgen, net als ondernemers, meer verlofrechten.

Voor alle werkenden geldt dat het, door de andere inrichting van de kinderopvang, aantrekkelijker wordt om meer uren te werken.

Voor werkgevers betekent dit pakket dat zij ondernemers een hoger tarief moeten gaan betalen; dit is in elk geval wenselijk. In geval van ziekte zullen werknemers eerder worden aangemoedigd stappen te zetten. De ruimere verlofmogelijkheden betekenen dat werkgevers vaker vervanging moeten organiseren voor werkenden die hiervan gebruik willen maken.

De maatregelen die het platform voorstelt op het gebied van inkomenszekerheid staat nader uitgewerkt in thema 3.

De maatregelen die het platform voorstelt op het gebied van inkomenszekerheid staat nader uitgewerkt in deel III, thema 3.

## 4 De basis van de arbeidsmarkt

**Het platform wil de arbeidsmarkt voor mensen met weinig verdien capaciteit of een verhoogde begeleidingsbehoefte sterk vergroten om ook voor hen de waarde van werk te kunnen realiseren. Zowel de vraag naar hun arbeid als het aanbod ervan zal worden gestimuleerd.**

De verandering die het platform nastreeft moet sterk bijdragen aan de doelstelling:

***Iedereen die kan meedoen, doet mee.***

We stellen vast dat het wettelijk minimumloon de arbeidsmarkt onder dit loonniveau nagenoeg heeft doen verdwijnen. Ook al hebben mensen loonwaarde, als die niet ten minste zo groot is als het minimumloon, kunnen zij die niet verzilveren. Werkenden die het bijbehorende kostenniveau voor een werkgever (nu) niet kunnen terugverdienen, staan daarom in groten getale werkloos langs de kant. Dit is onwenselijk.

Mensen die mee kunnen doen op de arbeidsmarkt (een loonwaarde hebben van ten minste 30 procent van het minimumloon) krijgen in plaats van een uitkering van de gemeente een basisbaan met een inkomen dat gelijk is aan het huidige

Bijstandsniveau. Bijverdiensten bovenop de 28 uur zijn deels vrijgesteld, zodat betrokkenen in staat worden gesteld door arbeid een hoger inkomen te verdienen.

De basisbaan geldt in eerste instantie voor nieuwe gevallen. Als de basisbaan succesvol is geïntroduceerd krijgen oude gevallen, zoals mensen met een 'oude' Bijstandsuitkering, Wajongers en WAO'ers, de keuze hun oude uitkering te behouden of mee te gaan doen in een basisbaan.

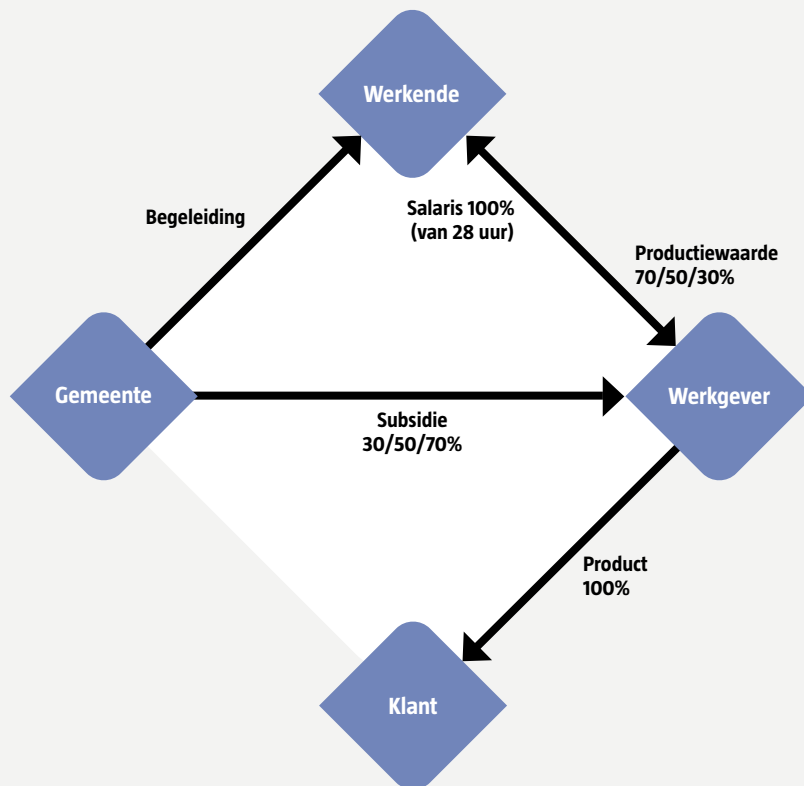
Wie niet in staat is 28 uur te werken (mensen mét loonwaarde én een urenbeperking) wordt gedeeltelijk vrijgesteld van werk door de gemeente. Wie (bijvoorbeeld als gevolg van gezondheidsproblemen) maximaal twintig uur per week kan werken, werkt twintig uur per week, heeft acht uur per week ziekteverlof, en wordt voor 28 uur per week betaald. De gemeente stelt dit vast, op basis van een medische keuring en advies van een arbeidsdeskundige.

Mensen zonder uitzicht op een loonwaarde van 30 procent, en mensen met een grote urenbeperking, komen (nog) niet in aanmerking voor een basisbaan. Zij blijven (voorlopig) aangewezen op een uitkering en zorg, waaronder dagbesteding. Wie een basisbaan heeft, krijgt van de gemeente adequate hulp bij het wegnemen van eventuele belemmeringen voor werk, hulp bij scholing, en hulp bij het vinden van (ander) werk. De gemeente is verantwoordelijk voor de inkomenszekerheid en organiseert waar nodig de formele (juridische) werkgeversrol. Hoe dit principe werkt, staat in afbeelding 4 op pagina 32.

We introduceren met de basisbaan zowel een recht op werk als een plicht tot werk. Wie (nu) niet in staat is zelfstandig het minimumloon te verdienen, krijgt een recht om mee te doen in (commerciële, publieke en maatschappelijke) arbeidsorganisaties. Wie mee kan doen, doet mee. Dit is een majeure bijdrage aan het vergroten van de waarde van werk. Dit recht is tegelijkertijd een plicht. Net als bij de andere werkenden in Nederland – de werknemers en de ondernemers – staan tegenover inkomensrechten ook inspanningsverplichtingen.

Gemeenten zijn vrij in de aanwending van de ter beschikking gestelde arbeid, en zullen worden aangemoedigd om lokale coalities te smeden om deze arbeid zo nuttig en zo marktgericht mogelijk in te zetten. Aansluiten bij de voorkeuren van werkenden helpt hierbij. Gemeenten kunnen mensen detacheren, bij bedrijven (materiële

## Hoe werkt het principe van de basisbaan?



Afbeelding 4

werkgevers), bij stichtingen en verenigingen, bij arbeidspools, bij uitzendbureaus of onderbrengen bij sociale werkbedrijven, of binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Het landelijke budgetverdeelmodel zal zo zijn ingericht dat gemeenten een sterke prikkel ervaren om mensen stapsgewijs te begeleiden naar ander werk (met hoger loon) op de reguliere arbeidsmarkt, en waar dat niet kan, hun loonwaarde zo goed mogelijk te benutten.

De bestaande gemeentelijke loonkostensubsidie zal landelijk worden geharmoniseerd om het werkgevers die in meerdere gemeenten actief zijn makkelijker te maken veel mensen in te schakelen.

Het platform stelt voor gemeenten overigens meer vrijheid te geven bij het inzetten van allerlei subsidievormen, en hen een (financieel) belang te geven bij het inzetten hiervan. Gemeenten zouden mensen met een basisbaan bijvoorbeeld kunnen detacheren met korting. Of uitzendbureaus kunnen compenseren voor het risico dat ze aangaan met een basisbaner. Cruciaal hierbij is dat gemeenten via het landelijke budgetverdeelmodel voor de basisbaan

aangemoedigd worden zoveel mogelijk van de potentiële loonwaarde te realiseren. Deze stimulering van de vraag naar arbeid uit de doelgroep zal de gemeente helpen zoveel mogelijk mensen met een basisbaan te plaatsen bij reguliere werkgevers.

Het platform is blij met het bestaan van de banen-afspraken en gaat er dan ook van uit dat die wordt voortgezet. Hier bovenop stelt het platform voor een banenafpraak 2.0 te maken die betrekking heeft op de groep mensen met een basisbaan.

Wat zijn de beoogde gevolgen van dit pakket? We schetsen de beoogde gevolgen voor de betrokkenen.

Voor mensen met een bestaande uitkering verandert er op korte termijn niets door de invoering van de basisbaan. Op langere termijn krijgen zij het recht hun bestaande uitkering in te ruilen voor een basisbaan.

Voor mensen die zich nieuw melden bij de gemeente voor inkomensondersteuning, is de basisbaan de nieuwe werkelijkheid, als zij tenminste enige productiviteit hebben. Sommigen zullen door dit nieuwe systeem afzien van het beroep op

inkomensondersteuning en zelf, zonder uitkering, werk zoeken. Wie wel in een basisbaan aan de slag gaat, heeft werk, en krijgt hulp bij de doorstroming naar reguliere banen. Voor wie dit onmogelijk is, wacht een vaste basisbaan. Iedereen die kan meedoen, doet ook mee op de arbeidsmarkt.

Voor mensen met een zeer lage productiviteit, verandert er in de nieuwe situatie niets. Zij houden recht op inkomensondersteuning en zorg door de gemeente.

Voor werkgevers ontstaat door de basisbaan een nieuwe en interessante arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen arbeid inschakelen onder het huidige loonkostenniveau dat samenhangt met het wettelijk minimumloon. Door de banenafspraken 2.0 verplichten werkgevers zich gebruik te maken van deze kans.

De vormgeving van de basisbaan die het platform voorstelt, staat in detail uitgewerkt in thema 4.

## **5 Jonge kinderen en hun werkende ouders**

**Het platform stelt voor fors te investeren in de werkenden van morgen en overmorgen, in de ontwikkeling van jonge kinderen. Tegelijkertijd willen we ruimte scheppen voor werkenden om meer uren te werken en het werken beter te combineren met een (grotere) baan.**

De veranderingen die we als platform nastreven moeten bijdragen aan uiteenlopende doelstellingen, in het bijzonder:

***Alle kinderen beginnen met een goede basis aan het primair onderwijs.***

***Onderwijs draagt bij aan het potentieel van ieder kind en vergroot de kansengelijkheid.***

***Jongeren verlaten het onderwijs mét (start) kwalificatie.***

***Werkenden met kleine banen werken meer uren. Werkenden hebben meer ruimte om werk- en zorgtaken te combineren.***

We stellen voor om meer te investeren in de werkenden van morgen en overmorgen en tegelijkertijd het voor de huidige werkenden makkelijker te maken om werk en zorg voor de kinderen te combineren.

Ten eerste kunnen alle kinderen tot 6 jaar naar een voorziening van goede kwaliteit, met doorgaande ontwikkellijnen op basis van één curriculum 0-6. Deze voorziening noemen we de speelleerschool. Kinderen tussen 1 en 4 jaar gaan zestien uur per week naar de speelleerschool (die voor deze groep onder de regelgeving valt van de huidige Wet KO). Ouders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, die nul euro bedraagt voor ouders met een inkomen dat lager is dan 130 procent van het minimumloon. Kinderen van 4 en 5 jaar gaan 940 uur naar de speelleerschool (die voor deze groep onder de regelgeving valt van de huidige Wet PO).

De speelleerschool, die wordt uitgevoerd door kinderopvangorganisaties en primair onderwijsorganisaties, is van goede kwaliteit zodat ontwikkelachterstanden van jonge kinderen hiermee zoveel mogelijk worden voorkomen en als ze zich toch voordoen, tijdig worden geïdentificeerd en ingelopen. Voor kinderen die dat nodig hebben voor het inlopen van hun ontwikkelachterstanden kan extra ondersteuning worden aangeboden via een door de gemeente in te zetten budget.

Ten tweede bepleit het platform de invoering van een brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar. Deze schooldag bevat minder formele 'onderwijsuren' dan nu, en meer 'opvanguren' die gericht zullen zijn op brede talentontwikkeling. Kinderen volgen als gevolg hiervan langer een programma, namelijk in totaal 1200 uur per jaar (afbeelding 5).

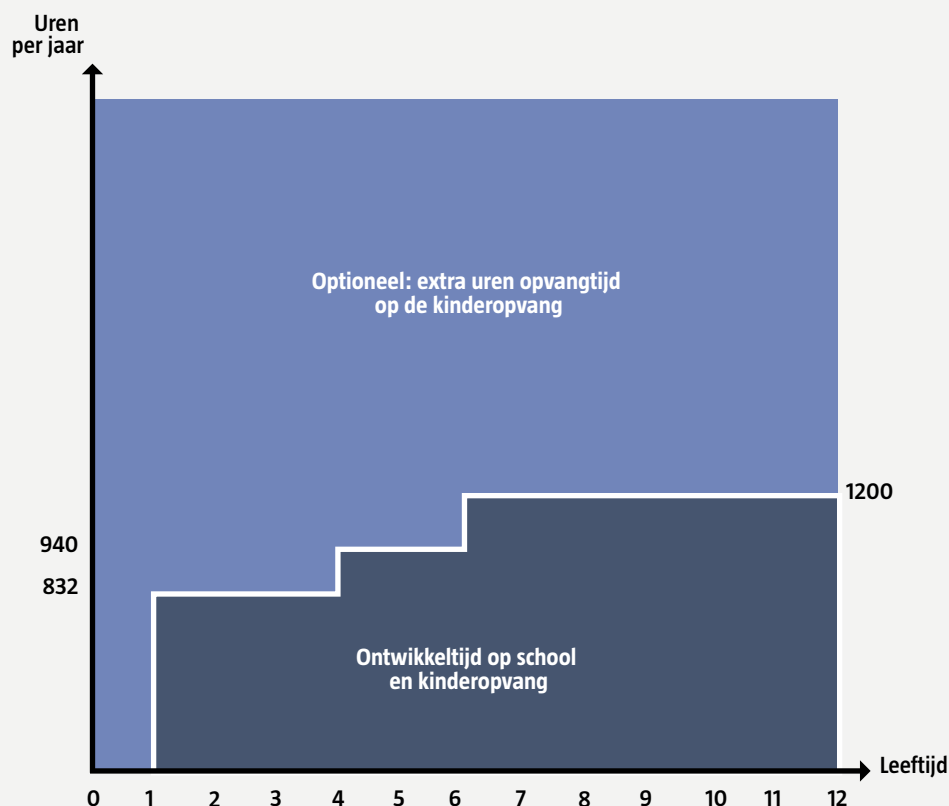
Ten derde bepleit het platform meer samenhang tussen kinderopvang en onderwijs door de vorming van kindcentra, waar vanuit één visie en één team vorm en inhoud gegeven wordt aan de ontwikkeling van kinderen.

Ten vierde bepleit het platform een verbetering van de onderwijskwaliteit van het primair onderwijs door de bestaande variatie in beheersing van referentieniveaus tussen scholen met gelijksoortige leerlingenpopulatie te verkleinen. De opbrengsten van scholen met betrekking tot het percentage leerlingen dat deze referentieniveaus haalt, moeten stapsgewijs omhoog.

Wat zijn de beoogde gevolgen van dit pakket? We schetsen de beoogde gevolgen voor de belanghebbenden.

Jonge kinderen, tussen 1 en 4 jaar, gaan zestien uur per week samen naar de speelleerschool. Hun spelen is leren, op basis van een geëxpliciteerd

## Hoe lang gaan jonge kinderen straks naar school en opvang?



Afbeelding 5

curriculum. Ze worden beter voorbereid op een goede start in het primair onderwijs. De overgang naar de onderbouw van het primair onderwijs verloopt geleidelijker dan nu het geval is. Dit moet leiden tot een sterke daling van het aantal kinderen dat met een ontwikkelachterstand aan het primair onderwijs begint.

Voor kinderen van 4 tot 6 jaar verandert het aantal uren dat zij naar school gaan niet ten opzichte van nu. Zij krijgen les op basis van het geëxpliciteerde curriculum.

Oudere kinderen, tussen 6 en 12, gaan per jaar meer uren naar 'school'. De tijd op een dag is verdeeld tussen onderwijs- en opvangtijd. De formele onderwijstijd is wat krappert; de opvangtijd wordt óók gebruikt voor het behalen van leerdoelen. Onderwijs en opvang werken met de kinderen op basis van één expliciet curriculum waarin alle ontwikkelingsdoelen, cognitief én niet-cognitief,

in opgenomen zijn. Op scholen gaat de lat omhoog. De leeropbrengsten van leerlingen moeten verbeteren. Scholen met relatief slechte leeropbrengsten krijgen hierbij hulp. Het percentage leerlingen dat de referentieniveaus niet haalt moet de komende jaren stap voor stap worden teruggebracht. Zo helpt het primair onderwijs meer leerlingen naar vervolgonderwijs dat uitmondt in een startkwalificatie op de arbeidsmarkt.

Ouders krijgen door dit pakket maatregelen meer ruimte voor werk. Jonge kinderen gaan standaard naar de speelleerschool. Oudere kinderen gaan meer uren naar school. Voor alle leeftijden geldt dat ouders bij de betrokken organisaties extra opvanguren kunnen bijkopen, tegen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Deze voorstellen rond jongere kinderen zijn een opmaat naar de vorming van kindcentra. Het platform wil stimuleren dat in Nederland stapsgewijs

wordt toegewerkt naar een landelijk systeem van 'kindcentra', waarin scholen en kinderopvangorganisaties vanuit één visie en één organisatie vorm en inhoud geven aan de speelleerschool en de brede school. Deze kindcentra zijn in principe het hele jaar open. De kindcentra worden direct bekostigd door de overheid, waarbij ouders een (inkomensafhankelijke) bijdrage verschuldigd zijn voor extra ingekochte opvang. De keuzevrijheid voor ouders blijft; de kinderopvangtoeslag aan ouders verdwijnt en wordt vervangen door een vorm van directe financiering.

Kindcentra worden gevormd op initiatief van onderwijs en opvangbesturen en worden niet wettelijk verplicht opgelegd. In de praktijk werken scholen en kinderopvangorganisaties door heel Nederland al vaak samen in kindcentra, maar de vormgeving en doorontwikkeling hiervan wordt onder andere belemmerd door regelgeving. Het platform pleit ervoor dat kindcentra een eigen juridische status krijgen. Daarnaast wordt in een wet geregeld dat opvangorganisaties en scholen makkelijker kunnen samenwerken en vanuit één organisatie zowel onderwijs als kinderopvang kunnen aanbieden.

### **Belastinghervorming**

Hierboven zijn bij diverse thema's veranderingen besproken in de fiscaliteit. We zetten ze hier nogmaals op een rij.

Ten eerste hervormt de overheid de belastingen, en wel zo dat (meer) werken lonender is. Hiertoe stellen we een 'werkendekorting' voor die onafhankelijk is van de juridische vorm waarin mensen arbeid verrichten. Deze werkendekorting vervangt de huidige arbeidskorting, de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De 'gebruikelijk loonheffing' voor ondernemers in box 2 maakt plaats voor een 'gebruikelijke rendementsheffing' op het vermogen in de onderneming. Als gevolg hiervan neemt het toegerekende arbeidsaandeel in de beloning van ondernemers toe, en wordt dit op dezelfde manier belast als het loon van andere werkenden. Deze maatregelen dragen bij aan het gelijke (fiscaal) speelveld voor werkenden.

Ten tweede stellen we voor de belasting te verschuiven van arbeid naar consumptie. Het lage btw-tarief stijgt van 9 naar 12 procent. De opbrengst hiervan zal worden gebruikt om de werkendekorting te verhogen, de

werkendekorting voor jonge ouders extra te verhogen, en het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting te verlagen. Deze maatregelen maken (meer) werken financieel aantrekkelijker. Voor de toekomst streeft het platform naar één btw-tarief.

De kinderopvangtoeslag zal voortaan worden betaald aan kinderopvangorganisaties (en niet langer aan ouders). De inkomensafhankelijke bijdrage voor de speelleerschool is nul voor ouders met een inkomen van maximaal 130 procent minimumloon. Door de brede schooldag wordt een deel van de huidige kinderopvang gratis voor ouders.

### **Tot slot: Investeren in mensen loont**

Kan het uit? Zijn de concrete voorstellen van het platform betaalbaar of misschien zelfs rendabel voor Nederland? Ja, ze zijn betaalbaar. Ja, ze zijn zelfs rendabel.

Alle concept-plannen van het platform, die in het volgende deel in detail staan uitgewerkt, zijn in de eerste maanden van 2020 doorgerekend door een team van SEO Economisch Onderzoek. Op verzoek van het platform heeft SEO hierbij de strenge normen van de Haagse besluitvorming gehanteerd. Waar nodig is hierover overleg gevoerd met het Centraal Planbureau en verschillende ministeries. Politieke partijen kunnen er bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma's dus vanuit gaan dat effecten van de afzonderlijke maatregelen die door SEO zijn berekend overeen zullen komen met de beoordeling door het CPB.

SEO heeft na de analyse van de afzonderlijke maatregelen, een beoordeling gemaakt van het hele pakket, waarbij rekening is gehouden met de onderlinge samenhang tussen de maatregelen. Dit is voor de voorstellen van het platform van groot belang omdat we ook en vooral de samenhang van de regels op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en het onderwijs hebben willen herstellen. Het hele 'pakket' aan maatregelen is daarom effectiever en efficiënter dan de som van de afzonderlijke maatregelen.

Wat zijn volgens SEO de gevolgen op lange termijn van het pakket aan maatregelen dat het platform voorstelt op de harde economische uitkomstmaten? Deze staan samengevat in afbeelding 6.

## Wat zijn de effecten van de voorstellen van het platform?

Werkgelegenheid, regulier	neemt toe, met 140 duizend voltijdsbanen neemt toe, van nul naar 160 duizend
Werkgelegenheid, basisbanen	deeltijdbanen
Aandeel flexibele arbeid	neemt af
Groei productiviteit	neemt toe
Nationaal inkomen	hoger
Inkomen huishoudens	neemt toe
Inkomensongelijkheid	neemt licht af
Werkgeverslasten	nemen af, met 0,5 miljard euro
Zelfstandigenlasten	nemen toe, met 2,5 miljard euro
Schatkistsaldo korte termijn	negatief, 2,8 miljard euro
Schatkistsaldo langere termijn	positief

Afbeelding 6

Bron: SEO Economisch Onderzoek, Doorrekening voorstellen *Platform de Toekomst van Arbeid*, 2020

Door het pakket maatregelen komen, ten eerste, meer mensen aan het werk. Alle werkenden worden in hun loopbaan ondersteund door hun ontwikkelrekening; ouders worden in hun loopbaan ondersteund doordat kinderen meer (ontwikkel)tijd doorbrengen op de opvang; mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ondersteund door de basisbaan. Méér mensen werken; mensen werken meer uren. De andere kant hiervan: minder mensen doen (langdurig) een beroep op de sociale zekerheid. De inkomensongelijkheid neemt hierdoor af.

Door het pakket maatregelen, ten tweede, stijgt de arbeidsproductiviteit. Dit is deels het gevolg van de investeringen in de ontwikkeling van werkenden; anderdeels het gevolg van betere mobiliteit op de arbeidsmarkt. De stijging van de arbeidsproductiviteit heeft loon- en dus inkomensstijging tot gevolg. Door het pakket maatregelen, ten derde, ontstaat er helderheid van de regels op en rond de arbeidsmarkt, en een betere balans tussen de verantwoordelijkheden van werkenden, werkgevers en overheid. De voorstellen zijn daarom toekomstbestendig.

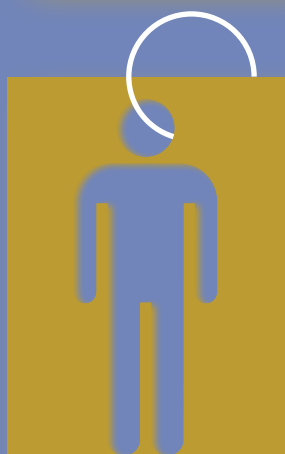
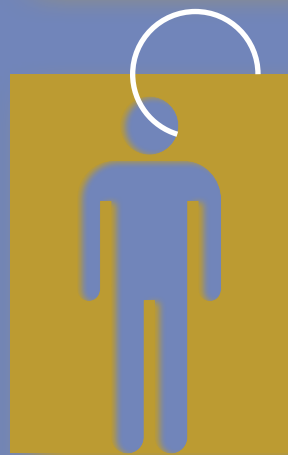
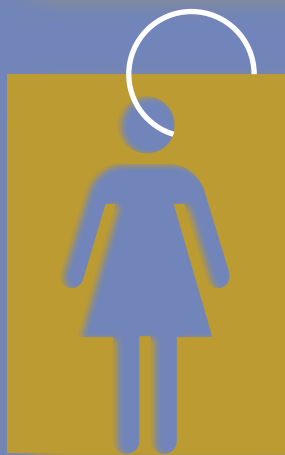
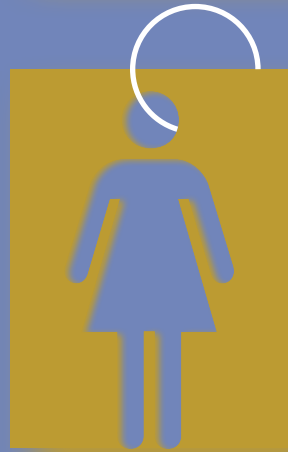
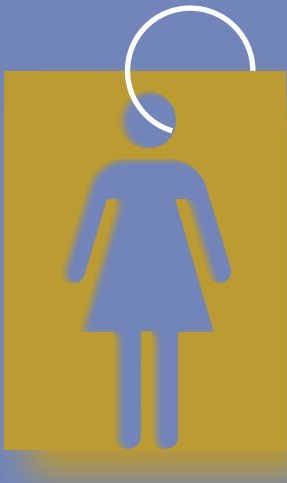
Door het pakket maatregelen, nemen de overheidsuitgaven op korte termijn toe. Maar als gevolg van het pakket stijgt de economische groei en daalt

de inactiviteit waardoor op langere termijn het effect op de schatkist neutraal is.

Het platform is trots op deze uitkomsten, omdat ze aangeven dat de voorstellen van het platform rendabel zijn, zelfs in strikt economische zin. De Nederlandse arbeidsmarkt wordt sterker van de uitvoering van dit pakket maatregelen.

Voor een complete beoordeling van het pakket voorstellen van het platform, moeten ook de minder harde (maar niet minder belangrijke) baten in ogenschouw worden genomen. Deze komen bovenop de toch al prachtige rapportcijfers van SEO. Dan gaat het bijvoorbeeld over de afname van kansongelijkheid in het onderwijs; over de toename van het aantal mensen dat economisch zelfstandig is; over het perspectief op een beter leven dat we mensen kunnen bieden door de basisbaan. Het gaat ook over de extra tijd die we bieden aan drukke ouders met jonge kinderen; over de tweede kans op een goede opleiding die we bieden aan mensen die hieraan behoefte hebben; over het beter opleiden van de werkenden van morgen en overmorgen. De voorstellen van het platform, kortom, zijn goed voor de economie in enge zin, en voor de welvaart in brede zin.







# Deel III

## De voorstellen uitgewerkt

**In dit deel zijn de maatregelen die het platform voorstelt uitgewerkt in meer detail. Deze detailuitwerking is tot stand gekomen in wisselwerking tussen verschillende groepen experts. Voor elk thema hebben we gebruik gemaakt van een themagroep met inhoudelijke deskundigen.**

Een denktank met onafhankelijke wetenschappers bewaarde het overzicht en de samenhang en gaf steeds commentaar. SEO Economisch Onderzoek rekende varianten door. De Argumentenfabriek heeft al deze inspanningen gecoördineerd.

Bij de uitwerking van de thema's is zowel gekeken naar effectiviteit en doelmatigheid van de voorstellen als naar de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid. Er hebben geen formele toetsen plaatsgevonden op uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid.

De thema's hebben steeds dezelfde structuur, aan de hand van de volgende centrale vragen:

- Wat is het maatschappelijke probleem?
- Wat zijn de (systeem)oorzaken van het probleem?
- Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen?
- Wat zijn de beleidsrichtingen en welke hiervan verdienen uitwerking?
- Hoe zien de voorstellen van het platform er op hoofdlijnen uit?
- Hoe kunnen deze voorstellen concreter worden uitgewerkt?

De effecten van de afzonderlijke maatregelen (en varianten hierop) staan weergegeven in de publicatie van SEO. De samenvatting van de berekeningen staat in de deel IV vanaf pagina 83.

# 1 Een leven lang ontwikkelen

**Hier werken we het thema leven lang ontwikkelen uit in meer detail. We doen dat, net als bij de andere thema's, aan de hand van een aantal centrale vragen.**

## 1 Een leven lang ontwikkelen

2 Arbeidscontracten die werken

3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

4 De basis van de arbeidsmarkt

5 Jonge kinderen en hun werkende ouders

6 Het Werkhuis

### **Wat is het maatschappelijke probleem?**

In een notendop is het maatschappelijke probleem dat mensen onvoldoende weerbaar en wendbaar zijn voor een economie waarin de inhoud van werk steeds verandert, werk soms psychisch of fysiek belastend is, en oude beroepen verdwijnen en nieuwe ontstaan. Dát de inhoud van werk verandert is het gevolg van technologische ontwikkelingen en globalisering.

Als mensen onvoldoende wendbaar en weerbaar zijn, kunnen ze op enig moment in de sociale zekerheid belanden. Niet alleen moeten betrokkenen de waarden van werk dan missen, dit is voor premie- en belastingbetalers ook een kostenpost.

De urgentie van dit vraagstuk is groter geworden door de vergrijzing en het opschuiven van de pensioneringsleeftijd. Mensen zullen immers langer wendbaar en weerbaar moeten zijn, ook na hun zestigste.

Het vraagstuk geldt niet voor alle volwassenen in gelijke mate. Voor veel afgestudeerden van hogeschool en universiteit is wend- en weerbaarheid ook nu al in de basis groter. Na een goede initiële opleiding vinden ze over het algemeen werk, en werkgevers investeren in de verdere ontwikkeling van de kennis, vaardigheden en competenties van deze werknemers, vooral als ze een vast contract hebben. Hoger opgeleiden maken vaker gebruik van de scholingsmogelijkheden die hen geboden worden dan lager opgeleiden, tenzij ze uitvallen of als zelfstandige opereren. Het werk dat hoger opgeleide mensen doen is zelf vaak leerzaam; door te werken leren ze elk dag bij. Het is alleen bij uitzondering fysiek belastend; mentale belasting kan wel een punt van zorg zijn. Voor een deel van de middelbaar- en lageropgeleiden is de situatie juist zorgelijker.

In hun initiële opleiding is minder geïnvesteerd, zowel gemeten in leerjaren als in publieke euro's. Zijn voor veel beroepsopgeleide studenten in eerste aanleg de baankansen door de bank genomen prima; de kennis en vaardigheden moeten wel onderhouden worden. Voor voortijdig schoolverlaters en de laagst opgeleiden zijn de baankansen van meet af aan slecht. Leren tijdens het werk en investeringen in ontwikkeling vindt bij beroepsopgeleiden in de eerste jaren nog wel plaats; werkgevers investeren minder in lager opgeleiden dan in hoger opgeleiden. Laagopgeleide werkenden maken minder vaak gebruik van de geboden kansen, waardoor zij kwetsbaar zijn.

Voor zowel middelbaar als laagopgeleiden geldt dat de problemen zich pas in de loop der tijd manifesteren. Werk kan zowel fysiek als mentaal zwaar zijn. Werk is veel minder vaak leerzaam. Werk gebeurt vaker onder een flexibel contract. Werkgevers verliezen met het klimmen der jaren de lust tot betalen voor ontwikkeling. En het enthousiasme om 'op cursus te gaan', of anderszins te leren, is bij deze groep, vergeleken met de hoger opgeleiden, sowieso al minder manifest. Er is dus ook en vooral een cultuurprobleem. Met het verstrijken van de tijd nemen zo, met de wend- en weerbaarheid, ook de baankansen af, terwijl de kans op een verblijf in de sociale zekerheid juist toeneemt. En als zo'n verblijf in de sociale zekerheid zich voordoet dan gaan de vaardigheden in rap tempo achteruit.

Het maatschappelijke probleem doet zich dus voor bij alle werkenden, maar bij hoger opgeleiden in mindere mate dan bij middelbaar of lager opgeleiden. Als Nederland in een snel veranderende markt een hoogwaardige kenniseconomie wil blijven en grote maatschappelijke uitdagingen op het gebied van klimaat, energie, water en gezondheid aan wil kunnen gaan, is het voor alle werkenden zaak om de leercultuur te versterken en investeringen in leren te verhogen, middelbaar en lager opgeleiden voorop.

### **Wat zijn de (systeem)oorzaken van het maatschappelijke probleem?**

Hoe komt het? Er zijn vier groepen oorzaken die een rol spelen. Ten eerste geldt voor werkgevers dat die vooral investeren in de ontwikkeling van werknemers als het rendement hierop ten goede komt aan de eigen organisatie. Hierbij komt dat

**Welke maatregelen stelt het platform voor bij *Leven lang ontwikkelen*?**

**Volwassenen krijgen een ontwikkelbudget voor scholing tijdens het werkzame leven**

- De hoogte van het publieke ontwikkelbudget is afhankelijk van het behaalde niveau in het initieel onderwijs.
- Na een WO-master is het publieke ontwikkelbudget lager dan voor mensen die korter zijn opgeleid.
- Het publieke budget wordt gedurende het leven aangevuld door werkgevers, werkenden zelf en de overheid.

**Mensen krijgen advies, maar bepalen zelf hoe ze hun ontwikkelbudget besteden**

- Mensen krijgen advies over hun loopbaan en de besteding van hun ontwikkelbudget.
- Mensen kunnen hun publieke budget gebruiken voor het volgen van door de overheid erkende scholing.
- Mensen kunnen hun private budget besteden bij aanbieders met een kwaliteitskeurmerk.

Afbeelding 1

alleen grote werkgevers voldoende massa hebben om een eigen leer- en ontwikkelcultuur te doen ontstaan en hiervoor ook de infrastructuur voor scholing en ontwikkeling aan te leggen, in te vullen en te onderhouden. Voor werkgevers en vakbonden georganiseerd in sectoren geldt dat zij zich (veelal) toeleggen op scholing en ontwikkeling gericht op het werk in de eigen sector.

Ten tweede geldt voor werkenden in de eerste plaats dat de wil tot ontwikkeling, de intrinsieke motivatie hiertoe, scheef is verdeeld. Wie intrinsiek gemotiveerd is, zal zich sowieso wel ontwikkelen. Bij mensen waar dit wat minder het geval is, leeft een scala aan argumenten om geen tijd en moeite te steken in de eigen ontwikkeling. Onderzoekers van Panteia inventariseerden acht hoofdbelemmeringen (die deels overlappen): gebrek aan geld, multiproblematiek, een negatieve kijk op leren, negatieve leerervaringen in het verleden, korte termijn denken, tijdsdruk, vasthouden aan zekerheden, en het ontbreken van een visie op de (eigen) toekomst.

Ten derde. Wat bij werknemers óók meespeelt, is dat de echt nare gevolgen van een gebrek aan werk worden afgedekt. Voor wie zijn kansen op de arbeidsmarkt ziet slinken of heeft vergooid, is er het vangnet van de sociale zekerheid. Dat is weliswaar

geen feest, maar een inkomen op enig niveau is in Nederland gegarandeerd.

Een vierde systeemoorzaak van de gebrekkige leerpraktijk van volwassenen is gelegen in de begrenzing van de publieke bekostiging. Het Nederlandse onderwijssysteem is eerst en vooral gericht op de organisatie en regulering van publiek bekostigd, initieel onderwijs, gericht op het behalen van volwaardige (vak)diploma's. Hierbij geldt dat de investeringen die met belastinggeld worden gedaan per leerling sterk verschillen. Een afgestudeerde master heeft voor tienduizenden euro's meer onderwijs genoten dan een timmerman (mbo-2).

Enmaal van school, is het blijven leren van mensen vooral een private aangelegenheid. Werkgevers zijn de belangrijkste investeerder; private scholings- en ontwikkelaanbieders zijn de belangrijkste leverancier. Er bestaan wel veel versnipperde, doorgaans zeer specifieke overheidsregelingen, maar het bedrag dat hierin omgaat is klein, zeker binnen de totale onderwijsbegroting waaraan ruim veertig miljard euro wordt uitgegeven.

Dezelfde redenering doet opgeld als het gaat om informatie en advies over scholing en loopbaan. Het is te koop op de markt (bij een loopbaancoach); het is voor sommige werknemers beschikbaar bij

hun (vooral grotere) werkgever; UWV en gemeenten acteren eigenlijk alleen als het te laat is: als een werkende zich bij hen meldt. En zelfs dan is de dienstverlening in toenemende mate traag en digitaal, wat vooral lager opgeleiden lastig vinden. Sowieso geldt bij uitkeringsinstanties dat werkherhvatting boven scholing gaat.

Tegelijkertijd hebben volwassenen wel degelijk publieke leerrechten. Ook op latere leeftijd mag de mbo'er een hbo-opleiding volgen; mag de hbo'er beginnen aan een publiek bekostigde master. En alle volwassenen mogen morgen starten aan een mbo-opleiding. De overheid betaalt dan alleen de kosten van de opleiding (minus de eigen bijdragen), en vervangt niet een deel van het inkomen dat moet worden opgegeven om die opleiding ook daadwerkelijk te volgen. Dit maakt dat er relatief weinig gebruik van wordt gemaakt. Het bestaande systeem is, kortom, niet uitnodigend.

### **Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen?**

Maatregelen op het thema een leven lang ontwikkelen dienen een aantal specifieke doelstellingen, die passen in de bredere visie van het platform.

**Doel 1:** Volwassenen onderhouden hun menselijk kapitaal en breiden dit uit, ten minste zodat ze tot de pensioenleeftijd door werk in eigen inkomen te kunnen voorzien.

**Doel 2:** Minder mensen verliezen hun werk als gevolg van een gebrek aan ontwikkeling.

**Doel 3:** Mensen die hun baan verliezen vinden sneller nieuw werk.

**Doel 4:** Minder mensen hoeven aanspraak te maken op inkomensondersteuning.

**Doel 5:** Meer mensen zijn economisch zelfstandig.

### **Wat zijn de beleidsrichtingen en welke hiervan verdienen uitwerking?**

Uitgangspunt is dat de overheid allereerst kwalitatief hoogwaardig diplomagericht onderwijs blijft organiseren en het daarbovenop ook tot haar taak gaat rekenen het ontwikkelen van volwassenen te stimuleren. Hiervoor zal dus aanvullend budget beschikbaar moeten komen. De vraag is hoe dit aanvullende budget het beste kan worden besteed. We zien hiervoor twee oplossingsrichtingen. De eerste richting legt de nadruk op het vergroten van het aanbod van goedkope opleidingen. De overheid

zou het beschikbare budget dan gebruiken om aanbieders van scholing (publiek en privaat) te subsidiëren zodat volwassenenonderwijs goedkoper wordt. Dit is in feite de voortzetting van de huidige systematiek van het initieel onderwijs.

De tweede oplossingsrichting achten wij kansrijker. Hierin hebben volwassenen die het initiële onderwijs achter zich hebben gelaten de regie over hun ontwikkeling en wordt dus juist de vraag naar scholing en ontwikkeling (bij publieke en private partijen) gestimuleerd. Concreter betekent dit dat volwassenen de beschikking krijgen over budget om scholing in de vorm van korte (maatwerk)trajecten in te kopen. Dit ontwikkelbudget werken we hieronder uit.

### **Hoe ziet een ontwikkelbudget er op hoofdlijnen uit?**

Het platform bepleit de invoering van een individueel ontwikkelbudget. Het basisidee is dat alle mensen in Nederland bij geboorte een gelijk (euro) budget krijgen voor scholing en ontwikkeling tijdens hun leven. Wie lager opgeleid het initieel onderwijs verlaat, heeft minder onderwijsjaren genoten en minder geld verbruikt, en beschikt daarom later in het leven over meer publiek ontwikkelbudget voor bij- en omscholing dan een hoger opgeleide.

Zo'n inrichting van het budget is niet alleen rechtvaardig, maar ook efficiënt. Het maatschappelijk rendement van extra investeringen in de opleiding van lager opgeleiden is groter dan het maatschappelijke rendement op extra investeringen in hoger opgeleiden.

Voor de uitvoering van het individuele ontwikkelbudget krijgen alle ingezetenen een eigen ontwikkelrekening. Het saldo op deze ontwikkelrekening kan worden aangevuld door mensen zelf of door hun werkgevers. Mensen beslissen zelf aan welke scholing van (erkende) aanbieders ze hun ontwikkelgeld besteden. Om hen te helpen hierin verstandige (loopbaan)keuzes te maken wordt een publieke infrastructuur opgebouwd voor loopbaan- en scholingsadvies, zie hiervoor thema 6.

### **Hoe wordt het ontwikkelbudget concreter uitgewerkt?**

Voor de concrete uitwerking besteden we aandacht aan vijf aspecten die we hieronder achtereenvolgens

toelichten. Deelnemers, het budget, de besteding van het budget, de kosten, en de prikkels.

### **Deelnemers: wie doen mee?**

De ontwikkelrekening bestaat uit een publiek en een privaat budget. Bij het private budget gaat het om geld dat is opgebracht door werkenden zelf of door hun werkgevers. Hieraan doen alle werkenden in Nederland mee, ook bijvoorbeeld (tijdelijke) arbeidsmigranten.

Het concept van het publieke budget van de ontwikkelrekening is dat iedereen in Nederland gelijke rechten krijgt op overheidserkend onderwijs tijdens het leven. Zij die een master-diploma halen hebben hiervan al meer gebruikt dan, bijvoorbeeld, studenten die met een mbo-2 diploma de arbeidsmarkt zijn opgegaan. Voor mensen die als volwassene naar Nederland komen kan gedacht worden aan een ingroeimodel, zoals dat ook geldt voor de AOW. De gekozen operationalisering hiervan is als volgt: De overheid stort de publieke bijdrage op de rekeningen:

- van werkenden en werklozen,
- die in het bezit zijn van een startkwalificatie en
- die minimaal twee jaar zijn uitgeschreven uit het reguliere onderwijs, of ouder dan 27 jaar.

Voor mensen die nog geen startkwalificatie hebben gehaald, wordt de start- en kwalificatieplicht uitgebreid en geactiveerd. Mensen die geen startkwalificatie (hebben) kunnen behalen krijgen recht op een vast scholingsbedrag van 7500 euro, onafhankelijk van hun eerder genoten opleidingen. Voor hen wordt door middel van praktijkleren, deelcertificaten en training of begeleiding zoveel mogelijk invulling gegeven aan het systeem van ontwikkelrechten.

De storting op de rekening heeft een virtueel karakter. De overheid maakt alleen echt geld over als van de rekening betalingen worden gedaan aan onderwijs- en scholingsinstellingen.

### **Budget: hoe hoog is het budget?**

Het totale budget op een ontwikkelrekening bestaat uit twee onderdelen, het publieke budget (dat we budget 1 zullen noemen) en het private budget (dat we budget 2 noemen). Het onderscheid is van belang omdat uit deze twee budgetten verschillende ontwikkelactiviteiten kunnen worden betaald. We bespreken de twee budgetten achtereenvolgens.

Budget 1 bestaat (conceptueel) uit het verschil tussen door de overheid gemaakte kosten voor een WO-masterdiploma en de kosten van de feitelijk afgeronde opleiding van de deelnemer. Dit wordt concreet gemaakt door bij de kosten van alle opleidingen uit te gaan van de nominale studieduur langs de gebruikelijke leerweg. Dit is het basismodel. Bij wijze van voorbeeld: Een deelnemer met (als hoogst genoten opleiding) een havodiploma, heeft twee jaar nadat hij het initieel onderwijs heeft verlaten 34.508 euro aan leerrechten over. Een deelnemer met een mbo-4 diploma heeft dan 18.054 euro aan leerrechten over. Deze ontwikkelrechten kunnen ook worden uitgedrukt in modules of 'lesweken'. De ontwikkelrechten in budget 1 zijn een recht op het volgen van door de overheid erkende vormen van scholing.

Leerrechten worden toegekend met vervaldata, alle (overgebleven) leerrechten vervallen bij pensionering.

Budget 2 is een aanvullend budget. Dit budget ontstaat door stortingen van mensen zelf, stortingen van werkgevers en bijdragen door de overheid.

De stortingen van mensen zelf zijn fiscaal gefaciliteerd. Ook de stortingen van werkgevers zijn fiscaal gefaciliteerd en zijn het gevolg van een wettelijk bepaalde minimumbijdrage, en eventuele aanvullingen op basis van de cao. Een deel van de loonsom moet maandelijks worden ingehouden en gestort op de ontwikkelrekening van werknemers. Bij ontslag betalen werkgevers ook een bijdrage aan de ontwikkelrekening. Voor zelfstandig ondernemers wordt hun verplichte bijdrage jaarlijks ingehouden en gestort door de fiscus.

De overheid levert voor specifieke doelgroepen of sectoren ook een bijdrage aan budget 2, zoals nu via het STAP-budget. Via 'Mijn leeroverzicht' weten mensen hoeveel ze in budget 1 en 2 kunnen besteden en houden ze de regie.

### **Besteding: waaraan kunnen de budgetten worden besteed?**

De bestedingsmogelijkheden van budget 1 en budget 2 verschillen van elkaar. Bij budget 1 gaat het in de kern om door de overheid erkend, certificaatgericht onderwijs. Bij de besteding van budget 2 bestaat meer keuzevrijheid. We werken de bestedingsmogelijkheden hieronder uit.

Budget 1 kan (uitsluitend) worden besteed aan overheids-erkende scholing, waarop toezicht wordt gehouden door de Onderwijsinspectie en/of de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Te denken valt aan korte maatwerkopleidingen en certificaatrajecten op alle niveaus, dus mbo, hbo en wo. Het onderwijs kan worden aangeboden door erkende publieke en private aanbieders.

Ook private aanbieders moeten zijn erkend door de overheid om scholing te mogen aanbieden die uit budget 1 worden betaald.

Publieke aanbieders moeten een (administratieve) scheiding aanbrengen tussen hun initiële en post-initiële onderwijs. De publieke aanbieders zijn verplicht hun post-initiële onderwijs ook aan te bieden in de avond en in het weekeinde. In de praktijk zien we al dat publieke en private aanbieders hierbij samenwerken.

Voor het aanvullende budget 2 zijn de bestedingsmogelijkheden ruimer. Dit budget kan gebruikt worden voor alle trainingen, opleidingen, ontwikkeltrajecten, mits deze een kwaliteitskeurmerk hebben, zoals SZW dat nu ook overweegt in de opzet van het STAP-budget. Het budget kan ook worden gebruikt om vaardigheden die in de praktijk zijn geleerd officieel te laten waarderen in zogeheten 'elders verworven competenties'.

Mensen die niet in staat zijn om formele – diplomerende – scholing te volgen, kunnen beide budgetten inzetten ten behoeve van training en praktijkleren.

### **Kosten: wie betaalt wat?**

Bij de individuele ontwikkelrekening gaat het in de kern om twee zaken. Ten eerste, het opbouwen van de infrastructuur van de leerrekening. Ten tweede om alle betrokkenen hiervan gebruik te laten maken.

Het ligt in de rede dat de overheid de infrastructuur organiseert en betaalt. Dat er een werkend systeem van leerrekeningen bestaat waarop mensen kunnen sparen voor hun scholing en waar werkgevers ook geld op kunnen storten. De overheid betaalt bovendien de kosten van het gebruik dat mensen maken voor budget 1. Als de overheid ook aan het aanvullende budget 2 bijdraagt, zijn deze kosten uiteraard ook voor rekening van de schatkist. Naast infrastructuur en stortingen op de ontwikkelrekening bestaat een derde kostenpost uit het

mislopen van belastinginkomsten. Omdat bijdragen van mensen zelf en hun werkgevers aan budget 2 aftrekbaar zijn, dalen de belastinginkomsten navenant.

Werkgevers storten maandelijks een bedrag op de ontwikkelrekening van werknemers. Hiernaast kunnen werkgevers stortingsverplichtingen hebben op basis van gemaakte cao-afspraken of de arbeidsvoorwaardenregeling van de organisatie. Naast geld kan scholing en ontwikkeling van mensen de werkgever ook (werk)tijd kosten, afhankelijk van de scholingsdagen die in cao's worden afgesproken.

Bovendien storten werkgevers een bedrag op de ontwikkelrekening als een dienstverband op hun initiatief wordt beëindigd, in plaats van de huidige transitievergoeding.

Deelnemers, zich scholende volwassenen, leveren vooral een bijdrage in tijd en inspanningen. Dit voorstel voorziet niet in verletkosten, al kunnen in cao's natuurlijk scholingsdagen worden overeengekomen. Mensen scholen zich op momenten dat het hen uitkomt. Vandaar ook de verplichting dat publieke aanbieders ook aanbod moeten organiseren in de avonduren en in het weekeinde.

### **Wat motiveert mensen om zich te ontwikkelen?**

Hierboven is al in herinnering geroepen dat mensen die intrinsiek zijn gemotiveerd om zich te ontwikkelen zich hierbij niet zullen laten tegenhouden, hoe het systeem ook is ingericht. Voor mensen met minder intrinsieke motivatie ligt dit anders. Zij hebben nieuwe motivatie nodig, intrinsiek of extrinsiek.

De mooiste weg bij het aanjagen van het gebruik van de ontwikkelrekening is het stimuleren van de intrinsieke motivatie van mensen. Dit vereist een langdurig volgehouden inzet gericht op cultuurverandering. Werkgevers, vakorganisaties, aanbieders van scholings- en ontwikkeltrajecten, collega's en de overheid hebben ieder hierin een belangrijk rol te vervullen.

Via de inrichting van systemen zullen mensen prikkels krijgen om zich te ontwikkelen. Het gaat hierbij in elk geval om drie prikkels:

Het **Werkhuis** roept volwassenen periodiek op voor loopbaanoriëntatie en -advies. Wie weinig arbeidsmarktrisico's loopt worden minder vaak opgeroepen dan wie veel arbeidsmarktrisico's loopt. Het Werkhuis draagt eraan bij dat mensen beter zijn

geïnformeerd en betere besluiten kunnen nemen over werken, over de besteding van hun ontwikkelbudget, en over hoe ze gezondheidsproblemen door werk op langere termijn kunnen vermijden. Het Werkhuis is de eerste stop voor mensen die hun werk verliezen. Eerst voor advies naar het werkhuis, dan pas naar de inkomensverzekeraar. Het Werkhuis staat nader uitgewerkt in thema 6.

Het publieke budget wordt opgedeeld in drie deelbudgetten die **vervaldata** krijgen. Een derde deel van het budget moet zijn besteed voor de veertigste verjaardag; een derde voor de vijftigste; een derde voor de zestigste verjaardag. Budget dat niet is gebruikt, vervalt. Mensen worden hier tijdig op gewezen, zowel door de beheerder van de rekening als door het Werkhuis.

De inrichting van de **WW** verandert. Wie een beroep doet op de verzekering komt terecht in het 'springplankregime'. Mensen besteden 70 procent van hun oude werktijd aan leren, loopbaanoriëntatie en solliciteren. Ze gebruiken hierbij hun individuele ontwikkelbudget. De WW-uitkering bedraagt de eerste drie maanden 90 procent van het oude salaris tot aan het maximum dagloon. Mensen die de oproepen van het Werkhuis hebben genegeerd, en hun ontwikkelbudget hebben laten vervallen, krijgen een WW-uitkering van 70 procent. Ook mensen die een basisbaan hebben, kunnen hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten door gebruik te maken van hun ontwikkelbudget. De voorstellen van het platform voor de WW zijn uitgewerkt in thema 3; de basisbaan in thema 4.

## 2 Arbeidscontracten die werken

**Hier werken we het thema 'arbeidscontracten die werken' verder uit. We doen dit, net als in de andere bijlages, aan de hand van een aantal centrale vragen.**

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken**
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders
- 6 Het Werkhuis

### **Wat is het maatschappelijke probleem?**

De wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt is complex, voor de deelnemers onbegrijpelijk, en mede als gevolg hiervan niet handhaafbaar. Werkenden en werkgevers tasten in het duister over hun rechten en plichten.

De balans op de arbeidsmarkt is verstoord door de grote verschillen tussen verschillende contractvormen waarin arbeid wordt verricht, zowel de prijskaartjes die aan de contracten hangen als de bescherming die ermee gepaard gaat. De combinatie van onbegrijpelijke regelgeving en een verstoorde balans heeft sterk negatieve gevolgen, zowel voor de betrokkenen als voor de economie en maatschappij.

De negatieve gevolgen zijn niet gelijk verdeeld over de beroepsbevolking: ze slaan buitenproportioneel vaak neer aan de basis van de arbeidsmarkt. Voor een deel van de lager opgeleiden geldt dat zij structureel in onzekere contracten werken en dat meerdere typen onzekerheid zich bij hen concentreren. Van contract naar contract; onzekerheid over uren (en dus over inkomen); combinaties van banen en klussen om toch maar voldoende inkomen te verwerven; lage beloning per uur. Dit dwingt hen tot 'permanente flexibiliteit'. Duurzame arbeidsrelaties tussen werkgevers en werkenden worden in dit segment van de arbeidsmarkt schaarser. De kosten zijn – al dan niet noodgedwongen – de doorslaggevende factor bij het vormgeven van de arbeid. Werkenden en werkgevers investeren daardoor nauwelijks in elkaar. Met de arbeid verwerven werkenden wel een inkomen, maar de andere waarden van werk worden minder gerealiseerd.

Tegelijkertijd is er ook een categorie werkenden mét goed gedefinieerde rechten, die ook in praktische zin opeisbaar zijn. Dit is de werknemer met een vast

contract met vaste uren. Werknemersverzekeringen, pensioenopbouw, ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte, een vooraf bepaalde functie met een bijpassend salaris zoals vastgelegd in het functiegebouw.

In de regel staat deze categorie werkenden sterker ten opzichte van hun werkgevers dan andere werkenden en hebben zij meer zekerheid over hun werk en inkomen. De werknemer met een vast contract is met andere woorden 'binnen'. Het belang van 'binnen zijn' is zo groot, dat dit verstarring in de hand werkt. Ook als het werk fysiek of mentaal eigenlijk niet meer op te brengen is, op het punt staat te verdwijnen of onvoldoende ontwikkelmogelijkheden biedt, blijven werknemers zitten waar ze zitten. Hiermee berokkent de werknemer niet alleen schade aan zichzelf – aan zijn welbevinden, aan zijn gezondheid, aan zijn inzetbaarheid op de arbeidsmarkt op langere termijn –, maar ook aan zijn werkgever, die gebaat is bij een werknemer die gemotiveerd is, en voldoende geëquipeerd naar het werk komt en op tijd overstapt naar ander, kansrijker werk voordat hij onverhoopt uitvalt of werkloos wordt. Een open, dynamische economie als de Nederlandse kan zich deze verstarring eigenlijk niet permitteren.

De combinatie van complexe regels en een verstoord balans is ook één van de verklaringen voor de onstuimige groei van het aantal zelfstandig ondernemers, mensen die hun arbeid aanbieden voor eigen rekening en risico. Deze categorie werkenden is zeer divers, net als hun motieven om als zelfstandige aan de slag te gaan. Wat zij gemeen hebben is een flink fiscaal voordeel is ten opzichte van de werknemer; dat het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid zelden wordt verzekerd; en dat slechts een deel zelf spaart voor inkomen op de oude dag.

Voor zelfstandigen met een goede arbeidsmarktpositie pakt het ondernemerschap financieel goed uit, althans op korte termijn. Zij verdienen bruto en netto meer dan wanneer ze in loondienst zouden werken. Bovendien geeft het ondernemerschap hun veel autonomie: ze zijn alleen beschikbaar voor het werk dat ze graag willen doen en op de momenten waarop zij aan de slag willen.



**Welke maatregelen stelt het platform voor bij Arbeidscontracten?**

**Werkenden worden gelijk(er) behandeld**

- Werkenden krijgen dezelfde werkendekorting op de inkomstenbelasting.
- Werkenden krijgen dezelfde scholingsrechten.
- Alle werkenden zijn verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.

**Op de arbeidsmarkt bestaan drie soorten contracten**

- De arbeidsmarkt kent drie contractsoorten: voor werknemers, zelfstandig ondernemers en intermediair werkenden.

**Flexibele contracten worden aan banden gelegd, vaste contracten worden flexibeler**

- De regelgeving voor alle derdenrelaties wordt gelijk.
- Oproepkrachten krijgen zekerheid over hun inkomen per kwartaal; nuluren contracten verdwijnen.
- De duur van uitzendwerk voor hetzelfde werk bij één werkgever wordt beperkt.
- De minimale aanzegtermijn van tijdelijke contracten verdubbelt van een naar twee maanden.
- Werkgevers krijgen, binnen grenzen, het recht arbeidscontracten eenzijdig te wijzigen.

**De transitievergoeding maakt plaats voor een bijdrage aan de ontwikkelrekening**

- De bijdrage aan de ontwikkelrekening loopt op met het arbeidsverleden en kent een maximum.

**De eisen aan uitzendondernemingen gaan omhoog**

- Uitzendbedrijven moeten borg storten, malafide bestuurders worden geweerd.
- Uitzendbedrijven worden intensief gecontroleerd.

**Werknemers in de intermediaire sector krijgen een gelijk loon**

- Gelijk loon voor gelijk werk, is uitgangspunt voor de beloning van werknemers.

**Er komt één werkendekorting, ongeacht contractvorm**

- De arbeidskorting, MKB-winstvrijstelling en zelfstandigenkorting gaan op in één werkendekorting.
- De gebruikelijk loonregeling voor ondernemers maakt plaats voor een gebruikelijke rendementskorting.

**Belastingheffing verschuift van arbeid naar consumptie**

- De belasting op inkomen uit arbeid gaat stapsgewijs omlaag.
- Het lage Btw-tarief gaat stapsgewijs omhoog van 9 naar 12 procent.

Onvoldoende risicobesef is het belangrijkste probleem: als hen iets overkomt, en ze zijn niet verzekerd, kunnen ze diep vallen, hun spaargeld en vermogen kwijtraken – en in het uiterste geval zullen ze zelfs moeten aankloppen bij de gemeente voor inkomensondersteuning.

Er zijn ook zelfstandigen die een slechte arbeidsmarktpositie hebben voor wie het ondernemerschap een schijnwereld is. Hun keuze voor het ondernemerschap is niet (volledig) vrijwillig en ze hebben nauwelijks invloed op de voorwaarden waaronder het werk plaatsvindt. De fiscale voordelen zijn in feite een inkomenssubsidie. Anders gezegd, opdrachtgevers eigenen zich (een deel van) het kostenvoordeel toe dat hen door de overheid is toebedacht. Zij werken voor een lagere beloning dan als ze werknemer zouden zijn, hebben geen inkomensverzekeringen, en nauwelijks rechten.

Werkgevers kunnen evenmin uit de voeten met de complexe wetgeving en de onbalans op de arbeidsmarkt. Zo is een groot probleem dat de werkgever met een personeelsbestand met vaste krachten die zich keurig houdt aan de cao, het aflegt tegen de concurrent die zijn personeel via goedkope of schimmige constructies ‘inkoopt’. Als gevolg van de intensieve concurrentie op prijs van arbeid kan het arbeidsvoorwaardenniveau van een hele sector of beroepsgroep door de bodem zakken. Een ander probleem is dat in sectoren waar de krapte groot is en de positie van werkenden sterk, mensen niet meer in dienst willen komen. Daardoor ontstaat onevenredig veel druk op het vaste personeel om het zware werk te doen. En dan zijn er nog werkgevers die met een vastgeklonken personeelssegment zitten dat niet in beweging te krijgen is, zelfs als het werk onder druk staat.

De huidige regulering en uit de hand gelopen verschillen op de arbeidsmarkt, kortom, zijn nadelig voor alle betrokkenen. En voor ons allen. De huidige ordening draagt bij aan een tweedeling in de economie. Aan de ene kant staan organisaties waar beloningen hoog zijn, kwaliteit van het werk uitstekend is en ontwikkelkansen vrijwel oneindig zijn. Aan de andere kant staan organisaties met lage beloningen, een lage kwaliteit van werk, weinig ontwikkelmogelijkheden. Dit is geen heilzame route.

## **Wat zijn de (systeem)oorzaken van het probleem?**

De belangrijkste systeemoorzaken zijn:

- Werkenden worden door de wetgever ongelijk behandeld. Zowel fiscaal, als ten aanzien van inkomensverzekeringen en pensioen.
- Mede als gevolg van de ongelijke behandeling van werkenden door de wetgever, zijn er voor werkgevers aan werknemerscontracten niet alleen directe kosten verbonden, maar ook indirecte kosten en risico's, zoals kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en de ontslagvergoeding.
- De wet- en regelgeving is complex en niet-handhaafbaar. Hierdoor is een wildgroei aan contracten ontstaan.
- Er zijn werkenden met een vast contract die, soms versterkt door de afspraken in een cao, intern onvoldoende flexibel zijn. De werkgever heeft daarbij geen mogelijkheid om de arbeidstijd bij afnemende activiteit aan te passen.
- De Inspectie SZW is niet in staat de (complexe) regels te handhaven.
- Transities op de arbeidsmarkt (van werk naar werk, in welke contractvorm dan ook) worden belemmerd door regelgeving.
- Werkgevers hebben in delen van de economie zoveel marktmacht, dat dit ten koste gaat van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt.
- Er is in de loop der tijd, mede door de technologische ontwikkeling, een ongelijk speelveld ontstaan ten aanzien van de verscheidene (nieuwe) vormen van flex.

## **Wat zijn, mede gegeven de visie, de doelstellingen van het platform?**

De wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt moet bijdragen aan vier van de overkoepelende hoofddoelstellingen van het platform:

**Doel 1:** De wetgeving op de arbeidsmarkt is begrijpelijk, efficiënt en handhaafbaar

**Doel 2:** Werkenden wordt (fiscaal) gelijk behandeld

**Doel 3:** Flexwerkenden worden (sociaal) gelijk behandeld op basis van principe ‘gelijk loon voor gelijk werk, tenzij CAO’

**Doel 4:** Alle (flex-)werkers zijn passend verzekerd tegen inkomensverlies

Daarnaast heeft het platform voor de regulering van de arbeidsmarkt een aantal specifiekere doelen geformuleerd:

**Doel 5:** Het werknemersbegrip en het ondernemersbegrip zijn helder gedefinieerd en praktisch toepasbaar

**Doel 6:** Het vaste contract biedt meer mogelijkheden voor interne flexibiliteit.

**Doel 7:** De uitzendsector is goed gereguleerd en is het voorbeeld voor andere (nieuwe) vormen van flex dat wil zeggen: eventuele andere (nieuwe) flexvormen dienen zich aan dezelfde normen en regels te houden

**Doel 8:** Werknemers zijn verplicht fit te blijven voor de arbeidsmarkt, werkgevers zijn verplicht dit te faciliteren

### **Hoe ziet een ordelijke arbeidsmarkt er op hoofdlijnen uit?**

Op de ordelijke arbeidsmarkt bestaan drie soorten contracten. Ten eerste: arbeidsovereenkomsten voor bepaalde of onbepaalde tijd. Dat zijn arbeidsovereenkomsten voor werknemers, in vaste of in tijdelijke dienst. Ten tweede: uitzendcontracten en andere (nieuwe) contractvormen via derden. Dat zijn contracten voor uitzendwerknemers, detachering- en payrollcontracten, alsmede (nieuwe) contractvormen die voortvloeien of nog zullen voortvloeien uit de platformontwikkeling. Uitgangspunt is dat deze (nieuwe) vormen zoveel als mogelijk gelijk aan uitzendwerk gereguleerd moeten worden en voldoen aan dezelfde principes, zodat hier een gelijk speelveld zal ontstaan. Ten derde: opdrachtovereenkomsten. Dat zijn contracten voor zelfstandig ondernemers die hun eigen arbeid aanbieden als dienst of product. Er is geen preferente contractvorm. De contracten zijn helder en onafhankelijk gedefinieerd: je bent een werknemer als ..., je bent een uitzendwerknemer als... en je bent een ondernemer als.... Daardoor zijn de contracten helder van elkaar te onderscheiden. Dit maakt de regels op de arbeidsmarkt ook handhaafbaar.

Hoe verschillend deze drie soorten contracten ook mogen zijn, in de basis gaat het in alle gevallen om hetzelfde: mensen die door te werken de waarde van werk realiseren en een inkomen verdienen dat hen in staat stelt het leven te leiden dat ze willen. Dit impliceert dat er alle reden is om werknenden, in welk contractvorm dan ook, in de basis te

verzekeren tegen drie grote inkomensrisico's: kennisveroudering, arbeidsongeschiktheid en lang leven. Voor alle werkenden geldt, onder meer, dat zij zich moeten kunnen om- en bijscholen (zie thema 1), dat zij verzekerd moeten zijn tegen inkomensverlies bij langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid alsmede werkloosheid (thema 3), en dat inkomen uit arbeid fiscaal gelijk wordt belast (thema 6) en met name voor flexwerkenden het principe 'gelijk loon voor gelijk werk, tenzij CAO' wordt gehanteerd.

Op de ordelijke arbeidsmarkt kiezen werkenden en werkgevers voor een contractvorm vanwege de aard van het werk of vanwege de expliciete en vrijwillige keuze om als ondernemer te werken. Niet langer zijn prijsprikkels of prikkels om arbeidsvoorwaarden te ontwijken, doorslaggevend. Met andere woorden: het prijsmechanisme werkt goed. Door werkenden (op het gebied van ontwikkeling, verzekeringen, fiscaliteit en in sociaal opzicht) gelijkter te behandelen, vermindert de verstoring van de arbeidsmarkt.

Op een ordelijke arbeidsmarkt is werkgeverschap aantrekkelijk, niet te zwaar belast en worden werkgevers in staat gesteld om hun werknendenbestand aan te passen aan veranderende omstandigheden en strategische keuzes. Werkgevers – zeker in het midden- en kleinbedrijf – schrikken terug om mensen in dienst te nemen. Werken met flex-krachten en het inhuren van zzp'ers wordt als alternatieve methode gebruikt om toch het werk gedaan te krijgen en wendbaarheid te realiseren. Deze vormen van 'externe flex' zouden alleen toegestaan moeten zijn als wordt voldaan aan het principe 'gelijk loon voor gelijk werk, tenzij een CAO'. Hierdoor kan een betere balans ontstaan.

Op een ordelijke arbeidsmarkt moet ruimte zijn voor het opvangen van tijdelijke fluctuaties in de vraag naar arbeid en voor de organisaties die zich specialiseren in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het overnemen van al dan niet essentiële taken bij de opdrachtgevende organisatie. Van belang is daarbij wel dat er zaken worden gedaan met bonafide ondernemingen tegen fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden.

### **Hoe kan de ordelijke arbeidsmarkt concreter worden uitgewerkt?**

Het platform beschouwt de regulering van de arbeidsmarkt, de juridische kant van de zaak, als

het kader waarbinnen de arbeidsmarkt functioneert. Regels en wetten zorgen ervoor dat er evenwicht is tussen de machtspositie van werkenden en werkgevers en leiden zo de arbeidsmarkt in goede banen. Als de regels en wetten dat niet langer doen en het kader steeds meer gaten begint te vertonen, dan is er behoefte aan herregulering. In dat stadium zijn we beland.

### **a Gelijkere behandeling van werkenden**

Gelijkere behandeling van alle werkenden moet het startpunt zijn van de herregulering van de arbeidsmarkt. Iedereen een ontwikkelrekening (uitgewerkt in thema 1); alle werkenden in de basis verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid (uitgewerkt in thema 3), en al het inkomen uit arbeid gelijk fiscaal behandeld en in overeenstemming met het principe 'gelijk loon voor gelijk werk, tenzij CAO'.

Als gevolg hiervan worden de kostenverschillen tussen verschillende contractvormen kleiner. De neiging om alleen te kiezen voor prijs en dus voor 'het goedkoopste contract' neemt navenant af. De prikkel om op het ondernemerschap over te stappen enkel om op de korte termijn een hoger inkomen te ontvangen, wordt kleiner. Werkgevers én werkenden kunnen hun contractvorm dan weer kiezen op inhoudelijke gronden.

Ook al neemt gelijkere behandeling een belangrijke onevenwichtigheid weg in het huidige contractenstelsel, er blijven verschillen bestaan tussen de overgebleven contracten. Om duidelijk te maken voor welk type werk de verschillende contracten bedoeld zijn en om te stimuleren dat ze daar ook voor worden gebruikt, is het nodig de juridische status van een werkende (en een werkgevend) helder te definiëren. We werken hieronder de verschillende soorten contracten in meer detail uit: de ondernemer, de werknemer en de uitzendwerknemer.

### **b Gereguleerde contractvormen**

Een ondernemer is iemand die zijn eigen arbeid te gelde maakt. Als een ondernemer hierbij gebruikt maakt van kapitaalgoederen, of andere werkenden in dienst heeft, is het zonneklaar dat we te maken hebben met een ondernemer. Ondernemerschap kan dus sowieso worden herkend aan investeringen in kapitaalgoederen en het in dienst hebben van andere werkenden.

Ondernemerschap kan (juridisch) lastiger vastgesteld worden als een ondernemer alleen met zijn eigen arbeid onderneemt, dus (nagenoeg) zonder investeringen in kapitaalgoederen, en zonder mensen op de loonlijst. Deze zelfstandige ondernemer lijkt dan sterk op de (uitzend)werknemer: hij levert arbeid in ruil voor een beloning. Toch stelt het platform dat een werkende wel degelijk ondernemer kan zijn van zijn eigen arbeid en voor eigen rekening en risico werkt. Dit type ondernemer is er in vele soorten en maten – van de interimmanager en de journalist tot de schilder en de acteur. Een glasheldere definitie is dus niet te geven. Wel zijn er kenmerken die dwars door de groep ondernemers heen lopen op basis waarvan de groep werknemers en ondernemers van elkaar te scheiden zijn.

Een belangrijke aanwijzing is de beloning van de werkende. De ondernemer loopt een hoger inkomensrisico dan de (uitzend)werknemer, en verdient daarom in de regel een hogere uurbeloning dan de (uitzend)werknemer die hetzelfde werk doet. Het platform stelt daarom voor de (uur)beloning zwaar te laten wegen als het erop aankomt een 'ondernemer van eigen arbeid' juridisch te onderscheiden van een 'werknemer'. Als de beloning van een werkende per uur hoger is dan de integrale arbeidskosten van een werknemer, dan is de zelfstandige een ondernemer

Zo zijn er dus drie hoofdcriteria om ondernemers te definiëren. Het zijn mensen die of a) betekenisvolle investeringen hebben gedaan in kapitaalgoederen; b) mensen in dienst hebben; c) als zelfstandige per uur meer verdienen dan vergelijkbare werknemers.

Voor arbeidsorganisaties is het van belang bij het aangaan van het contract met een ondernemer (in hoge mate) zeker te weten dat het gaat om een overeenkomst van opdracht. Deze zekerheid is er als de uurbeloning hoger is dan die van vergelijkbare werknemers. Het platform stelt voor dat de overheid jaarlijks een loonkostenoverzicht publiceert, mede op basis van afgesloten cao's. Werkgevers die ondernemers een tarief betalen dat hoger is dan de hierin gepubliceerde arbeidskosten, zijn er zeker van een overeenkomst van opdracht te hebben afgesloten. Is dit niet het geval, dan bestaat het rechtsvermoeden dat betrokkene als werknemer werkzaam is geweest. Dit vermoeden kan met kracht van argumenten worden weerlegd.

Mensen kunnen het ondernemerschap combineren met werknemerschap. Zij kunnen tegelijkertijd (in deeltijd) in dienst zijn bij een organisatie, en voor een ander deel van de werkweek activiteiten ontplooiën als ondernemer van eigen arbeid. De afbakening tussen een werknemer en een werknemer die via een derde werkzaam is zoals bij uitzendarbeid vereist de nodige aandacht. Voor uitzendarbeid is dat goed geregeld in het BW, Waadi en de uitzend-CAO. In de Waadi is ook payrolling opgenomen. Ook contracting en alle andere (nieuwe) vormen van flex dienen gereguleerd te worden in lijn met de wijze waarop uitzendarbeid is geregeld. Het platform sluit voor het begrip uitzendcontract aan bij de definitie in het BW-artikel 690 die dit contract omschrijft als: de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. Voor uitzendwerk mag een beroep worden gedaan op het uitzendbeding dat voor 26 weken geldt en bij CAO is te verlengen. Uitzendkrachten mogen in principe maximaal drie jaar bij een en hetzelfde bedrijf in eenzelfde functie ter beschikking worden gesteld.

De laatste jaren zijn er naast de klassieke vormen van contracting als schoonmaak, beveiliging en catering die allen goed gereguleerd zijn, mede door toedoen van nieuwe technologie, vormen van contracting ontstaan die minder eenduidig zijn. Voor de inbedding en regulering van deze nieuwe vormen van werk kiest het platform voor de benadering gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling. Dat beginsel geldt dus ook voor contracting en andere driehoeksrelaties en moet in de Waadi verankerd worden. Daarmee wordt de reikwijdte van deze wet uitgebreid. Ook voor deze nieuwe driehoeksrelaties wordt, net als voor uitzenden, via de wet de mogelijkheid geboden om bij cao van de wet afwijkende afspraken te maken. Op deze manier geven we ruimte aan nieuwe vormen van ondernemerschap en een moderne derde rijbaan maar wel met een gelijk speelveld als uitgangspunt. Het platform erkent en onderkent de noodzaak van arbeidsorganisaties zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Bedrijven en organisaties moeten wendbaar zijn. Ingezien moet worden dat

bedrijven en organisaties zich steeds meer via ketens hebben georganiseerd en zullen organiseren, waarbij dus veel werk wordt uitbesteed aan derden. Van belang daarbij is te erkennen dat de opdrachtgevendende organisatie erop zal moeten toezien dat al deze relaties in de keten zich in sociaal opzicht verantwoord gedragen, passend bij het eigen beleid.

### **c Externe flex en interne flex**

De gewenste wendbaarheid van organisaties kan gerealiseerd worden via 'externe flex' en via 'interne flex'. Het verdient aanbeveling om externe flex verder te reguleren door de aanpassing van de opzegtermijn, nulurencontracten en het ketenbeding. We lichten dit hieronder toe.

De minimale opzegtermijn van de arbeidsovereenkomst voor de werkgever moet in de eerste vijf jaar worden verlengd van één naar twee maanden; voor langer durende arbeidsrelaties geldt al een langere opzegtermijn. Door de verlenging van de opzegtermijn krijgen ook werkenden met korte contracten ruimer de tijd op zoek te gaan naar ander werk. Ook zullen werkgevers het beëindigen van het contract moeten melden aan de inkomensverzekeraar. Dit wordt verder uitgewerkt in thema 3.

Nulurencontracten zoals die nu worden overeengekomen, zijn niet meer toegestaan. Werkgever en werknemer moeten minimaal per kwartaal (of zoveel korter als sprake is van een contract voor bepaalde tijd) een vast aantal uren overeenkomen waarover het loon wordt voldaan. Dit loon moet worden betaald in gelijke bedragen per periode (loonspreiding). De werkgever behoudt vrijheid om de te werken uren naar boven of beneden bij te stellen, terwijl de werknemer zekerheid heeft over het minimaal verdiende het inkomen per maand.

Het ketenbeding wordt beperkt tot drie opeenvolgende contracten in drie jaar.

Als gezegd kan de wendbaarheid van een onderneming zowel voortkomen uit externe flex als uit interne flex. Werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst met de werkgever zullen flexibeler inzetbaar moeten worden. De werkgever en de werknemer zijn in zo'n geval een langdurige relatie aangegaan. Dit biedt de werknemer met een vast contract voordelen ten opzichte van andere werkenden; zij zijn, in termen van de bovenstaande beschrijving van het maatschappelijke probleem, de werkenden die 'binnen' zijn. Tegenover de

zekerheden die deze werkenden hebben hoort een zekere mate van wendbaarheid te staan in het zicht van continuïteit van de arbeidsrelatie.

De eerste component hiervan is dat in arbeidsovereenkomsten standaard een ontwikkelplicht en een ontwikkelrecht wordt opgenomen. Een werkgever moet een werknemer kunnen verplichten zich bij te scholen om zo (flexibel) inzetbaar te blijven, binnen én buiten de eigen organisatie. De werknemer op zijn beurt, heeft recht op een maandelijks storting van de werkgever op budget 2 van zijn individuele ontwikkelrekening.

De tweede component is dat werkgevers meer gebruik gaan maken van de bestaande mogelijkheden om capaciteit intern flexibeler te organiseren. Een mooi voorbeeld hiervan is het 'jaarurencontract', waarin per jaar het aantal te werken uren vastligt, net als de beloning, maar de inzet van deze uren (binnen grenzen) flexibel is.

De derde component van 'interne flex' is het recht van de werkgever om de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen, zoveel mogelijk naar analogie van het al bestaande recht van werknemers om dit te doen. Het gaat hierbij vooral, maar niet alleen, om wijziging van de arbeidsomvang. Dit heeft dus ook consequenties voor het salaris van de werknemer.

Net als een werknemer het recht heeft zijn arbeidsomvang eenzijdig te verminderen (tenzij er bij de werkgever zwaarwegende bezwaren bestaan om dit te weigeren), moet de werkgever ook het recht krijgen de arbeidsomvang en dus het salaris eenzijdig te verminderen. Dit mag wel alleen onder voorwaarden. De werkgever mag de arbeidsomvang met maximaal 20 procent bekorten. Bij wijze van compensatie betaalt de werkgever de werknemer dan gedurende de eerste drie maanden 90 procent van het salaris door en gedurende de tweede 3 maanden 85 procent. Als een organisatie zich gedwongen voelt het personeelsbestand in te krimpen, ontstaat zo de mogelijkheid om vijf mensen 20 procent minder te laten werken, in plaats van één collega te ontslaan. Deze mogelijkheid zou in de wet moeten worden verankerd, waarbij cao-partijen de mogelijkheid krijgen hierover ruimere afspraken te maken. Herstel van de oude arbeidsomvang is mogelijk, zowel op initiatief van de werkgever als de werknemer.

Naast de werktijd kan ook de functie-inhoud, werktijden en standplaats worden aangepast.

De werkgever gaat in alle gevallen eerst in overleg met de werknemer en vraagt de OR om advies als het gaat om aanpassing van de arbeidstijd bij meer dan 20 werknemers. Bij elk van deze elementen (arbeidsomvang, functie-inhoud, werktijden en locatie) moet de werknemer akkoord gaan met de door de werkgever voorgestelde wijziging als dit 'in redelijkheid' van hem kan worden verwacht. De werknemer heeft van zijn kant op grond van de Wet flexibel werken het recht eenzijdig de arbeidsomvang te verminderen en (onder meer voorwaarden) te vermeerderen en zijn werktijden aan te passen.

#### **d Lasten werkgeverschap**

Het platform bepleit verlichting van de lasten van het werkgeverschap, in het bijzonder voor de contracten met een langere looptijd.

Het eerste element hiervan is een verschuiving van belasting op arbeid naar consumptie. Het lage btw-tarief kan stapsgewijs gelijk worden getrokken met het hoge btw-tarief, onder gelijktijdige verlaging van de belasting op inkomen uit arbeid. Deze lastenverlichting heeft dus betrekking op alle vormen van arbeidskosten en -inkomen.

Het tweede element is het afbouwen van de transitievergoeding bij ontslag naar nul. Voor werknemers staat hier een verhoging van de WW-uitkering naar 90 procent in de eerste periode tegenover. In plaats van een transitievergoeding worden werkgevers verplicht bij beëindiging van een vaste overeenkomst op hun initiatief een bijdrage te storten op (budget 2 van) de individuele ontwikkelrekening van werknemers. De hoogte hiervan is afhankelijk van de duur van de arbeidsrelatie en is gemaximeerd op tienduizend euro.

Het derde element is het bieden van zekerheid aan werkgevers rondom ontslag. Wanneer de werkgever een werknemer wil ontslaan op grond van een in de persoon van de werknemer gelegen reden (zoals disfunctioneren of een verstoorde arbeidsrelatie), ontbindt de rechter altijd, ook als de rechter oordeelt dat de gronden hiervoor ontbreken. Als dit laatste het geval is, kent de rechter de werknemer een schadevergoeding toe, tenzij sprake is van een opzegverbod zoals ziekte. De huidige preventieve ontslagtoets blijft dus in stand maar de rechter kan een ontbindingsverzoek van de werkgever dus niet meer afwijzen. Gedwongen herstel van de arbeidsrelatie behoort tot het verleden.

## e Fatsoenlijke uitzendsector

Omdat uitzendarbeid als een van de drie contractsoorten op een ordelijke arbeidsmarkt goed is gereguleerd is het extra belangrijk dat de sector bestaat uit betrouwbare ondernemingen, die inleners, uitzendkrachten en de overheid netjes bedienen. Om dit te bereiken is een goede ordening van de uitzendsector noodzakelijk.

De ordening bestaat uit een aantal onderdelen.

Ten eerste moet er een drempel komen voor het oprichten van een uitzendonderneming en als waarborg tegen het zeer vluchtige ondernemerschap in de sector. Alle uitzendorganisaties (rechtspersonen) moeten een waarborgsom storten van 100.000 euro, zodat de afdracht van sociale premies en belastingen zijn gegarandeerd, net als de uitbetaling van lonen. Deze verplichting kan na een aantal jaren van goed gedrag komen te vervallen. De drempel moet zich ook richten op de persoon van de uitzendondernemer. De Kamer van Koophandel moet alleen inschrijvingen accepteren van ondernemers met een zuiver blazoen. Toetsing dient daarbij plaats te vinden op betrouwbaarheid, arbeidsmarktdeskundigheid en financiële soliditeit.

Ten tweede moet het toezicht op uitzendondernemingen worden aangescherpt. Uitzendorganisaties die zijn gecertificeerd door de Stichting Normering Arbeid (SNA) vallen onder een specifiek toezichtregime. Andere uitzendondernemingen moeten minstens eens per drie jaar worden gecontroleerd op naleving van de regels door de Arbeidsinspectie en de fiscus.

Ten derde dient er een sluitende aanpak te komen voor het weren van malafide ondernemers in de sector. Dit kan de vorm hebben van een persoonsgerichte aanpak van malafide ondernemers en met een bestuursrechtelijk verbod voor uitzendondernemers die zich in het verleden bij herhaling hebben schuldig gemaakt aan malafide praktijken.

Ten vierde is er ook een rol weggelegd voor inlenende organisaties. Deze dienen zich ervan te vergewissen dat zij uitzendarbeid inkopen bij SNA-gecertificeerde leden. Dit dient te worden vermeld in het jaarverslag en worden gemeld aan de ondernemingsraad. Als inleners uitzendarbeid inkopen bij niet-SNA-gecertificeerde

ondernemingen moeten zij dit melden aan de Arbeidsinspectie.

Naast deze kernkwesties voor de hervorming van de regulering op de arbeidsmarkt, stelt het platform voor een aantal kleinere verbeteringen aan te brengen:

- 1 Er komt (voor volwassenen) één minimum-  
uurloon, onafhankelijk van het aantal uren  
dat wordt gewerkt.
- 2 De Inspectie SZW wordt uitgebreid.
- 3 Het concurrentiebeding wordt beperkt.  
Een concurrentiebeding kan alleen worden  
opgenomen in een arbeidsovereenkomst als  
dit een zwaarwegend bedrijfsbelang dient, en  
de betrokkene een jaarsalaris verdient hoger dan  
50 duizend euro per jaar. Het wordt verboden  
een concurrentiebeding overeen te komen met  
ondernemers. Het directe belemmeringsbeding  
bij uitzenden blijft bestaan.

### 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

**Hier werken we het thema activerende en solidaire inkomensverzekeringen uit in meer detail. We doen dat, net als bij de andere thema's, aan de hand van een aantal centrale vragen.**

We zullen eerst ingaan op inkomenszekerheid als overkoepelend thema, en vervolgens de afzonderlijke (verzekeringen tegen) inkomensrisico's apart bespreken.

---

1 Een leven lang ontwikkelen

2 Arbeidscontracten die werken

#### 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

- De verzekering tegen werkloosheid
- De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid
- Verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken

4 De basis van de arbeidsmarkt

5 Jonge kinderen en hun werkende ouders

6 Het Werkhuis

#### **Wat is, overkoepelend, het maatschappelijke probleem met inkomensverzekeringen?**

Verzekeringen tegen inkomensverlies zijn een groot goed. Zowel voor de betrokkenen (die bij inkomensverlies hun consumptiepatroon kunnen voortzetten, in elk geval tijdelijk) als voor de samenleving als geheel, omdat de verzekeringen bijdragen aan macro-economische stabiliteit. Zonder bescherming tegen inkomensrisico's is het moeilijk voor mensen om belangrijke levensbeslissingen aan te gaan, zoals het kopen van een huis of het stichten van een gezin. Voor wie onverhoopt gebruik moet maken van zo'n verzekering, is het belangrijk dat er goede ondersteuning is om naar vermogen terug te keren naar werk; hieraan ontbreekt het nu.

De maatschappelijke problemen met inkomensverzekeringen vallen uiteen in twee soorten. Ten eerste: ontbrekende verzekeringen. Ten tweede: problemen met de huidige verzekeringen.

Twee inkomensrisico's van werkenden zijn in Nederland nu nagenoeg niet verzekerd. Ten eerste het risico op veroudering van en schade aan het menselijk kapitaal. Dit is in een groot aantal gevallen het achterliggende risico bij verzekeringen tegen inkomensverlies door werkloosheid en

arbeidsongeschiktheid. We verzekeren wel het inkomensverlies van een timmerman die wordt ontslagen bij een timmerfabriek, maar negeren dat zijn baankansen miniem zijn, omdat hij niet heeft leren omgaan met de computergestuurde zaagrobot. Het maatschappelijk probleem dat hierdoor ontstaat, is dat werkenden structureel langs de kant van de arbeidsmarkt komen te staan (met alle gevolgen van dien), terwijl dit in principe te voorkomen zou zijn geweest.

Het tweede risico dat in Nederland nagenoeg onverzekerd is, is het risico op inkomensverlies door zorgtaken in de nabije omgeving. Dit kan zowel gaan om de zorg voor jonge kinderen als om de zorg voor ouders of andere naasten. Verlof hiervoor is, ook in vergelijking met andere Europese lidstaten, karig geregeld in Nederland. Het maatschappelijke probleem dat hierdoor ontstaat is dat mensen met zware zorgtaken overbelast raken. Het vraagstuk krijgt extra gewicht, nu het platform ervoor pleit dat meer mensen meer werken in Nederland. Zorg én (voltijds) werk zijn dan alleen te combineren door roofofbouw te plegen op het eigen leven.

Naast ontbrekende verzekeringen zijn er ook problemen met bestaande verzekeringen tegen inkomensrisico's.

Ten eerste hebben inkomensverzekeringen onbedoelde effecten. Als de premies en/of rechten van verzekeringen zo zijn ingericht dat betrokkenen weinig belang hebben de verzekering te verlaten, dan nodigt dit uit tot onnodig of zelfs oneigenlijk gebruik. De premiebetaler betaalt dan het gelag.

Ten tweede, ook al is het gebruik van een inkomensverzekering valide, tijdens een (voltijds) verblijf in de sociale zekerheid wordt geen enkele baat van werk gerealiseerd. Betrokkene heeft weliswaar inkomen, maar ondervindt niet de brede voordelen van werk zoals collega's, vaste structuur in de dag, en leert niets (informeel) bij. Op zijn menselijk kapitaal moet de betrokkene versneld afschrijven. Het maatschappelijke probleem is dat inkomensverzekeringen onvoldoende activerend zijn.

#### **Wat zijn de systeemorzaken van het maatschappelijke probleem?**

Naast het ontbreken van de verzekeringen tegen verlies aan menselijk kapitaal en inkomensverlies door zorgtaken, ziet het platform vier systeemorzaken die de huidige inefficiënties en



maatschappelijke problemen veroorzaken binnen de huidige inkomensverzekeringen tegen werkloosheid en ziekte en arbeidsongeschiktheid.

### **Veel zelfstandigen zijn onderverzekerd**

Ten eerste leidt de keuze die zelfstandigen hebben om zich te verzekeren tegen inkomensrisico's er in veel gevallen toe dat ze zich niet (voldoende) verzekeren. Er zijn gevallen waarin dit, vanuit individueel perspectief, geen probleem is, bijvoorbeeld vanwege al opgebouwd vermogen of een hoog inkomen van een partner. Maar is veel andere gevallen leidt het gebrek aan verzekeringen ertoe dat in geval van inkomensverlies een beroep moet worden gedaan op collectieve voorzieningen. Deze zelfstandigen blijken dan niet passend verzekerd te zijn geweest.

### **Ongelijke verzekeringsrechten en -plichten tussen contractvormen**

Ten tweede kunnen verschillen in verantwoordelijkheden en kosten tussen contractvormen veroorzaken dat werkenden terecht komen in een niet-passende contractvorm. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en in grote mate ook ouderdom; niet-werknemers zijn vrij zich te verzekeren, maar doen dit veelal niet. Dit leidt tot grote kostenverschillen tussen contractvormen met als gevolg dat, met name aan de basis van de arbeidsmarkt, werkenden in de contractvorm kunnen belanden die de werkgever of opdrachtgever het meeste directe kostenvoordeel geeft. Dit doet afbreuk aan de mate waarin mensen passend verzekerd zijn.

### **Onbalans in re-integratieplicht tussen werkgever en werknemer**

Ten derde is de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer bij ziekte en arbeidsongeschiktheid nu te beperkt. Voor werkgevers is het arbeidscontract (voor onbepaalde tijd) in de afgelopen decennia verzaamd door verplichtingen die samenhangen met inkomenszekerheid en inkomensverzekeringen van werknemers. Deze verantwoordelijkheden zijn op macroniveau aantoonbaar succesvol omdat ze werkgevers ertoe hebben verleid te investeren in preventie, verzuimbegeleiding, re-integratie en goede arbeidsomstandigheden. De kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn hierdoor op

macroniveau gedaald. Tegelijkertijd worstelen vooral kleinere werkgevers met de verplichtingen die zij opgelegd hebben gekregen. Voor werknemers zijn de plichten in de praktijk beperkt om zich maximaal in te spannen om bij ziekte terug te keren naar werk.

### **Kosten en baten van preventie vallen niet bij dezelfde partij**

Ten vierde: preventie komt nog onvoldoende van de grond. De onderliggende risico's op inkomensverlies worden niet voldoende geadresseerd in de huidige inrichting van systemen. Het gaat hierbij in het bijzonder om het risico op een gebrek aan menselijk kapitaal. En om gezondheidsrisico's die samenhangen met beroepen waarvan duidelijk is dat die niet tot aan de pensioenleeftijd zijn vol te houden. Programma's op het gebied van preventie bereiken vaak maar een deel van de werkenden. Vaak is dat de groep die nu ook al bezig is met vitaliteit, gezondheid en ontwikkeling. Werkgevers die primair verantwoordelijk zijn voor de financiering van preventie, zijn terughoudend omdat hun investering verdwijnt in het geval dat werknemers overstappen naar een andere werkgever.

### **Onvoldoende prikkels om verblijf in sociale zekerheid zo kort mogelijk te houden**

Ten vijfde: wanneer werknemers onverhoopt in een uitkering belanden, worden zij nog onvoldoende gestimuleerd en geholpen om hun verblijf nuttig te besteden en de duur ervan zo kort mogelijk te houden.

Bij het nadenken over (inkomens)verzekeringen moet een balans worden gezocht tussen activering en inkomensbescherming. In een extreme situatie leidt een stelsel dat doorslaat op activering ertoe dat werkenden onvoldoende zekerheden en bescherming hebben. Denk bijvoorbeeld aan een uitkering die te laag is om de vaste lasten van een huishouden van te betalen. Een stelsel waarin solidariteit te dominant is, daarentegen, biedt veel bescherming, maar kan ertoe leiden dat mensen er meer en langer gebruik van maken dan nodig is. Wanneer het beeld ontstaat dat het gebruik van de verzekering te vrijblijvend is, en de premiestelling onvoldoende waarborgen tegen afwenteling biedt, doet dit afbreuk aan het maatschappelijke draagvlak en ondermijnt dit de bereidheid om hiervoor premies af te dragen.

Herijken van het huidige stelsel is mogelijk aan de hand van drie stadia. Stadium 1: voorkomen dat mensen gebruik moeten maken van de verzekering (preventie); 2. Adequate dekking van de schade in geval die zich voordoet (deelnemersbestand en polisvoorwaarden); 3. Beperking van de hoogte van de schadelast (terugkeer naar werk). In elk van deze drie stadia is in Nederland nog verbetering mogelijk.

Bij de verschillende verzekeringen tegen specifieke inkomensrisico's zijn de problemen en systeemorzaken in detail verschillend. De verzekering tegen een gebrek aan menselijk kapitaal is in de voorstellen van het platform geadresseerd door de introductie van de individuele ontwikkelrekening, en het advies van het Werkhuis, zoals beschreven in thema 6. In het vervolg van dit thema gaan we nader in op drie andere inkomensrisico's: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, en zorg.

## De verzekering tegen werkloosheid

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen**
  - **De verzekering tegen werkloosheid**
    - De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid
    - Verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders
- 6 Het Werkhuis

### Wat zijn de maatschappelijke problemen met de WW?

Te veel werkenden belanden in de WW in plaats van van werk naar werk te gaan; te veel mensen doen te lang een beroep op de WW. Als gevolg hiervan is de schadelast in de WW hoger dan noodzakelijk is, waardoor de WW-premies vermijdbaar hoog zijn.

Tijdens een verblijf in de WW moeten betrokkenen afschrijven op hun menselijk kapitaal. Naarmate een verblijf in de WW langer duurt, wordt het lastiger de weg naar werk terug te vinden.

### Wat zijn de systeemorzaken van de problemen met de WW?

Er is in de huidige inrichting van systemen weinig aandacht voor het voorkomen dat mensen in de WW belanden. Deels is dit het gevolg van het ontbreken van de verzekering tegen verlies van

menselijk kapitaal. Hier komt bovenop dat de opzegtermijn voor kortdurende arbeidscontracten zo kort is (één maand), dat het vinden van nieuw werk in aansluiting op de baan die is opgezegd bijna onmogelijk is.

Eenmaal in de WW, zijn er voor de werkloze weinig verplichtingen; is er weinig hulp bij het vinden van nieuw werk; is er weinig menselijk contact met de verzekeraar (UWV); bijscholing om nieuw werk te vinden is alleen mogelijk onder strikte voorwaarden. Naast veel kortdurende werkloosheid, kent Nederland daarom ook veel langdurige werkloosheid.

Wie gedurende het verblijf in de WW ziek wordt, kan dit melden, waardoor de WW-uitkering wordt onderbroken voor een Ziektewetuitkering, en de totale maximale verblijfsduur in de uitkering wordt verlengd. De inrichting en uitvoering van de WW lijkt ontworpen om het Britse spreekwoord te illustreren: *penny wise, pound foolish*. De mate van feitelijke inkomensbescherming wisselt bovendien sterk. Vooral voor mensen die van hun oude werkgever een 'transitievergoeding' meekregen, al dan niet vastgelegd in de CAO, is er om financiële redenen weinig reden haast te maken met een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Door de combinatie van WW-uitkering plus vergoeding blijft hun inkomen gelijk, of stijgt zelfs, in elk geval tijdelijk. Daar staat tegenover dat voor mensen met lage lonen een vervangingsratio van 75 procent van hun laatstverdiende loon problematisch weinig kan zijn.

### Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen met de WW?

De doelstellingen van het platform met de hervorming van de WW zijn als volgt:

- 1 Gebruik van de WW daalt doordat mensen van baan naar baan gaan, zonder tussenstop in de WW (preventie).
- 2 De WW biedt verzekerden een passende verzekering tegen inkomensverlies door werkloosheid (passende verzekering).
- 3 Verzekerden zijn gedurende hun verblijf in de WW actief bezig met loopbaanoriëntatie, solliciteren en hun ontwikkeling (wederkerigheid), gericht op het vinden van passend werk.
- 4 Werkgevers ervaren prikkels om mensen vanuit de WW in dienst te nemen.



**Welke maatregelen stelt het platform voor bij Werkloosheid?**

**Gebruik van de WW-uitkering wordt voorkomen**

- De ontwikkelrekening stelt mensen in staat hun kennis en vaardigheden op peil te houden.
- De verlengde aanzegtermijn biedt mensen de kans van werk naar werk te gaan, zonder beroep op de WW.

**De WW-uitkering gaat omhoog, en wordt korter**

- De WW-uitkering wordt 90 procent in de eerste drie maanden, daarna 70 procent van het looninkomen.
- De maximale WW-duur wordt één jaar.

**De WW-uitkering wordt een springplank naar werk**

- Wie WW krijgt, moet 70 procent van zijn oude werktijd besteden aan scholing, oriëntatie en zoeken van werk.
- Wie na de WW nog geen werk heeft gevonden, kan onder voorwaarden doorstromen naar een basisbaan.

Afbeelding 3

We werken de manier waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt hieronder uit.

### **Doel 1: Preventie**

Voorkomen is beter dan repareren. In het ideale geval stromen werknemers van baan naar baan op de arbeidsmarkt, zonder een tussenstop te maken in de WW. Om dit te bevorderen stelt het platform een aantal maatregelen voor.

Het individuele ontwikkelbudget (zie thema 1) heeft als doel mensen in staat te stellen hun menselijk kapitaal te onderhouden en uit te breiden gedurende hun loopbaan. Zij krijgen hierover advies van het Werkhuis (zie thema 7). Als gevolg hiervan blijven meer mensen inzetbaar op de arbeidsmarkt; de structurele werkloosheid neemt af.

Het periodiek bezoek aan het Werkhuis door alle werkenden wordt ingericht analoog aan de huidige Apk-keuring. Van werkenden wordt verwacht dat zij hun vaardigheden actueel houden en hun ontwikkelbudget gebruiken. Dat betekent ook dat in de uitvoering een onderscheid gemaakt wordt tussen werkenden met een hoog

werkloosheidsrisico en werkenden met een laag risico. Mensen die hun ontwikkelbudget langdurig niet gebruiken, en de periodieke oproepen van het Werkhuis negeren, vallen onder een sanctieregime.

Werknemers die hun baan verliezen moeten tijdig omzien naar ander werk, en dit moet hen ook mogelijk worden gemaakt. We verlengen daarom voor tijdelijke contracten de minimale opzegtermijn van arbeidscontracten naar twee maanden. Werknemers met een langer arbeidsverleden kennen al een langere opzegtermijn en dat blijft zo. Werkgevers moeten het einde van het dienstverband niet alleen melden aan de betrokken werknemer, maar ook aan de publieke verzekeraar (UWV).

De werknemer wordt binnen een maand na de melding opgeroepen door het Werkhuis. Het recht op WW wordt opgeschort als een werknemer zich niet bij het Werkhuis heeft gemeld. Het doel van deze maatregelen is dat de werknemer direct actie onderneemt zodra hij weet dat zijn huidige baan eindigt, en dus direct bij aanvang van de opzegtermijn, eindigt.

## Doel 2: passende verzekering

Zelfstandigen moeten buffers aanleggen om slechte tijden te overbruggen. Dat is nu zo, en dat blijft zo. De kring verzekerden tegen het risico op werkloosheid blijft beperkt tot werknemers. De duur van de uitkering blijft afhankelijk van het arbeidsverleden, net als nu, waarbij een langer arbeidsverleden recht geeft op een langere verblijfsduur.

## Doel 3: wederkerigheid

Het doel van een verblijf in de WW is, naast inkomsondersteuning zolang dat nodig is, ook en vooral dat mensen zich actief opstellen, en, zo mogelijk, sterker uit de WW komen dan ze er zijn ingegaan. Hiertoe krijgen zij hulp én verplichtingen.

Wie in het recente verleden nog niet lang heeft gewerkt, 26 uit de voorbije 36 weken, en dus een kortdurend WW-recht van drie maanden heeft opgebouwd, komt bij de verzekeraar standaard terecht in het 'springplank-regime'. De uitkering is 90 procent van het laatstverdiende loon. In ruil voor de hulp en het uitkeringsinkomen verplicht de aanvrager zich, bijvoorbeeld, 70 procent van zijn oude werktijd – dus 28 uur bij voorheen een 40-urige werkweek – in te spannen met scholen, het zoeken naar nieuw werk, en het lopen van stage of een leer/werktraject. Deze verplichting gaat in op dezelfde dag als de uitkering. De activiteiten vinden plaats bij of op een locatie die is aangewezen door de verzekeraar. Voor de scholingskosten doen mensen een beroep op hun individuele ontwikkelbudget. Is die leeg, dan kan de verzekeraar besluiten aanvullend budget beschikbaar te stellen.

Mensen met een langere loopbaan en dus langduriger WW-rechten, kunnen aan de start (in principe) een keuze maken. Zij mogen vanaf dag één meedoen met het 'springplank-regime'. Ze kunnen er ook voor kiezen de eerste drie maanden op eigen kracht nieuw werk te vinden, tegen een uitkering van 90 procent van hun laatstverdiende loon. Is dat na drie maanden niet gelukt, dan stromen zij verplicht in in het springplank-regime. Na de eerste drie maanden daalt hun WW-uitkering naar 70 procent van het laatstverdiende loon.

Deze keuzevrijheid bestaat niet voor mensen die hun ontwikkelbudget niet hebben gebruikt en oproepen van het Werkhuis hebben genegeerd. Zij stromen vanaf dag één in het springplankregime, en ontvangen vanaf dag één de laagste WW-uitkering

van 70 procent van hun laatstverdiende loon als uitkeringsinkomen.

Na beëindiging van de maximale WW-duur kunnen mensen een beroep doen op een basisbaan via de gemeente. Dit wordt uitgewerkt onder thema 4.

## Doel 4: uitstroom

In de huidige WW-premiedifferentiatie betalen werkgevers die veel mensen in vaste dienst hebben een lagere premie dan werkgevers met veel korte dienstverbanden. Het platform stelt voor dat een dienstverband voor mensen die voorheen gebruik maakten van een WW-uitkering (of WGA-uitkering) voor de premieberekening mee gaat tellen als een vast contract, ook als het de facto gaat om een tijdelijke aanstelling. Hiermee wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen vanuit een uitkering in dienst te nemen.

## De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
  - De verzekering tegen werkloosheid
  - De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid
  - Verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders
- 6 Het Werkhuis

## Wat is het maatschappelijke probleem met arbeidsongeschiktheidsverzekeringen?

De huidige inrichting van het stelsel van sociale zekerheid kent zijn ontstaansgeschiedenis grofweg in de jaren negentig van de vorige eeuw. Het probleem dat in deze periode in enkele parlementaire commissies werd geadresseerd was het gebrek aan effectieve prikkels, en daarmee een gebrek aan activering binnen het toenmalige stelsel. De kosten van het stelsel werden hierdoor onhoudbaar. Opeenvolgende kabinetten voerden vervolgens een combinatie van maatregelen door, waaronder versobering van hoogte en duur van uitkeringen. Ook werden (financieel) verantwoordelijk gemaakt voor ziek en arbeidsongeschikt personeel. Het was de intentie van de wetgever dat werkgever en werknemer in

**Welke maatregelen stelt het platform voor bij Ziekte en arbeidsongeschiktheid?**

**Mensen krijgen geld en advies om arbeidsongeschiktheid te voorkomen**

- De ontwikkelrekening stelt mensen in staat tijdig van (ervaren) zwaar beroep te veranderen.
- Mensen krijgen advies bij het Werkhuis hoe ze inzetbaar kunnen blijven op de arbeidsmarkt.

**Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid**

- Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.
- De verzekering kent standaard een wachttijd van een jaar, maar deze kan worden bekort tegen extra premie.

**Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid krijgen werknemers meer regie over hun re-integratie**

- Vier weken na ziekmelding voert werknemer een 'eigen regie-gesprek' met een onafhankelijke professional.
- Na 26 weken vindt een 'perspectiefgesprek' plaats tussen de onafhankelijke professional en de werknemer.
- Re-integratie bij een andere werkgever wordt vereenvoudigd en voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt.
- Het sanctieregime als een werknemer onvoldoende investeert in zijn re-integratie wordt vereenvoudigd.

Afbeelding 4

geval van ziekte gezamenlijk verantwoordelijk waren voor terugkeer naar werk. Maar in de praktijk blijkt dat die verantwoordelijkheden overwegend op werkgevers rusten. Het maatschappelijke probleem dat hierdoor ontstaat is dat werkgevers een prikkel ervaren om die verantwoordelijkheden vervolgens (deels) te vermijden of verleggen via flexwerk. En die contractvormen leiden vervolgens weer tot afbreuk aan menselijk kapitaal, onderverzekering en ondermijning van het draagvlak voor de sociale zekerheid.

Een tweede maatschappelijk probleem betreft de keuzevrijheid die zelfstandigen in dezelfde periode kregen om hun arbeidsongeschiktheidsrisico zelf af te dekken. Te vaak leidt deze keuzevrijheid ertoe dat zelfstandigen geen adequate voorzieningen (kunnen) treffen, met als indirect gevolg dat hierdoor kostenverschillen ontstaan ten opzichte van werknemers.

Een derde maatschappelijk probleem betreft de complexiteit rond preventie en om- en bijscholing. Mede vanwege de vrijblijvendheid komt dit onvoldoende van de grond met als maatschappelijk probleem dat mensen onnodig in arbeidsongeschiktheidsregelingen belanden en blijven.

### **Wat zijn de systeemorzaken van de problemen met arbeidsongeschiktheid?**

Verskillende systeemorzaken staan aan de basis van de knelpunten in de uitvoering bij het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De grote verschillen in verantwoordelijkheden en kosten tussen contractvormen kunnen werkgevers sturen naar de contractvorm die hen het meeste flexibiliteit en kostenvoordeel oplevert. Onderdeel van de disbalans betreft de verantwoordelijkheden die bij een (vast) dienstverband verbonden zijn aan ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze rusten relatief zwaar op de werkgever.

De volledige vrijheid die zelfstandigen momenteel ervaren bij het afdekken van hun arbeidsongeschiktheidsrisico leidt er in de praktijk toe dat zij onvoldoende een keuze (kunnen) maken dit risico naar behoren af te dekken. Dit draagt weer bij aan de (te) grote kostenverschillen tussen contractvormen.

Toekomstige (maatschappelijke en economische) baten vanwege het voorkómen van kennisveroudering, of het voorkómen van gezondheidsfalen als gevolg van fysieke arbeid, komen onvoldoende terug

bij de financier van deze trajecten. Dit leidt ertoe dat mensen bijvoorbeeld te lang doorwerken in banen die kunnen verdwijnen of in werk dat op latere leeftijd tot fysieke beperkingen of psychische problemen en uiteindelijk tot arbeidsongeschiktheid leidt.

### **Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen met ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen?**

De doelstellingen van het platform met de hervorming van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn als volgt:

- 1 Gebruik van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen daalt doordat minder mensen door hun werk ziek en arbeidsongeschikt raken (preventie).
- 2 Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bieden verzekerden een passende verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid (deelname, vervangratio en duur).
- 3 Werknemers werken gedurende hun ziekte actiever aan re-integratie, bij hun eigen werkgever of elders (wederkerigheid).
- 4 Werkgevers ervaren prikkels om mensen vanuit de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in dienst te nemen.

### **Doel 1: preventie**

De grootste stap die we in Nederland kunnen zetten om het beroep op arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te verminderen is extra inzetten op preventie. Sleutel hierbij is dat mensen die een psychisch of fysiek zwaar beroep hebben, of hun werk zo ervaren, tijdig wisselen van baan. Het belang hiervan wordt alleen maar groter met het opschuiven van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Net als bij de WW vormen het individuele ontwikkelbudget en het Werkhuis, beschikbaar voor alle werkenden, bij preventie een sleutelrol. Het ontwikkelbudget biedt werkenden de financiële mogelijkheden zich om te scholen en te ontwikkelen. Het Werkhuis kan beroepspecifiek gezondheids- en bewegingsadvies geven, en tijdig aanmoedigen te denken over het wisselen van beroep en (dus) belasting. Als een werkende de knop eenmaal heeft omgezet, kan het Werkhuis adviseren over mogelijke loopbaanpaden en de hiervoor benodigde scholing. Als deze route succesvol is, kan een groot deel van de voorspelbare arbeidsongeschiktheid die

samenhangt met langdurige eenzijdige belasting worden vermeden. (Subjectief) zware beroepen doen werkenden dan alleen nog tijdelijk.

Het platform benadrukt dat deze extra, publieke bijdrage aan het voorkomen van arbeidsongeschiktheid niet in de plaats komt van de bestaande inspanningen en verplichtingen van werkgevers voor bijvoorbeeld goede arbeidsomstandigheden en arbozorg.

### **Doel 2: passende verzekering**

Alle werkenden moeten zijn verzekerd tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, dat is het uitgangspunt. Zo ontstaat feitelijk een stelsel voor alle werkenden, in de zin dat het alle werkenden verzekerd zijn van inkomen en hulp bij preventie en re-integratie. Het platform maakt bij de uitwerking wel onderscheid tussen werknemers en zelfstandig ondernemers, omdat het van groot belang is dat ook de werkgever een substantiële prikkel houdt om werk te maken van preventie en re-integratie.

Voor werknemers blijft de huidige verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid gehandhaafd.

Voor zelfstandig ondernemers gaat het platform als 'standaard' uit van een verplichte ao-verzekering voor werkende niet-werknemers, in overeenstemming met de recente aanbeveling van de Stichting van de Arbeid. Het gaat om een basisverzekering van een inkomen van 30 duizend euro, met een wachttijd van een jaar en tot AOW-leeftijd. De premie wordt betaald door de zelfstandige zelf, en de verzekering wordt uitgevoerd door de publieke verzekeraar. De wachttijd van een jaar impliceert dat zelfstandigen zelf voldoende reserves moeten aanhouden om gedurende een jaar in hun eigens consumptie te kunnen voorzien, of zij moeten zich aanvullend verzekeren. Zelfstandigen die zich ruimer willen verzekeren mogen dit doen op de private verzekeringsmarkt; zij kunnen dan uitstappen uit het publieke systeem ('opt out').

### **Doel 3: wederkerigheid**

Alle werkenden kunnen ziek worden, of arbeidsongeschikt worden, en hun inkomens dienen passend te zijn verzekerd. Tegelijkertijd is de vraag: en hoe verder? Het platform wil meer aandacht bij werkenden voor het tijdig verzetten van de bakens.

De huidige inrichting (en duur) van de loondoorbetaling is vanuit een economisch en maatschappelijk perspectief bewezen effectief. Tegelijkertijd ervaren nu vooral kleine werkgevers knelpunten bij de uitvoering van hun verantwoordelijkheden. Voor een betere balans in de uitvoering dient (voor werknemers) de Wet Poortwachter aangepast te worden.

Het platform pleit er daarom voor werknemers actiever te betrekken bij hun terugkeer naar werk en de verplichtingen voor werkgevers te vereenvoudigen.

Een werknemer gaat vier weken na ziekmelding een 'eigen regie-gesprek' voeren met een onafhankelijke professional. Dit kan bijvoorbeeld de casemanager, loopbaanadviseur of bedrijfsarts zijn. Centrale vraag: 'Wat is er nodig om snel en goed terug te keren naar het werk?' 26 weken na de eerste ziekmelding vindt een 'perspectiefgesprek' plaats tussen de onafhankelijke professional en de werknemer, een half jaar eerder dan nu meestal het geval is. Het onderwerp van gesprek is hoe werknemer wil re-integreren. Met hetzelfde werk bij dezelfde werkgever? Met ander werk bij dezelfde werkgever? Met hetzelfde werk bij een andere werkgever? Of met ander werk bij een andere werkgever?

Tegelijkertijd wil het platform de uitvoering van de re-integratie verplichtingen door werkgevers vereenvoudigen. Het platform bepleit, ten eerste, een 'tweedespoor-toetsing' waarbij, als vaststaat dat re-integratie bij de eigen werkgever niet langer tot de mogelijkheden behoort, de oorspronkelijke werkgever gevrijwaard wordt van re-integratieverplichtingen. Het platform bepleit, ten tweede, een andere invulling van re-integratie bij een andere werkgever, waarvan het doel is dat werkgevers graag een zieke werknemer van een andere werkgever in dienst nemen. Dit kan concreet worden vormgegeven met een tijdelijke loonkostensubsidie voor een werkgever die een zieke werknemer in dienst neemt.

Voor zelfstandig ondernemers die deelnemen aan de publieke ao-verzekering geldt in essentie dezelfde route als voor zieke werknemers. Zij melden hun ziekte (maximaal een maand na aanvang) bij de publieke verzekeraar, en worden gedurende het jaar twee keer opgeroepen door de verzekeraar voor gesprekken over herstel en vervolg.

Het platform pleit ervoor het sanctieregime te vereenvoudigen in het geval een werknemer

onvoldoende meewerkt aan zijn of haar re-integratie. De huidige systematiek is complex en voor de werkgever risicovol omdat sanctionering kan botsen met zijn verplichting om passende arbeid aan te bieden. Het platform bepleit een regime waarin de werkgever het proces kan delegeren aan een professionele dienstverlener, zoals een arbodienst of verzuimverzekeraar.

Als na de ziekteperiode de werknemer of de zelfstandig ondernemer nog niet zijn gereïntegreerd, treedt de afgesloten arbeidsongeschiktheidsverzekering in werking. Betrokkenen, werknemers én zelfstandigen, krijgen hulp van de verzekeraar, én rechten en plichten, om te re-integreren op de arbeidsmarkt. De arbeidsongeschikten voor wie dat zinvol is, stromen in in het 'springplank'-regime in de WW.

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met werk kunnen bij het Werkhuis terecht voor advies over hun inzetbaarheid op langere termijn en of om- of bijscholing hierbij behulpzaam kan zijn.

#### **Doel 4: premieprikkels**

Verantwoord gedrag loont en de vervuiler betaalt, is nu het uitgangspunt bij premiedifferentiatie in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het platform wil dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om mensen die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn verklaard werk aan te bieden. Voor de premiedifferentiatie in de WW zou daarom moeten gelden dat het in dienst nemen van een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemer telt als een 'vast contract'.

## Verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
  - De verzekering tegen werkloosheid
  - De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid
  - Verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders
- 6 Het Werkhuis

### Wat is het maatschappelijke probleem?

Het combineren van (voltijds) werken en (zware) zorgtaken trekt een wissel op het welbevinden en soms zelfs de gezondheid van mensen. Dit vraagstuk speelt vooral bij de zorg voor jonge kinderen en mantelzorgtaken voor naasten. Het vraagstuk krijgt extra urgentie nu het platform ervoor pleit dat meer mensen in Nederland werken, en mensen die in deeltijd werken meer uren gaan werken.

Voor ouders is de combinatie van werk en zorg voor jonge kinderen problematisch. Ditzelfde geldt voor de combinatie van werk en mantelzorg voor naasten. De huidige inrichting van systemen duwt huishoudens in de richting van het 'anderhalfverdienersmodel', waarin de man veelal (bijna) voltijds werkt (en economisch zelfstandig is), en de vrouw in deeltijd werkt (en daardoor veel minder vaak economisch zelfstandig is). Omgekeerd rust het grootste deel van de zorg voor jonge kinderen op de vrouw.

Deze ongelijke verdeling van taken binnen het huishouden blijft in Nederland dominant, zelfs nu vrouwen al langere tijd beter presteren in het onderwijs dan mannen, en gedurende de eerste jaren op de arbeidsmarkt ook een hoger uurloon verdienen. De inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen wordt vooral veroorzaakt door het verschil in het aantal gewerkte uren.

Deze praktijk berokkent schade, zowel aan de (inkomens)positie van vrouwen als aan de maatschappij als geheel. De schade voor vrouwen is het duidelijkst zichtbaar nadat een relatie tussen partners wordt beëindigd, wat in vier op de tien gevallen gebeurt. Na een scheiding is de inkomenspositie van vrouwen slechter dan die van mannen. Zij moeten dan ook vaker worden ondersteund door het collectief.

Naast maatschappelijke schade, mist Nederland door het anderhalfverdienersmodel ook en vooral een kans. De omvangrijke investeringen in menselijk kapitaal die door vrouwen zelf en door het collectief worden gedaan renderen door de deeltijdpraktijk veel minder dan mogelijk zou zijn. Dit potentieel heeft een immense omvang.

Voor vaders, op hun beurt, kent het anderhalfverdienersmodel ook nadelen. De andere kant van de medaille van de dwingende moederschapscultuur, is de vrijblijvende vaderschapscultuur. Sterker: het woord bestaat niet eens in het Nederlands.

De ongelijke verdeling van taken binnen huishoudens met jonge kinderen, gespiegeld in ongelijk arbeidsmarktgedrag van mannen en vrouwen, heeft dus grote gevolgen.

### Wat zijn de systeemorzaken van het probleem?

Het platform ziet vier hoofdoorzaken van het probleem.

Ten eerste zijn de verlofregelingen in Nederland, zowel de ouderschapsverlof- als de mantelzorgverlofregelingen, karig, al wordt het partnerverlof per 1 juli 2020 wel uitgebreid.

Ten tweede is de kinderopvang(toeslag) zo vormgegeven dat ouders hiervan makkelijk in deeltijd gebruik van kunnen maken op basis van eigen keuzes.

Ten derde bestaat in Nederland een dwingende moederschapscultuur die voorschrijft dat moeders hun kinderen niet vaker dan drie dagen per week naar de kinderopvang mogen brengen. Dat vaders vijf dagen per week werken wordt dan weer normaal gevonden.

Ten vierde, en in het verlengde hiervan, bestaat voor vrouwen in Nederland inmiddels een dwingende 'deeltijdcultuur'. Zelfs vrouwen die net van school komen gaan steeds vaker in deeltijd werken. Deze deeltijdcultuur raakt steeds dieper ingesleten in organisaties in 'vrouwensectoren', zoals zorg en onderwijs. De deeltijdcultuur is daar zo sterk ingesleten, dat voltijds werken in sommige beroepen vrijwel onmogelijk is.

Ten vijfde wordt in de wet- en regelgeving in de zorg steeds sterker een beroep gedaan op het inschakelen van de hulp uit het netwerk van patiënten. Bovendien is het expliciet beleid dat ouderen langer thuis wonen, en alleen in uitzonderlijke gevallen opgenomen worden in een verpleeghuis.



## Welke maatregelen stelt het platform voor bij Verlof?

### Alle ouders krijgen na geboorte van hun kind vijf maanden betaald verlof, dit is niet overdraagbaar

- Ouderschapsverlof wordt betaald met een uitkering van 70 procent van het minimumloon.
- Ouderschapsverlof wordt toegekend aan beide partners en is tussen hen niet overdraagbaar.

### Werkenden krijgen betaald langdurig mantelzorgverlof

- Voor langdurige zorg van naasten krijgen werkenden recht op betaald mantelzorgverlof.
- De uitkering is maximaal twee dagen per week gedurende een jaar.
- De uitkering bedraagt 70 procent van het minimumloon.

### Kinderopvang wordt toegankelijker en goedkoper

- Jonge kinderen tussen 1 en 4 gaan 16 uur per week naar de speelleerschool, gratis voor lage inkomens.
- Kinderen tussen 6 en 12 krijgen een brede schooldag, een combinatie van onderwijs en opvang.

### Kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties

- De kinderopvangtoeslag aan ouders verdwijnt; hun keuzevrijheid blijft.

Afbeelding 5

Hierdoor is de vraag naar mantelzorgtaken sterk gestegen, een vraag die in Nederland vooral door vrouwen wordt beantwoord.

### Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen voor verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken?

De maatregelen moeten bijdragen aan het realiseren van de volgende hoofddoelstellingen van het platform:

**Doel 1:** Mensen zijn economisch zelfstandig

**Doel 2:** Mensen met kleine banen werken per week meer uren

**Doel 3:** Werkenden hebben meer ruimte bij zorgtaken

### Wat zijn de beleidsrichtingen, en welke kiest het platform?

Het platform heeft de dubbele doelstelling om enerzijds mensen, in normale tijden, te stimuleren meer uren te werken, en anderzijds, de werkende mensen meer ruimte te geven in geval zij zorgtaken hebben. Dit zou, in theorie, vormgegeven kunnen worden via verplichtingen die samenhangen met het arbeidscontract, maar hier kiest het platform niet voor. Het arbeidscontract is al zwaarbelast; bovendien zou een dergelijke vormgeving niet-werknemers van deelname uitsluiten. Het platform geeft de regelingen daarom vorm via de schatkist.

## **Hoe zien de voorstellen van het platform er op hoofdlijnen uit?**

Het platform stelt voor de verzekeringen tegen inkomensverlies door zorgtaken uit te breiden, en zo vorm te geven dat deze bijdragen aan een gelijkere verdeling van werk- en zorgtaken tussen partners in een huishouden. Concreet gaat het om het aanpassen van drie regelingen: het ouderschapsverlof, het mantelzorgverlof, en de kinderopvangtoeslag.

### **Ouderschapsverlof**

Het platform bepleit invoering van (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof gedurende het eerste levensjaar van kinderen. De vormgeving hiervan moet bijdragen aan een gelijkere zorgtaakverdeling tussen de ouders. We werken dit uit op basis van de standaard situatie 'twee ouders plus kind'. Voor andere huishoudsamenstellingen moet nog nadere concretisering volgen.

Het platform stelt voor om het bevallingsverlof van zestien weken te handhaven in zijn huidige vorm. Vrouwelijke werknemers hebben en houden in geval van zwangerschap recht op loondoorbetaling (waarbij werkgevers tot het maximum dagloon worden gecompenseerd door het UWV) en vrouwelijke zelfstandigen hebben recht op een uitkering ter hoogte van het minimumloon.

Het kabinet breidt het partnerverlof uit per 1 juli 2020. Bij de geboorte van kinderen na die datum, krijgen partners recht op 70 procent van hun loon gedurende vijf weken partnerverlof in de eerste zes maanden na de geboorte. UWV regelt de uitbetaling hiervan.

Het platform wil het ouderschapsverlof anders vormgeven, en wel zo dat beide partners in het eerste jaar worden ontlast, en gestimuleerd worden om in gelijke mate werk en zorg te combineren. Dit kan concreet zo worden vormgegeven dat de twee werkende ouders in het geboortjaar een ouderschapsbudget krijgen van ieder 20 verlofweken tegen minimumloon. Dit recht is niet overdraagbaar tussen de partners.

### **Mantelzorgverlof**

Voor werkenden met mantelzorgtaken voor kinderen of andere naasten introduceert het platform het mantelzorgverlof. Dit is voor maximaal twee dagen per week gedurende maximaal een jaar. De compensatie bedraagt 70 procent van het

minimumloon (op basis van veertig uur per week). De kosten hiervan zijn voor rekening van de schatkist.

### **Kinderopvang**

Het platform wil de mogelijkheden van kinderopvang beter benutten, zowel voor de ontwikkeling van (jonge) kinderen als hun (werkende) ouders. Het doet hiertoe een aantal voorstellen.

Ten eerste verdwijnt de kinderopvangtoeslag; de overheid betaalt de subsidie voor kinderopvang rechtstreeks aan de opvangorganisaties, en ouders betalen hen een inkomensafhankelijke bijdrage. Zo wordt het 'rondpompen van geld' tegengegaan en worden ouders (administratief) ontlast.

Ten tweede introduceert het platform een speelsterschool voor kinderen tussen 0 en 6 jaar.

En ten derde introduceert het platform de brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar. Deze vernieuwingen hebben met elkaar gemeen dat kinderopvang zowel makkelijker toegankelijk als goedkoper wordt. Inhoudelijk werken we dit verder uit onder thema 5.

## 4 De basis van de arbeidsmarkt

**In dit thema werken we de basis van de arbeidsmarkt uit in meer detail. We doen dat, net als in de bij over de andere thema's, aan de hand van een aantal centrale vragen.**

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
- 4 De basis van de arbeidsmarkt**
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders
- 6 Het Werkhuis

### Wat is het maatschappelijke probleem?

Een deel van de beroepsbevolking is, om uiteenlopende redenen, onvoldoende productief om het minimumloon te verdienen of heeft extra begeleiding nodig om dat te kunnen doen. Ook voor deze groep heeft werk waarde; voor de samenleving heeft het waarde als deze groep werkt; alleen voor werkgevers zijn nu de kosten hoger dan de baten als ze mensen uit deze groep werk verschaffen. Het resultaat is daarom dat een groot deel van deze groep geen werk heeft, en in de meeste gevallen is aangewezen op publieke inkomensondersteuning. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid heeft zelf weer een negatief effect op de kennis, kunde en vaardigheden van de doelgroep, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt met het verstrijken van de tijd alleen maar groter wordt.

Door mensen buiten het arbeidsproces te plaatsen, gaat hun productievermogen volledig verloren. Dit is een vorm van verspilling.

### Wat zijn de (systeem)oorzaken van het maatschappelijke probleem?

De kern van het vraagstuk is dat er mensen zijn met een verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon plus eventuele begeleidingskosten. Dit minimumloon doet de arbeidsmarkt onder dit niveau verdwijnen. De doelgroep mag zijn arbeid onder dit loonniveau niet aanbieden; werkgevers mogen van de wetgever geen arbeid vragen onder dit loonniveau. Het werk dat voor de introductie van het minimumloon werd gedaan, verdwijnt naar andere landen met lagere loonniveaus, wordt geautomatiseerd, verandert in huishoudproductie, of verdwijnt in zijn geheel.

Het minimumloon is in Nederland niet alleen een arbeidsmarktnorm, maar tegelijkertijd een inkomensnorm. Het inkomensniveau van uitkeringen als AOW en Bijstand wordt afgeleid van het minimumloon. Zo is een bijstandsuitkering 70 procent van het wettelijk minimumloon (WML). Stijgt het WML, dan stijgen (minimum)uitkeringen mee, en vice versa. Deze koppeling voorkomt dat het inkomen van mensen die zijn aangewezen op een (minimum)uitkering te ver achterblijft bij looninkomens verdiend op de arbeidsmarkt.

De combinatie van een minimumloon (dat de arbeidsmarkt onder dat niveau opheft) met een stelsel van (minimale) inkomensbescherming (dat mensen die niet mogen of kunnen werken in een inkomen voorziet) heeft hoge uitkeringslasten tot gevolg. Deze lasten worden betaald via belasting- en premieheffing op het inkomen van mensen die wel productief genoeg zijn om een arbeidsinkomen te verdienen dat hoger is dan het minimumloon. Er is, kortom, inkomenssolidariteit georganiseerd.

Overheden voeren ook nu al beleid om deze doelgroep toch aan het werk te krijgen. De verantwoordelijkheid hiervoor is belegd bij gemeenten. Deze hebben een set instrumenten beschikbaar om werkgevers te verleiden de doelgroep toch in dienst te nemen, waaronder loonkostensubsidies die worden toegekend op basis van een schatting van de 'verdien capaciteit' van de betrokkene, en vergoedingen voor begeleidingskosten en kosten voor het aanpassen van een werkplek. Als gevolg hiervan hebben werkgevers nu nog te maken met per gemeente verschillende regels, subsidies en verplichtingen.

In het sociaal akkoord van 11 april 2013 hebben het kabinet en sociale partners een 'banenafpraak' gemaakt, met als doel om voor (een deel van) de doelgroep werk te creëren, zowel in de private als in de publieke sector. Dit sorteert effect: inmiddels zijn 60 duizend banen gecreëerd voor mensen die zijn ingeschreven in het 'doelgroepenregister'. Dit landelijke register wordt bijgehouden door het UWV en bevat ongeveer 227.000 mensen.

Ofschoon het aantal arbeidsbeperkten met werk enigszins toeneemt, en de Bijstandspopulatie iets krimpt als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt, is de afstand tussen het ideaal (iedereen aan de slag) en de nu geboekte resultaten te groot.

**Welke maatregelen stelt het platform voor bij Basismarkt?**

**Uitkeringen maken plaats voor basisbanen via de gemeente**

- De gemeente fungeert als werkgever in laatste instantie door zorg te dragen voor basisbanen.
- De basisbaan is 28 uur per week, tegen 70 procent minimumloon.
- De basisbaan bestaat uit werken en daarnaast scholing en/of aanpak van persoonlijke problemen.
- Wie niet terecht kan op de reguliere arbeidsmarkt kan duurzaam in de basisbaan blijven.

**De gemeente kan via gemeentelijke loonkostensubsidie de vraag bij reguliere werkgevers vergroten**

- Werkgevers kunnen van gemeenten subsidie krijgen voor mensen met verdiencapaciteit lager dan wml.
- Gemeenten gebruiken allemaal hetzelfde systeem om de loonwaarde te bepalen.

**Gemeenten krijgen prikkels om de loonwaarde van de basisbaan te vergroten**

- De gemeente mag de productiewaarde van het werk van mensen met een basisbaan houden.
- De gemeente mag de loonkostensubsidie declareren.

**Over basisbaners maken werkgevers, vakbonden en overheid een nieuwe afspraak**

- De inzet van basisbaners door werkgevers, publiek en privaat, is niet vrijblijvend.

Afbeelding 6

**Wat zijn, mede gegeven de visie van het platform, de doelstellingen?**

Maatregelen op het thema de basis van de arbeidsmarkt dienen een aantal specifieke doelen die passen binnen de visie van het platform:

**Doel 1:** Meer mensen met weinig verdiencapaciteit (en/of hoge begeleidingskosten) zijn aan het werk.

**Doel 2:** Mensen met weinig verdiencapaciteit (en/of hoge begeleidingskosten) vergroten hun loonwaarde.

**Doel 3:** Mensen met verdiencapaciteit zijn aan het werk, ook als dat op de reguliere arbeidsmarkt even niet lukt.

**Doel 4:** De overheid zorgt voor mensen die echt niet kunnen werken.

**Wat zijn de beleidsrichtingen en welke hiervan verdienen uitwerking?**

Het platform wil een werkende arbeidsmarkt creëren voor mensen met een verminderde verdiencapaciteit, dan wel een (tijdelijk) hogere begeleidingsbehoefte. Dit zou in theorie kunnen door het minimumloon te verlagen of zelfs te schrappen. De 'verdwenen markt' kan dan weer opbloeien waardoor mensen hun loonwaarde zouden kunnen realiseren. Het platform acht dit om allerlei redenen geen wenselijke route. Het principe dat mensen via werk in een (minimum) inkomen moeten kunnen voorzien houdt het platform graag overeind.

Gegeven de keuze het minimumloon te handhaven, moet een andere beleidsrichting worden gekozen om de vier boven geschetste doelen te bereiken. Het platform kiest ervoor zowel de vraag naar arbeid van de doelgroep als hun actieve arbeidsaanbod te stimuleren. Deze richting werken we hierna uit.

### **Hoe ziet de werkende arbeidsmarkt er op hoofdlijnen uit?**

Het platform bepleit het scheppen van een werkende arbeidsmarkt voor mensen met een (al dan niet tijdelijke) lage verdien capaciteit en/of hoge begeleidingskosten. Hiertoe moet zowel de vraag naar deze arbeid door werkgevers worden gestimuleerd, als het aanbod vanuit de doelgroep worden versterkt. Vraag en arbeid moeten ook bij elkaar komen. Preventie maakt deel uit van het voorstel: voorkomen moet worden dat mensen door langdurige uitkeringsafhankelijkheid hun vaardigheden verliezen zodat ze, onbedoeld, laagproductief worden. Zie ook thema 1 (de individuele ontwikkelrekening) en thema 2 (het springplankregime in de WW). Het voorstel voor de basis van de arbeidsmarkt gaat in de kern over de introductie van basisbanen.

Hoe kan het idee van de basisbaan concreet worden uitgewerkt? We kijken hieronder eerst naar de doelgroep. We bekijken de basisbaan vervolgens vanuit drie perspectieven: dat van de betrokken burgers, dat van de gemeente, en dat van werkgevers.

#### **De doelgroep**

De kerndoelgroep waarop het platform zich wil richten bestaat in principe uit alle mensen in Nederland die niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen. Deze groep is (veel) groter dan het aantal mensen dat een plek heeft gekregen in het doelgroeppregister dat is gemaakt in het kader van de banenafpraak.

Basisbanen zijn in eerste instantie bedoeld voor mensen:

- die zich tot de gemeente wenden met een verzoek om inkomensondersteuning;
- die voldoen aan de eisen van de midden- en vermogenstoets;
- die (zich hebben op) een loonwaarde van tenminste 30 procent van het minimumloon.

Mensen met een lagere loonwaarde dan 30 procent houden recht op zorg, dagbesteding en inkomensondersteuning, net als nu.

Op de langere termijn kan de doelgroep worden uitgebreid, onder voorwaarde dat de basisbaan succesvol is gebleken. De uitbreiding bestaat eruit mensen met (oude) uitkeringen (inclusief Wajong en Wia) het recht te geven hun uitkering in te ruilen voor een basisbaan. Nadien kunnen ook anderen ('nuggers') een beroep doen op een basisbaan.

Op de langere termijn is het ook zaak te bekijken hoe, nog los van de basisbaan, huidig uitkeringsgeld kan worden gebruikt voor werk. Denkbaar is bijvoorbeeld Wajongers het recht te geven hun uitkering als loonkostensubsidie in te zetten. Het streven zou moeten zijn inkomensondersteuning te combineren met werk. Dit idee is nu door het platform niet verder uitgewerkt.

#### **De basisbaan vanuit het perspectief van de mensen**

Het kernidee van de basisbaan is eenvoudig. De gemeente geeft mensen (uit de doelgroep) geen (bijstands)inkomen meer, maar geeft mensen die om inkomensondersteuning komen vragen een basisbaan waarmee ze inkomen verwerven (ter hoogte van het vroegere bijstandsinkomen). De gemeente wordt zo 'werkgever in laatste instantie', en Nederland telt met één penne streek minder uitkeringsgerechtigden en meer werkenden. Maar zo simpel is het natuurlijk niet. Wat gaan al die mensen dan doen? En waar? En wie regelt dat?

Wat is een basisbaan precies, vanuit het oogpunt van de betrokkene? Het is, in eerste aanleg, een baan voor 28 uur per week in dienst van de gemeente, voor bepaalde tijd. Voor 28 uur per week staat de arbeid van de betrokkene ten dienste van de gemeente. Betrokkenen moeten dus 'naar hun werk'. Wie dat wil en kan, kan naast zijn basisbaan ander werk zoeken voor het restant van de werkweek. Net als nu bij een bijstandsuitkering kan een 'basisbaner' (binnen grenzen) bijverdienen.

Voor mensen met een partneruitkering (iets minder dan een derde van de uitkeringsgerechtigden) wordt de basisbaan vastgesteld op 20 uur per week. Samen verdienen beide partners dan een minimumloon per maand, gelijk aan de huidige hoogte van de bijstandsuitkering.

Mensen met een medische urenbeperking krijgen een contract van gelijke omvang (dus 28 of 20 uur), maar worden vrijgesteld van een vastgesteld aantal uren, onder compensatie van de werkgever.

Wat houdt het werk in? Dat is, net als bij andere arbeidsorganisaties, zowel afhankelijk van het beschikbare werk als afhankelijk van de competenties en voorkeuren van de betrokken werkende.

In algemene zin kunnen de werkzaamheden bestaan uit vier typen activiteiten. In beginsel is het werken bij voorkeur zo regulier mogelijk. Daarnaast kunnen, aanvullend, de volgende activiteiten worden gedaan. Ten eerste: het oplossen van ernstige problemen in de persoonlijke sfeer, zoals schulden. Ten tweede: leren en ontwikkelen, waarvoor de persoonlijke ontwikkelrekening het benodigde budget bevat. Ten derde: werkervaring en -ritme opdoen in combinatie met oriëntatie op de arbeidsmarkt. Bij al deze activiteiten biedt de gemeente de mensen met een basisbaan adequate voorzieningen, begeleiding en hulp. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat het voor de mensen met een basisbaan hun werk is geworden om deze activiteiten te ontplooiën.

Wat gebeurt er na het eerste contract? Dit kan twee keer worden verlengd, net zoals voor andere arbeidscontracten het geval is. De duur van de tijdelijke contracten wordt niet door het rijk voorgeschreven; gemeenten kunnen hierin eigen keuzes maken, passend bij de omstandigheden van de betrokkenen. Bij verlengde contracten blijven de voorwaarden gelijk.

Bij de vormgeving hiervan is het belangrijk in het oog te houden dat we met vijf typen mensen te maken hebben.

- Mensen die de basisbaan afwijzen en in staat zijn zelf ander werk te vinden. Dit voorkomt instroom.
- Mensen die door de basisbaan (en de activiteiten die ze hierin ontplooiën) in staat zijn binnen de contractperiode productief genoeg te worden om een plek te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Zij stromen uit.
- Mensen die meer tijd nodig hebben dan zes maanden om productief genoeg te worden om een baan te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Dit zijn potentiële uitstromers.
- Mensen die weigeren zich te conformeren, werkweigeraars. Hun treft een sanctie.

- Mensen die, wat ze ook doen, nooit productief genoeg kunnen worden om (zonder begeleiding) op de reguliere arbeidsmarkt emploti te vinden. Dit zijn de blijvers. Voor een deel van deze groep zal gelden dat hun duurzame verblijf in de basisbaan al na de eerste contractperiode kan worden vastgesteld door de gemeente.

Blijvers, mensen dus die duurzaam zijn aangewezen op de basisbaan onder publieke regie, krijgen een vast arbeidscontract voor de basisbaan. Voor hen geldt dus ook dat, als zij een urenbeperking hebben, zij minder uren hoeven werken. Door de werkendenkorting gaan basisbaners er wat betreft netto-inkomen op vooruit ten opzichte van hun huidige Bijstandsinkomen. Als vaste basisbaners de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, krijgen ze, net als alle mensen in Nederland, AOW. Dit betekent voor hen, na pensioendatum, een netto-inkomensstijging.

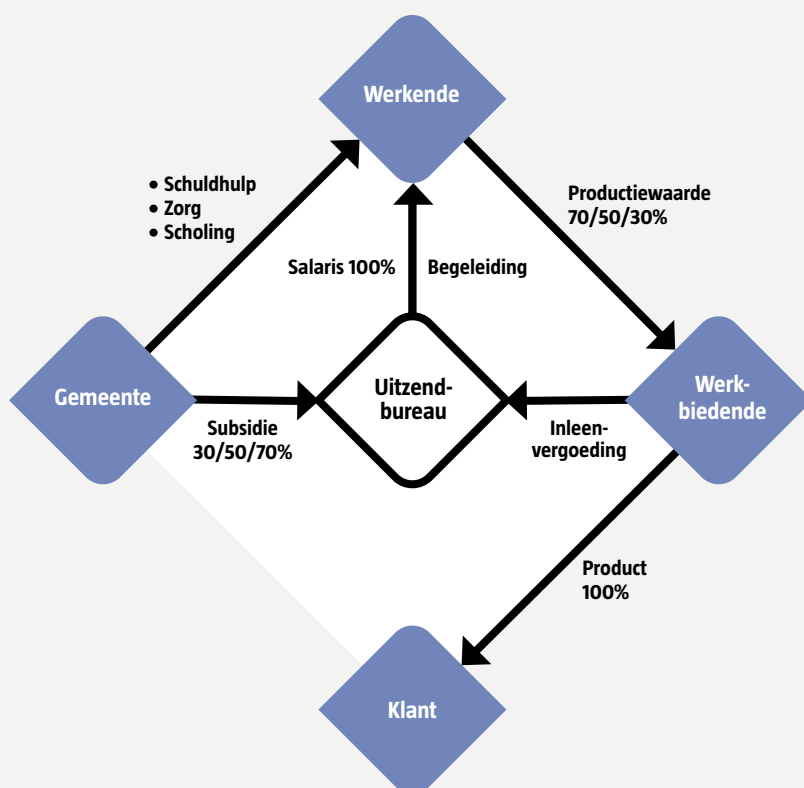
### **De basisbaan vanuit het perspectief van de gemeente**

Voor de gemeente valt de stroom nieuwe aanvragers van inkomensondersteuning uiteen in twee deelstromen. Mensen zonder uitzicht op een verdien capaciteit van meer dan 30 procent van het minimumloon moeten zorg, activering en inkomensondersteuning krijgen, net als nu. Mensen met een verdien capaciteit hoger dan 30 procent krijgen een basisbaan. Dat is nieuw.

De gemeente is, met introductie van de basisbaan, de regisseur geworden van een aanzienlijk hoeveelheid menselijke kapitaal en heeft de taak mensen, zo werkfit als mogelijk is, voor te bereiden op zo regulier mogelijk betaald werk.

Voor het organiseren van werk staat een veelheid aan opties open. Gemeenten kunnen de meest werkfitte mensen met een basisbaan (via een bemiddelaar) aanbieden op de reguliere arbeidsmarkt, waarbij het verstrekken van loonkostensubsidie de kans op succes vergroot. Gemeenten kunnen mensen met een basisbaan ook detacheren bij of via uitzendbureaus, arbeidspools en maatschappelijke organisaties, indien nodig voor succes met een (extra) korting op de arbeidskosten of een extra subsidie voor de kosten van begeleiding. Detacheren bij of via een sociaal werkbedrijf hoort ook bij de mogelijkheden.

## Hoe kan een uitzendbureau werken met de basisbaan?



Afbeelding 7

Het platform vindt het hierbij van belang dat het plan doorgang vindt om de gemeentelijke loonkostensubsidie landelijk te harmoniseren. Werkgevers die in meerdere gemeenten werkzaam zijn, hebben dan te maken met één subsidieregime. Bovendien wordt voorgesteld om bij inzet van loonkostensubsidie deze forfaitair (op 50 procent) te beginnen (bijvoorbeeld voor een half jaar) en daarna maximaal drie staffels te hanteren (30-50-70 procent). Dit is een belangrijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie, wat zowel prettiger is voor werkgevers als uitvoerders.

De gemeente moet er, door de bekostigings-systematiek van de basisbaan, alle belang bij hebben om een groeiende deel van de loonwaarde van de doelgroep te verzilveren in productiewaarde, en dus toe te leiden naar de kernactiviteit: werken. We geven dit vorm via het verdeelmodel uit het Gemeentefonds. Het platform stelt voor dat

loonkostensubsidies buiten dit model gehouden worden, en dat gemeenten de loonkostensubsidies die ze toekennen apart kunnen declareren bij het rijk. Dit prikkelt gemeenten om dit instrument veel in te zetten. Omgekeerd moeten gemeenten de productiewaarde die zij realiseren juist zelf kunnen houden. Zo worden gemeentes financieel geprikkeld de loonkostensubsidie effectief in te zetten en een zo hoog mogelijke productiewaarde te realiseren met de mensen die werken in een basisbaan.

### De basisbaan vanuit het perspectief van werkgevers

Om van de basisbaan een succes te maken, is de bijdrage van werkgevers onmisbaar. Privaat en publiek. Werkgevers moeten de koopkrachtige vraag naar de arbeid leveren die de gemeente aanbiedt; ze moeten de mensen met een basisbaan willen inschakelen in hun eigen arbeidsproces.

Deze vraag naar arbeid kan op verschillende manieren tot stand komen. Direct als werkgever, via uitzendbureaus (afbeelding 7), of door het uitbesteden van werk aan een gemeentelijke organisatie, om een paar voorbeelden te noemen. Subsidie door de gemeente, in welke vorm dan ook (loonkostensubsidie, korting op detacheringstarieven, gratis begeleiding, goedkope productietarieven, et cetera) is hierbij het belangrijkste werkzame bestanddeel. Zeker de 'blijvers' in de basisbaan hebben immers een productiviteit onder het minimumloon; subsidie compenseert hiervoor tot áán het minimumloon. Een speciale rol is hierbij weggelegd voor de vraagzijde van de gemeente. Wanneer een gemeentelijke organisatie de mensen met een basisbaan in dienst heeft, is zij enerzijds de (indirecte) aanbieder van de arbeid; andere gemeentelijke organisaties kunnen daarbij anderzijds optreden als vrager van die arbeid. De vragende kant van de gemeente kan diensten willen afnemen die in de huidige omstandigheden niet worden geleverd maar naar het oordeel van de gemeente wel maatschappelijk nuttig zijn, zoals bestrijding van eenzaamheid bij ouderen of het verfraaien van groenvoorzieningen in de publieke ruimte.

Werkgevers hebben met de vakbeweging en het kabinet een banenafpraak gemaakt die gaat over 125 duizend extra banen voor de mensen uit het doelgroepregister, met een duurzame arbeidsbeperking. In dit register zitten mensen met bestaande uitkeringen. Wat het platform betreft blijft deze banenafpraak, die loopt tot 2026, staan.

Het platform stelt voor om ook voor de groep mensen met een basisbaan collectief afspraken te maken over inspanningen door werkgevers. Het is hierbij van belang dat de doelgroep van de basisbaan niet gaat 'concurreren' met de doelgroep van de banenafpraak. Wat hierbij kan helpen is het verbreden van de doelgroep van de bestaande banenafpraak. En het kiezen van 'lichtere' instrumenten voor de groep basisbaners dan de bestaande instrumenten voor de groep arbeidsgehandicapten. Deze afspraak moet nader worden uitgewerkt door betrokken partijen.

### **De basisbaan vanuit het perspectief van de maatschappij**

De meerwaarde van de basisbaan is niet alleen merkbaar voor de directbetrokkenen; de werkende,

de werkgever en gemeente. Het positieve effect is ook merkbaar bij indirect betrokkenen. Werken draagt bij aan een betere gezondheid, minder beroep op voorzieningen, minder schuldgevoeligheid en lagere criminaliteit. Deze baten zijn gedeeltelijk goed berekenbaar en slaan neer bij een veelheid aan partijen, zoals woningcorporaties, (zorg)verzekeraars, maatschappelijke hulpverlening en justitie.

### **Dynamiek**

Welke dynamiek wil het platform bereiken met deze combinatie van maatregelen? Hoe ontstaat een werkende 'basis van de arbeidsmarkt'? Doordat het gedrag van de hoofdrolspelers in dit systeem anders is dan nu.

Voor de betrokken mensen is de omslag van bijstand (of een andere minimumuitkering) naar een basisbaan groot, zowel in psychologische als in praktische zin. In psychologische zin omdat ze geen uitkering meer hebben maar een baan; in praktische zin omdat ze elke week 28 uur naar hun werk moeten waar zo'n soort verplichting eerder niet bestond. De verhouding van de betrokkenen tot de gemeente verandert wezenlijk. Mensen met een basisbaan zijn geen uitkeringsgerechtigden (die de gemeente om inkomen moeten vragen) maar werknemers met rechten en plichten.

De beoordeling van deze verandering van status kan twee kanten opvallen. Eén groep zal blij zijn dat er ('eindelijk') iets gebeurt, dat er werk is, dat er (weer) verplichtingen zijn, en dat er mogelijkheden ontstaan om stapsgewijs door te groeien naar een baan boven het wettelijk minimumloon. Een tweede groep zal juist sterk afwijzend staan tegenover de verplichtingen die een basisbaan mee zich brengt. Zij zullen liever zelf actief op zoek gaan naar werk, of hun consumptiepatroon op een andere manier rond proberen te krijgen. Voor deze tweede groep werkt het aanbod van de basisbaan dus als een effectief middel tegen moreel gevaar.

Het systeem is erop ingericht dat mensen die enthousiast in hun basisbaan aan de slag gaan, de kans wordt geboden hun productiviteit te verhogen. Hun productiviteit neemt toe door werkervaring die zij opdoen, én door de aanwending van het budget op hun individuele ontwikkelrekening.

Het systeem bevordert extra inspanningen. Wie meer werkt dan de 28 uur in de basisbaan kan 30 procent van het minimumloon 'bij'verdienen



zonder kortingen of andere negatieve consequenties. Tegelijkertijd is de overstap van de basisbaan met bijverdiensten naar een reguliere baan op een hoger loonniveau (en eventueel meer uren) ook aantrekkelijker.

Kortom: de prikkels in dit systeem voor de betrokkenen staan de goede kant op. Op de langere termijn zal het aantal deelnemers aan de basisbaan kleiner zijn dan de huidige omvang van de doelgroep, zowel door het ontmoedigingseffect tegen moreel gevaar, als door doorstroom vanuit de basisbaan naar de reguliere arbeidsmarkt. Mensen die wel (blijvend) zijn aangewezen op een basisbaan realiseren de waarde van werk, staan niet meer langs de kant.

Voor werkgevers ontstaat met het extra arbeidsaanbod via de gemeenten een nieuwe werkelijkheid. Via detachingsafspraken met de gemeente, kunnen werkgevers die dat willen zich specialiseren in verdienmodellen, dienstenaanbod of productieprocessen die ingericht zijn aan de hand van de kenmerken van de doelgroep. Gemeentelijke loonkostensubsidie kan hierbij behulpzaam zijn.

Voor het collectief van werkgevers is de inschakeling van arbeid uit de doelgroep niet vrijblijvend, door naast de bestaande banenafpraak een banenafpraak 2.0 te maken, gericht op de bredere doelgroep met een basisbaan.

Voor gemeenten is de omslag van 'uitkeringenverstrekker' naar werkgever van de doelgroep een omwenteling van jewelste. Ze zullen samenwerkingsverbanden moeten aangaan, in welke vorm dan ook, met publieke en private werkgevers en met intermediairs. Ze zullen mensen moeten plaatsen bij werkgevers en zich erop toeleggen een steeds groter deel van hun loonwaarde te realiseren. Waar gemeenten nu uit het Gemeentefonds geld krijgen om (bijstands)uitkeringen te verstrekken, krijgen ze straks geld om (nieuwe instromers) een basisbaan aan te bieden.

## 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders

**Hier kijken we in meer detail naar de maatregelen die het platform voorstelt voor de werkenden van de toekomst. We bekijken dit óók in relatie met hun (werkende) ouders. We werken dit thema uit, net als bij de andere thema's, aan de hand van een aantal centrale vragen.**

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders**
- 6 Het Werkhuis

### **Wat is het maatschappelijke probleem?**

Het maatschappelijk probleem bij dit thema valt in twee delen uiteen. Het ene probleem betreft de werkenden van nu: ouders. Het tweede betreft de werkenden van de toekomst: hun kinderen.

Voor ouders kan de combinatie van werk en zorg voor jonge kinderen problematisch zijn. De huidige inrichting van voorzieningen duwt huishoudens in de richting van het 'anderhalfverdienersmodel', waarin de man veelal (bijna) voltijds werkt (en economisch zelfstandig is), en de vrouw in deeltijd werkt (en daardoor veel minder vaak economisch zelfstandig is). Omgekeerd rust het grootste deel van de zorg voor jonge kinderen op de vrouw.

Deze ongelijke verdeling van taken binnen het huishouden blijft in Nederland dominant, zelfs nu vrouwen al langere tijd beter presteren in het onderwijs dan mannen, en gedurende de eerste jaren op de arbeidsmarkt ook een hoger uurloon verdienen. De inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen wordt vooral veroorzaakt door het verschil in het aantal gewerkte uren.

Deze praktijk berokkent schade, zowel aan de (inkomens)positie van vrouwen als aan de maatschappij als geheel. De schade voor vrouwen is het duidelijkst zichtbaar nadat een relatie tussen partners wordt beëindigd, wat in vier op de tien gevallen gebeurt. Na een scheiding is de inkomenspositie van vrouwen slechter dan die van mannen. Zij moeten dan ook vaker worden ondersteund door het collectief. Naast maatschappelijke schade, mist Nederland door het anderhalfverdienersmodel ook

en vooral een kans. De omvangrijke investeringen in menselijk kapitaal die door vrouwen zelf en door het collectief worden gedaan renderen door de deeltijdpraktijk veel minder dan mogelijk zou zijn. Dit potentieel heeft een immense omvang.

Voor vaders, op hun beurt, kent het anderhalfverdienersmodel ook nadelen. De andere kant van de medaille van de dwingende moederschapscultuur, is de vrijblijvende vaderschapscultuur. Sterker: dit woord bestaat niet eens in het Nederlands.

De ongelijke verdeling van taken binnen huishoudens met jonge kinderen, gespiegeld in ongelijk arbeidsmarktgedrag van mannen en vrouwen, heeft dus grote gevolgen. We kijken straks naar de systeemorzaken hiervan.

Maar eerst de kinderen. Jongeren die met onvoldoende kwalificaties van school komen, hebben een kleinere kans op een succesvol leven dan hun generatiegenoten die wél voldoende gekwalificeerd van school komen. Ze hebben, onder meer, een kleinere kans op werk, een grotere kans op gebruik van sociale zekerheid, hogere zorgkosten en een kortere levensverwachting.

Zo'n valse start op de arbeidsmarkt is niet alleen van belang voor de betrokkene, maar ook voor de economie en samenleving. Wie niet door eigen arbeid in een inkomen kan voorzien is aangewezen op ondersteuning door de overheid die, om dit te kunnen bekostigen, belastingen en premies moet heffen op het (arbeids)inkomen van anderen. Een valse start op de arbeidsmarkt schaadt dus ook het collectief.

Het economische probleem wordt goed zichtbaar wanneer de jongeren van school gaan en de arbeidsmarkt betreden, de oorzaken liggen evenwel eerder in de tijd. Ontwikkelachterstanden ontstaan op zeer jonge leeftijd, en werken een hele schoolcarrière door, en decennia nadien. De oorzaken van de achterstanden hangen vaak samen met kenmerken van het huishouden waarin kinderen geboren worden, zoals het opleidings- en inkomensniveau van ouders. Het maatschappelijke probleem is dat we er in Nederland niet goed in slagen de ontwikkelachterstanden – waardoor ook veroorzaakt – tijdig te identificeren en te corrigeren. Als gevolg hiervan is het aantal jongeren dat onvoldoende gekwalificeerd van school komt onnodig hoog. Het maatschappelijk probleem beperkt zich niet tot de kinderen met ontwikkelachterstanden. De kwaliteit van het onderwijs daalt voor alle kinderen.

**Welke maatregelen stelt het platform voor bij *Kinderen en ouders*?**

**Alle kinderen tussen 1 en 6 jaar gaan naar de speelleerschool**

- Kinderen tussen 1 en 4 jaar volgen een programma van 832 uur per jaar.
- Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage; deze is nul voor lage inkomens.
- Kinderen van 4 en 5 jaar volgen een programma van 940 uur per jaar.
- De speelleerschool signaleert (risico's) op ontwikkelachterstanden bij kinderen en loopt deze in.

**Onderwijs en opvang bieden samen een brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar**

- Voor kinderen tussen 6 en 12 jaar geldt een brede schooldag.
- Het ontwikkelprogramma voor 6- tot 12-jarigen is in totaal 1200 uur per jaar.

**De opbrengsten van primair onderwijs gaan stapsgewijs omhoog**

- Het percentage leerlingen dat de referentie-eisen voor taal en rekenen behaalt gaat stapsgewijs omhoog.
- De overheid ontwikkelt een programma om de scholen te helpen de opbrengsten van leerlingen te vergroten.

Afbeelding 8

Het platform sluit zich, korthedshalve, aan bij de probleemanalyse die is gemaakt door samenwerkende onderwijspartijen in het discussiestuk Toekomst van ons onderwijs. Rond ouders en jonge kinderen vinden we dus een complex aan maatschappelijke problemen, waardoor de waarde van werk geweld wordt aangedaan. De kwaliteitsdaling van het onderwijs trekt een wissel op het toekomstig verdienvermogen van Nederland; het onvermogen om ontwikkelachterstanden weg te werken legt hier een hypothek bovenop.

**Wat zijn de (systeem)oorzaken van het probleem?**

De systemen die in Nederland zijn ingericht ten behoeve van jonge kinderen en hun werkende ouders zijn versnipperd, zowel binnen het Rijk (tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat verantwoordelijk is voor kinderopvang en het ministerie van Onderwijs), als tussen het Rijk en lokale overheden. Deze versnippering wordt bij uitvoerders van het beleid nadrukkelijk ervaren en wordt voor een belangrijk

deel veroorzaakt door het doelgroepdenken van de overheid. We hebben specifieke regelingen voor specifieke kinderen. Dit werkt segregatie in de hand en belemmert de realisatie van inclusieve voorzieningen en van een doorgaande ontwikkelingslijn. In de praktijk proberen kinderopvangorganisaties en scholen samen te werken in zogenoemde 'kindcentra', zowel om de kwaliteit van kinderopvang en onderwijs te verhogen, als om werkende ouders te ontlasten. Door die samenwerking kan het geheel beter worden dan de som der delen. Deze samenwerking wordt gefrustreerd door strijdige regelgeving tussen, enerzijds, de Wet kinderopvang, en anderzijds, de Wet primair onderwijs.

Mede als gevolg van de versnippering ontbreekt het als het om jonge kinderen gaat aan heldere doelen en ondubbelzinnig belegde verantwoordelijkheden. Wie heeft de verantwoordelijkheid ontwikkelachterstanden op jonge leeftijd op te sporen, vast te stellen, en te repareren? Op deze vraag is nu geen helder antwoord. Wat is, voor kinderen die het primair onderwijs verlaten, een

acceptabel uitstroomniveau? Op deze vraag bestaat wel een deelantwoord (er bestaan referentieniveaus voor cognitieve vaardigheden) maar deze worden slechts gebruikt als signaleringswaarden voor de Onderwijsinspectie.

Nederland selecteert al op jonge leeftijd en wijst kinderen al op (ongeveer) twaalfjarige leeftijd een plek toe in het vervolgonderwijs. In het discussiestuk De toekomst van ons onderwijs wordt deze inrichting van het stelsel terecht afgewezen. Het platform beperkt zich om praktische redenen in zijn voorstellen tot kinderen tussen 0 en 12 jaar, maar wijst er wel op dat vervolgonderwijs altijd zou moeten leiden tot een kwalificatieniveau waarmee jongeren met goede kansen de arbeidsmarkt kunnen betreden.

Kinderopvangorganisaties worden door ouders en beleidsmakers (nu) niet of maar zeer beperkt gezien als organisaties die een rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van kinderen. Cru gezegd: kinderopvang wordt gezien als de oppas. Mede als gevolg hiervan is het in Nederland slechts maatschappelijk geaccepteerd kinderen een deel van de week toe te vertrouwen aan een kinderopvangorganisatie. Voor de jonge kinderen (0 tot 4 jaar) heeft dit tot gevolg dat er nauwelijks aansluiting is tussen kinderopvang en onderwijs. Voor de BSO (4 tot en met 12 jaar) betekent dit dat kinderen zeer beperkt deelnemen aan BSO-activiteiten, en dat deze activiteiten niet in samenhang met het onderwijs ingezet kunnen worden voor brede talentontwikkeling. De potentie van de kinderopvang om bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen blijft onderbenut.

Zowel het primair onderwijs als de kinderopvang heeft te maken met structurele arbeidsmarktproblemen. Beide sectoren zijn sterk gefeminiseerd en het werk is – mede hierdoor – opgedeeld in kleine deeltijdbanen. Waar voltijds werken in het primair onderwijs in principe goed mogelijk is (één klas, één juf of meester), is dit in bijvoorbeeld de BSO onmogelijk. De vraag naar kinderopvanguren is geconcentreerd in piekuren en -weken, als scholen gesloten zijn. De kleine deeltijdbanen bemoeilijken professionalisering en kwaliteitsverhoging zowel in de kinderopvang als in het onderwijs. Zo leidt het deeltijdwerken bijvoorbeeld tot veel wisselende gezichten voor kinderen, terwijl zij veelal juist gebaat zijn bij stabiliteit.

## **Wat zijn, mede gegeven de visie, de doelstellingen van het platform?**

Maatregelen op het thema 'jonge kinderen en hun ouders' dienen een aantal specifieke doelstellingen, die passen in de bredere visie van het platform.

**Doel 1:** Achterstanden bij kinderen worden ingehaald voor ze voor het eerst naar school gaan.

**Doel 2:** Meer kinderen verlaten het primair onderwijs op een hoger niveau.

**Doel 3:** Schoolloopbanen leiden (altijd, standaard) tot een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.

**Doel 4:** Kinderen worden op ieder niveau steeds opnieuw uitgedaagd.

**Doel 5:** De toekomstige arbeidsmarktperspectieven van jonge kinderen worden vergroot.

**Doel 6:** Volwassenen werken voldoende uren om ten minste economisch zelfstandig te zijn.

**Doel 7:** Werkenden met zorgtaken worden ontlast.

## **Wat zijn de mogelijke beleidsrichtingen en welke kiezen we?**

Jong beginnen, en wel zo dat kinderopvang en onderwijs goed kunnen samenwerken om alle jonge kinderen van 0 tot 12 jaar een goede start te bezorgen. Echt integrale samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang met als doel een algehele verhoging van de kwaliteit. Dat is de beleidsrichting die het platform kiest voor de werkenden van de toekomst. Ouders ontlasten en aansporen tot economische zelfstandigheid, dat is de route voor volwassenen met kinderen.

## **Wat is het voorstel op hoofdlijnen?**

Het voorstel van het platform bevat vijf hoofdlijnen.

Ten eerste doet het platform voorstellen voor het anders inrichten van het ouderschapsverlof, het introduceren van betaald mantelzorgverlof, en het anders inrichten van de kinderopvangtoeslag. Deze voorstellen staan uitgewerkt in thema 3 over activerende inkomenszekerheid.

Ten tweede bepleit het platform dat kinderen tot 6 jaar naar de speelleerschool kunnen. Kinderen van 1 tot 4 jaar kunnen, gedurende zestien uur per week, naar de speelleerschool (die voor deze groep onder de regelgeving valt van de huidige Wet KO). De kinderen hebben dan 832 uur per jaar kwalitatief hoogwaardige ontwikkeltijd. Ouders betalen hiervoor een inkomensafhankelijke bijdrage. Om de deelname van kinderen van ouders met een laag

inkomen aan de speelleerschool te bevorderen, is de inkomensafhankelijke bijdrage nul voor ouders tot een inkomen van 130 procent van het minimumloon.

Voor kinderen van 4 en 5 jaar verandert er weinig; zij gaan (940 uur per jaar, gratis voor ouders) naar de speelleerschool (die voor deze groep onder de regelgeving valt van de huidige Wet PO).

Ouders die meer uren opvang nodig hebben kunnen voor kinderen van 0-6 extra uren speelleertijd bijkopen tegen het inkomensafhankelijke tarief (conform de regelgeving van de huidige wet KO).

Ten derde, voor kinderen tussen 6 en 12 jaar bepleit het platform de invoering van de brede schooldag. Dit is een combinatie van primair onderwijs en kwalitatief hoogwaardige kinderopvang. Het aantal onderwijsuren binnen deze brede schooldag wordt, ten opzichte van nu, verminderd met honderd uur per jaar. Kinderen gaan daarentegen 360 uur per jaar (verplicht, gratis voor ouders) naar de 'brede talentontwikkeling' (BTO). Door de brede schooldag ontstaat voor kinderen per saldo meer ontwikkeltijd en voor ouders meer tijd en ruimte voor werk. Ouders kunnen uren BTO bijkopen tegen het inkomensafhankelijke tarief.

Ten vierde wil het platform de vorming van kindcentra stimuleren. Scholen en kinderopvangorganisaties geven hier vanuit één visie en één organisatie vorm en inhoud aan de voorschoolse voorziening, het primair onderwijs en de buitenschoolse talentontwikkeling. Doorgaande ontwikkelingslijnen, rijke dagarrangementen en ontwikkeling op maat zijn kernelementen. Dit leidt zowel tot hoge opbrengsten voor kinderen als tot goede dienstverlening aan werkende ouders. Het platform doet concrete voorstellen om deze ontwikkeling naar integraal werken – die op veel plaatsen in het land al gaande is – te versterken.

Ten vijfde verhoogt het platform de eisen aan de opbrengst per kind in het primair onderwijs. Hiertoe verhoogt de overheid stapsgewijs de eisen aan de leeropbrengst van het onderwijs (het percentage leerlingen dat de zogeheten referentie-eisen haalt). Ook wordt er een curriculum voor kinderen tussen 0 en 12 jaar ontwikkeld bestaande uit twee samenhangende delen; een curriculum van 0 tot en met 6 jaar en een curriculum van 6 tot en met 12 jaar. Dit curriculum sluit aan op het werk van curriculum.nu.

Met deze vijf maatregelen sluit het platform aan bij het discussiedocument Toekomst van ons Onderwijs, dat begin dit jaar is gepubliceerd door een brede coalitie van betrokkenen bij de onderwijssector. Het platform onderschrijft de hierin aangegeven richting. Het platform werkt een aantal onderdelen van het discussiedocument concreter uit.

Het platform is zich ervan bewust dat er met zijn voorstellen nog belangrijke aspecten van dit thema onbesproken blijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aansluiting met (jeugd)zorg en in het bijzonder voor de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs, en het vormgeven van doorlopende leerlijnen hierbij.

### **Hoe kan het voorstel van het platform nader worden uitgewerkt?**

We werken de hoofdlijnen hieronder meer in detail uit. Voor de detailuitwerking van verlofregelingen en de kinderopvangtoeslag verwijzen we naar thema 3.

### **De speelleerschool voor kinderen tussen 0 en 6 jaar**

Het platform wil meer investeren in de ontwikkeling van jonge kinderen, en het voor kinderen makkelijker maken soepel in te stromen in het primair onderwijs op een goed niveau.

De basis voor een goede start en doorstroom van jonge kinderen wordt gevormd door een te ontwikkelen curriculum voor kinderen tussen 0 tot en met 12 jaar. Hierin staat beschreven welke ontwikkeldoelen kinderen hebben. Dit curriculum bestaat uit een deel voor kinderen tussen 0 en 6 jaar en een deel voor kinderen van 6 tot en met 12 jaar. De twee delen sluiten naadloos op elkaar aan, zodat een doorgaande ontwikkelingslijn bestaat voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Dit curriculum sluit tevens aan op het werk van curriculum.nu.

Kinderen van 1 tot 4 kunnen zestien uur per week naar de speelleerschool. Deze wordt uitgevoerd door kinderopvangorganisaties op basis van het curriculum en de Wet KO. Deze speelleerschool is van hoge kwaliteit zodat alle kinderen zich al op jonge leeftijd breed kunnen ontwikkelen, en ontwikkelachterstanden van jonge kinderen zoveel mogelijk worden voorkomen en als ze zich toch voordoen, tijdig worden geïdentificeerd en ingelopen. De overheid moet eisen stellen aan de

opbrengsten van de speelleerschool en organiseert het toezicht hierop.

Kinderen van 4 en 5 jaar oud blijven 940 uur per jaar naar de speelleerschool gaan. Deze wordt door PO organisaties uitgevoerd onder de Wet PO. Ook aan de leerplicht verandert niets; kinderen van 4 jaar hebben recht op deelname, kinderen van 5 jaar zijn verplicht naar de speelleerschool te gaan. De voorziening voor 4 en 5 jarigen is gratis voor ouders. Er komt meer ruimte om groepen van 3, 4 en 5 jarigen te mixen en natuurlijke overgangen voor kinderen te realiseren. De meeste jonge kinderen zullen, geholpen door de ontwikkeling die ze in de eerste jaren doormaken, soepel en op een goed niveau kunnen instromen in het primair onderwijs.

Niet voor alle kinderen is het aanbod gedurende 832 respectievelijk 940 uur afdoende. Een deel van het huidige budget voor voor- en vroegschoolse educatie van de gemeente kunnen de gemeenten blijven inzetten om flankerend beleid voor kinderen te voeren op locaties waar dat nodig is.

Bovenop dit aanbod kunnen ouders meer uren opvang nodig hebben. Werkende ouders kunnen extra uren inkopen op basis van een inkomensafhankelijke bijdrage.

Deze maatregelen kunnen worden ingevoerd op de korte termijn. Dat faciliteert ook op de korte termijn de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs c.q. de vorming van kindcentra.

### **Brede school voor kinderen tussen 6 en 12 jaar**

Het platform bepleit de invoering van een brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar oud, door een verlenging van de ontwikkeltijd (onderwijs- en opvangtijd) waarbij formeel en informeel leren worden afgewisseld. De huidige norm voor deze leeftijdsgroep is 940 uur onderwijstijd; voor het overige kunnen ouders uren buitenschoolse opvang inkopen.

Het concrete voorstel is om voor deze leeftijdsgroep te komen tot een schooljaar van 1200 uur, waarvan 840 formele 'onderwijsuren' en 360 formele 'BTO-uren'. Dus: iets minder onderwijstijd, maar meer tijd voor brede talentontwikkeling. Op die manier hebben leraren ook meer ontwikkeltijd om hun onderwijs beter voor te bereiden en te differentiëren naar leerlingen. De kosten van de brede schooldag komen voor rekening van de schatkist. Op de volledig door de overheid betaalde uren komt

een winstklem, wat inhoudt dat alle middelen worden ingezet voor onderwijs en/of BTO.

Voor kinderen van 6 tot en met 12 jaar wordt aan de leerplicht voor onderwijs de deelnameplicht voor 360 uur BTO toegevoegd. Een expliciet curriculum moet leidend zijn bij de activiteiten gedurende de brede schooldag. Dit curriculum voor 6- tot en met 12-jarigen, dat de opdracht aan het onderwijs en kinderopvang ondubbelzinnig helder maakt, moet uiteraard naadloos aansluiten op dat van de kinderen tussen 0 en 6 jaar.

De brede schooldag biedt werkende ouders meer ruimte om meer uren te werken. Maar het mes snijdt aan twee kanten als de opvangtijd wordt gebruikt voor 'buitenschoolse talentontwikkeling', en dat is waar het platform voor pleit. De activiteiten gedurende de opvanguren moeten bijdragen aan het realiseren van het overkoepelende curriculum voor 6- tot en met 12-jarigen. Ouders kunnen extra BTO tijd inkopen op basis van een inkomensafhankelijke bijdrage.

De brede schooldag komt niet alleen ten goede aan (werkende) ouders en de ontwikkeling van kinderen. De mix van onderwijstijd en opvangtijd helpt ook bij het bestrijden van de arbeidsmarktproblemen in de betrokken sectoren. De kortere onderwijstijd verlicht het tekort aan leraren in het primair onderwijs (het werkt wordt interessanter en door het delen van verantwoordelijkheden in een gemixt team daalt de werkdruk); de extra uren maken het voor kinderopvangorganisaties mogelijk voltijdsbanen en inhoudelijk uitdagender werk te organiseren en ook om het werken met kinderen aantrekkelijker te maken voor mannen (aandacht voor sport, techniek, cultuur et cetera).

### **Kindcentra**

Het platform wil de vorming van kindcentra stimuleren. Kindcentra zijn voorzieningen voor ontwikkeling, educatie en kindnabije hulp voor kinderen tussen de 0 en 12 jaar. Kindcentra werken vanuit één visie, één team (van onderwijspersoneel en pedagogisch medewerkers), één leiding en één organisatie. Kindcentra geven vorm en inhoud aan de speelleerschool en de brede schooldag. Doorgaande ontwikkellijnen, rijke dagarrangementen en ontwikkeling op maat zijn hierbij kernelementen. Ze hebben ruime openingstijden, van elf uur per dag, en kunnen de verplichte 1200 uur voor

schoolgaande kinderen verdelen over 40-52 weken per jaar.

Het kindcentrum biedt de mogelijkheid om vanuit één team inhoud te geven aan een interprofessionele werkomgeving, met ruimte voor specialisatie en het delen van verantwoordelijkheid voor een groep kinderen.

Het platform vindt het wenselijk dat op langere termijn de dienstverlening aan jonge kinderen en hun ouders geïntegreerd wordt in dergelijke 'kindcentra'. Dit zou zijn beslag kunnen krijgen door middel van een door de overheid opgelegde systeemverandering – maar hier pleit het platform niet voor. De overheid kan, in elk geval de komende jaren, volstaan met het in de wet verankeren van het kindcentrum als één organisatie, die zowel onderwijs als kinderopvang kan aanbieden.

In de tijd die nodig is om bovenstaande situatie te realiseren, kan de overheid op korte termijn de meest urgente belemmeringen wegwerken die de vorming van kindcentra in de weg staan:

- 1 Het moet mogelijk worden groepen kinderen tussen 3 en 6 jaar te mengen in één groep, met een eensluidend en eenduidig toezichtkader.
- 2 Het moet mogelijk worden onderwijs- en opvang-tijd af te wisselen gedurende de dag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar.
- 3 Faciliteer daar waar mogelijk de integrale samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang en probeer al zo veel mogelijk tot één toezichtkader te komen voor de dienstverlening aan kinderen tussen 0 en 12 jaar en één kader voor de medezeggenschap binnen kindcentra.

Op de korte termijn zou de overheid bovendien beleid moeten ontwikkelen om de transitie naar kindcentra in goede banen te leiden en zeker te stellen dat de expertise van zowel kinderopvang als onderwijs wordt geborgd.

Het platform wil, op de iets langere termijn, toewerken naar een wet waarin het kindcentrum als eigenstandige juridische entiteit geregeld wordt, naast kinderopvang en onderwijs. In deze wet worden elementen uit de Wet primair onderwijs en de Wet kinderopvang gecombineerd en aangevuld voor kindcentra. De uitgangspunten hiervoor zijn benoemd in Kindcentra 2020; een realistisch perspectief.

## Hogere opbrengsten primair onderwijs

Via de investering in de kinderopvang verhoogt het platform het ontwikkelingsniveau van de kinderen die instromen in het primair onderwijs. De kwaliteit van de instroom neemt toe. Het primair onderwijs moet samen met de kinderopvang dit stokje overnemen, en op zijn beurt de kinderen begeleiden naar een hoger ontwikkelingsniveau bij de overgang naar het voortgezet onderwijs.

Het platform stelt voor hiertoe de opbrengsten in het primair onderwijs stapsgewijs te verhogen. De Onderwijsinspectie hanteert een zogeheten 'onderwijsresultatenmodel' waarin de opbrengsten van het taal- en rekenniveau van leerlingen in groep 8 wordt gemonitord, middels de resultaten op de eindtoets. Zij gaan hierbij uit van een driejaarsgemiddelde. De Inspectie signaleert hiermee of op scholen voldoende percentage leerlingen het referentieniveau behalen. De Inspectie gaat in gesprek met scholen die onder de zogenoemde signaleringswaarde scoren, omdat er mogelijk risico's zijn omtrent de geboden kwaliteit. Er zijn twee referentieniveaus. Het fundamentele niveau (1F) is het taal- en rekenniveau dat alle kinderen aan het einde van de basisschool zouden moeten halen. Hiernaast is er een streefniveau voor rekenen (1S) en taal (2F).

Het percentage leerlingen dat deze niveaus geacht wordt te bereiken is afhankelijk van de schoolpopulatie. De signaleringswaarde voor het fundamentele niveau is voor iedere school gelijk. Voor scholen met veel leerlingen met risico op een onderwijsachterstand, hanteert de inspectie een lagere signaleringswaarde op het streefniveau dan voor scholen met een kansrijkere populatie.

De onderwijssector, inclusief de Onderwijsinspectie, beschouwt de signaleringswaarde als een minimale ondergrens. Aan scholen wordt gevraagd de lat voor zichzelf hoger te leggen, en sommigen doen dit gelukkig ook. In de praktijk is de variatie in de opbrengsten tussen scholen met vergelijkbare populaties echter groot.

Het platform wil de opbrengsten van het primair onderwijs verhogen en stelt daarom twee maatregelen voor. De eerste is gericht op het terugdringen van de verschillen tussen scholen met een gelijksoortige populatie (praktijkvariatie).

Ten tweede pleit het platform voor het stapsgewijs verhogen van het percentage leerlingen dat de referentieniveaus Taal en Rekenen haalt.

De ambitie moet zijn dat alle leerlingen het fundamentele niveau behalen, en een zo hoog mogelijk percentage ook het streefniveau bereikt. Dit verkleint de kans dat leerlingen op latere leeftijd laaggeletterd, of laaggecijferd hun schoolloopbaan afsluiten. Dit geldt ook, of juist, voor scholen met een populatie leerlingen met een grotere risico op een onderwijsachterstand.

Hoe kunnen scholen hun opbrengsten verbeteren?

Dat is, in het Nederlandse stelsel, vooral aan de scholen zelf. Dit start allereerst met de bewustwording welk doel het onderwijs nastreeft ten aanzien van de lees- en rekenvaardigheid van leerlingen. Toewijding aan die doelstelling leidt tot een gerichte aanpak op schoolniveau. Scholen kunnen hiertoe allerlei instrumenten en ondersteuning inzetten. Van strategische heroriëntatie, via leren van goed presterende scholen, en investeren in de (initiële en post-initiële) opleiding van leraren, tot het aanbieden van extra lessen (al dan niet in vakantieperiodes). Om scholen hierbij te helpen bepleit het platform dat de overheid samen met het veld een programma ontwikkelt dat schoolbesturen, op basis van kwantitatieve analyses, ondersteunt en informeert over succes- en faalfactoren waar het gaat om het verbeteren van de opbrengsten. Daarnaast kan onderzocht worden hoe de inrichting van het toezicht op een stimulerende wijze kan bijdragen om het ambitieniveau van de sector te stimuleren.

Het verhogen van de opbrengsten in het primair onderwijs heeft weer als doel om meer leerlingen te laten doorstromen naar vervolgonderwijs passend bij het potentieel van een kind en dat uitzicht biedt op een schoolcarrière die uitmondt in ruim voldoende kwalificaties voor de arbeidsmarkt. Als eerder gezegd sluit het platform zich in deze van harte aan bij het discussiestuk De toekomst van ons onderwijs.



## 6 Het Werkhuis

**Het Werkhuis speelt een belangrijke rol in de voorstellen van het platform. Het is de fysieke én digitale plek waar alle mensen terecht kunnen voor al hun vragen over werk, opleiding, en inzetbaarheid op langere termijn. En tegelijkertijd is het de plaats waar (mkb-) ondernemers antwoord krijgen op hun vragen over werkenden en hun rol als werkgever. We lichten de rol en organisatie van het Werkhuis in dit thema toe.**

- 1 Een leven lang ontwikkelen
- 2 Arbeidscontracten die werken
- 3 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen
- 4 De basis van de arbeidsmarkt
- 5 Jonge kinderen en hun werkende ouders

### 6 Het Werkhuis

#### Wat is het maatschappelijke probleem?

Het maatschappelijke probleem is:

- Mensen zijn slecht geïnformeerd over de impact van hun eigen (arbeidsmarkt en scholings) beslissingen op hun eigen leven op langere termijn. Het ontbreken van goed loopbaan- en scholingsadvies is problematischer geworden nu mensen tot een latere leeftijd door (moeten kunnen) werken.
- Mensen vertonen uitstelgedrag als het gaat om scholing en baanwisseling, bijvoorbeeld in geval van zware beroepen.
- Mensen scholen zich überhaupt te weinig bij, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
- Vooral mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt weten de (digitale) weg naar (nieuw) werk moeilijk te vinden.
- mkb-ondernemers hebben een te kleine schaal om (goed) personeelsbeleid te voeren.

De negatieve gevolgen van slechte beslissingen door (niet-)werkenden en mkb-werkgevers worden gedragen door de betrokkenen zelf, maar berokkenen ook schade aan economie en samenleving.

#### Wat zijn de systeemorzaken?

De systeemorzaken zijn:

- De private markt voor loopbaanbegeleiding is in de praktijk vooral toegankelijk voor de beter opgeleiden en beter betaalden. Voor hen betaalt

doorgaans de werkgever. Lager opgeleiden tonen doorgaans minder interesse in de ontwikkeling van hun loopbaan, en werkgevers reageren hierop passief.

- Het publieke aanbod van loopbaanadvies- en begeleiding voor werkenden bestaat niet als zodanig. Er zijn wel elementen van, maar die zijn versnipperd (scholen, artsen, uitkeringsinstellingen).
- De dienstverlening door UWV is, onder invloed van bezuinigingen, sterk gericht op digitale communicatie. Dit sluit mensen uit.
- Loopbaan- en scholingsadvies wordt belangrijker nu mensen de beschikking krijgen over een individueel ontwikkelbudget.

#### Wat is het doel van het Werkhuis?

Het eerste doel van Het Werkhuis is om alle leden van de beroepsbevolking en (mkb-)ondernemers beter te informeren over werk, opleidingen en duurzame inzetbaarheid.

Het tweede doel van Het Werkhuis is om alle leden van de beroepsbevolking en (mkb-)ondernemers te helpen betere besluiten te nemen over werk, opleiding en duurzame inzetbaarheid.

#### Hoe ziet het Werkhuis er op hoofdlijnen uit?

Het Werkhuis is:

- **Specialist.** Het Werkhuis is specialist in loopbaan- en scholingsadvies aan mensen. Het Werkhuis roept mensen periodiek op voor een loopbaan-APK-gesprek, vaker naarmate mensen meer risico lopen op de arbeidsmarkt. Dit is een publieke functie. Uitvoerder.
- Het **Werkhuis** is uitvoerder van wettelijke arbeidsmarkt taken, waaronder het verzamelen en inzichtelijk maken van arbeidsmarkt informatie. Dit is een publieke functie.
- **Samenwerker.** Voor acties die voortvloeien uit het loopbaangesprek werkt het Werkhuis samen met publieke en private organisaties die specialist zijn op deelterreinen, zoals arbeidsmarktintermediairs, opleidingsinstituten, of specialisten op het terrein van arbeid en gezondheid. Dit krijgt vorm in publiek-private samenwerking.
- **Dienstverlener.** Het Werkhuis kan met publieke en private verzekeraars en met gemeenten overeenkomsten afsluiten over dienstverlening rond re-integratie. Dit is publiek-private samenwerking.

## Welke maatregelen stelt het platform voor bij Werkhuis?

### De overheid richt het Werkhuis op voor advies over loopbaan en scholing

- Het Werkhuis geeft volwassenen onafhankelijk advies over loopbaan, scholing en inzetbaarheid.
- Het Werkhuis is in het hele land herkenbaar, laagdrempelig, toegankelijk en onafhankelijk.
- Mensen krijgen (op basis van risicoprofielen) periodiek een oproep voor een gesprek bij een Werkhuis.

Afbeelding 9

- **Fysiek en digitaal toegankelijk.** Het Werkhuis is fysiek aanwezig in alle (centrum)gemeenten in Nederland, daar waar de mensen zijn. Samenwerkingspartijen kunnen fysiek in het Werkhuis zijn gevestigd. Het Werkhuis biedt tegelijkertijd een website vol bruikbare informatie.
- **Onafhankelijk.** De publieke functies van het Werkhuis worden betaald door de overheid, de werkadviseurs zetten de belangen van klanten voorop. Sociale partners en gemeenten zijn belangrijke adviseurs van de Landelijke Werkhuisorganisatie.
- **Landelijk.** Het Werkhuis is een nationale publieke dienstverlener die door het hele land op identieke wijze werkt.
- **Gratis.** De publieke dienstverlening door Het Werkhuis wordt betaald door de overheid en is gratis voor de gebruikers.

### Met welke partijen werkt Het Werkhuis samen?

Het Werkhuis werkt samen met publieke en private partijen voor specialistische hulp of dienstverlening. We geven een aantal voorbeelden:

#### Publieke partijen:

- Gemeenteloket: schuldhulpverlening, bijstand
- UWV-loket: WW, werkvergunning en ontslag
- Publieke aanbieders van onderwijs en scholing
- (Huis)artsen

#### Private partijen:

- Private aanbieders van loopbaanadvies, ontwikkeling en coaching, APK-trajecten
- Uitzendbureaus
- Private scholing- en trainingsaanbieders

### Hoe komen mensen terecht bij het Werkhuis?

- Mensen kunnen binnenlopen en/of een afspraak maken bij het Werkhuis voor informatie en advies.
- Mensen kunnen op de website terecht voor algemene informatie.
- Mensen krijgen periodiek een oproep van het Werkhuis voor een loopbaan- en opleidingsgesprek. De frequentie hiervan is afhankelijk voor de arbeidsmarktrisico's die mensen lopen.
- Mensen die hun baan (dreigen te) verliezen brengen verplicht een bezoek aan het Werkhuis.

### Hoe komen werkgevers terecht bij het Werkhuis?

- Werkgevers kunnen binnenlopen en/of een afspraak maken bij het Werkhuis voor informatie en advies.
- De website van het Werkhuis bevat algemene informatie voor werkgevers.
- Mkb-werkgevers krijgen periodiek een oproep voor het Werkhuis.





## **Deel IV**

### De voorstellen doorgerekend door SEO



Amsterdam, mei 2020  
In opdracht van Platform de Toekomst van Arbeid

## Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid

Bas ter Weel  
Johannes Hers  
Lucy Kok  
Henri Bussink  
Justus van Kesteren



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2020-33

ISBN 978-90-5220-064-4

**Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2020 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).



## Samenvatting

Er zijn in totaal vijf pakketten van maatregelen doorgerekend. Het toekennen van leerrechten, het moderniseren van contracten, activerende inkomensverzekering, de invoering van basisbanen en nieuwe regelingen voor ouders en hun kinderen hebben afzonderlijk en samen een positief effect op de werkgelegenheid. In totaal gaat het om 1,9 procent, wat neerkomt op ruim 140.000 fte extra werkgelegenheid. Deze stijging van de werkgelegenheid leidt op lange termijn tot een 1,9 procent hoger bbp.

De totale lasten voor werkgevers nemen als gevolg van deze maatregelen af met € 0,5 mld., maar door de € 2,5 mld. hogere lasten voor zelfstandig ondernemers met € 2 mld. toe. De overheidsfinanciën verslechteren op korte termijn met € 2,8 mld. Dit is vooral het gevolg van relatief kostbare maatregelen door de invoering van basisbanen en regelingen voor ouders en kinderen. De extra werkgelegenheid van 1,9 procent leidt tot een verbetering van het overheidssaldo op lange termijn met 0,6 procent bbp. Per saldo zijn de effecten op de overheidsfinanciën op lange termijn positief.

De productiviteit neemt als gevolg van het pakket toe, vooral door het toekennen van leerrechten, ingrepen in de contractvormen en sociale zekerheid. Deze effecten zijn niet te kwantificeren. De inkomensongelijkheid blijft ongeveer gelijk of daalt licht. Het aandeel flexibele arbeid (inclusief zelfstandig ondernemers) daalt.

Naast de doorgerekende effecten zijn er ook kosten en baten die niet zijn meegenomen in de doorrekening. Er moeten bijvoorbeeld kosten worden gemaakt om het systeem van leerrechten en basisbanen op te zetten, terwijl er ook additionele baten zijn omdat meer mensen aan het werk zijn en er gemiddeld gezien minder zorgen zijn over inkomen. Ten slotte zijn er baten die in de toekomst liggen, zoals hogere inkomens van beter opgeleide kinderen.

## Effecten toekennen leerrechten

Leerrechten worden toegekend aan het individu. Het stelsel dat wordt ingevoerd is een publiek-privaat stelsel. Het publieke deel bestaat uit regressief toegekende leerrechten, dat wil zeggen het verschil in gemiddelde kosten voor de overheid van een afgeronde wo-masteropleiding en de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding met een minimum van een startkwalificatie. Voor mensen zonder startkwalificatie is € 7.500 beschikbaar. Daarnaast wordt 0,5 procent van de loonruimte maandelijks gestort op de individuele leerrekening van werkenden. Er zijn verschillende manieren waarop leerrechten vorm kunnen krijgen, met verschillende effecten op werkgelegenheid, overheidsfinanciën, productiviteit en ongelijkheid.

De totale kosten en opbrengsten hangen vooral af van de opname van leerrechten en het rendement op het onderwijs dat wordt genoten en in mindere mate van de substitutie van huidige inspanningen op het terrein van scholing en ontwikkeling. De jaarlijkse kosten voor de overheid bedragen gemiddeld € 909 mln. afhankelijk van rendement, opname en substitutie. Het saldo voor de overheid is gemiddeld positief: € 33 mln. Wanneer het rendement op leerrechten substantieel

hoger komt te liggen dan de huidige gemiddelde rendementen wordt het saldo gunstiger (€ 270 mln. gemiddeld). Een substantieel hogere opname van leerrechten verslechtert het saldo voor de overheid (minus € 91 mln.) doordat lager opgeleiden in dit geval veel meer investeren maar daar slechts geringe directe baten voor de overheid tegenover staan. Dit is inclusief de baten van een hogere baankans en afnemend gebruik van sociale zekerheid. Het slechtere saldo ontstaat doordat de rendementen op deze investeringen onvoldoende opwegen tegen de kosten. Een hoger rendement met hogere opname heeft daarentegen een gemiddeld positief effect op het overheidssaldo van gemiddeld € 179 mln.

Voor werkenden zijn de kosten van verloren arbeidstijd meegenomen, maar de kosten van verloren vrije tijd niet. Voor werkgevers en ondernemers zijn de kosten van productieverlies als gevolg van de tijd die wordt geïnvesteerd buiten beschouwing gelaten. Er is aangenomen dat de deelnemers een relatief groot aantal studie-uren in hun vrije tijd zullen volgen in de vorm van zelfstudie, avond- en weekendonderwijs, en dat werkgevers en werknemers tot oplossingen komen als werknemers zich scholen onder werktijd. Een beter opgeleide beroepsbevolking leidt mogelijk tot minder ziekteverzuim. Dit leidt vervolgens tot extra productie voor werkgevers en lagere verzuimkosten. Het saldo van al deze kosten en baten wordt geschat op 0 in termen van werkgeverslasten. Werkgevers reserveren jaarlijks ruim € 1,2 mld. uit de loonruimte voor het private deel van de leerrechten.

Het toekennen van leerrechten leidt tot een beter inzetbare beroepsbevolking. Investerings in scholing en ontwikkeling vergroten de werkgelegenheid met gemiddeld 0,4 procent. Door de regressieve toekenning van het publieke deel van de leerrechten wordt deze extra werkgelegenheid vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt gecreëerd.

De effecten op productiviteit zijn berekend door de toename van het bruto jaarinkomen uit te rekenen. Het gemiddelde bruto jaarinkomen stijgt gemiddeld met 1 procent in dit publiek-private stelsel. Bij een hoger rendement en hogere opname van rechten stijgen de jaarinkomens met nog eens 0,2 procent. Per saldo neemt de ongelijkheid zeer licht af, afhankelijk van het gekozen model en het succesvol bevorderen van de opname van het budget en het verhogen van het rendement hierop. We berekenen dit voor de hele beroepsbevolking als het verschil tussen de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau hoger dan mbo-4-niveau en de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau van mbo-4-niveau of lager. Bij hogere opname neemt de ongelijkheid licht toe, omdat relatief hoger opgeleiden dan meer profiteren dan de groep met een relatief laag onderwijsniveau. De effecten op het aantal flexibele contracten en zelfstandig ondernemers zijn niet gekwantificeerd. Er zijn twee effecten. Ten eerste worden beter opgeleide werkenden aantrekkelijker voor werkgevers waardoor er meer vaste dienstverbanden kunnen ontstaan. Ten tweede worden werkenden weerbaarder en wendbaarder als ze beter zijn geschoold en eigen middelen hebben om in te zetten voor investeringen in menselijk kapitaal. Dit zou ertoe kunnen leiden dat werkenden zich minder snel willen binden aan werkgevers. Leerrechten zijn vooral gericht op lager opgeleiden die nu vaker onvrijwillig flexibel ingezet worden. Het saldo van deze effecten is niet op voorhand helder en op 0/- gezet, wat betekent dat het aandeel werkenden met een vast dienstverband zeer licht toeneemt.

De uitdaging in de uitvoering is om de opname van toegekende leerrechten te verhogen ten opzichte van de huidige situatie waarin vooral hoger opgeleiden zich bij- en omscholen. Dat vergt een

substantiële verandering in de leercultuur in Nederland. Daarnaast is het van belang om het rendement te verhogen richting het rendement op initieel onderwijs. Hogere rendementen vergroten de prikkel tot deelname, omdat dit leidt tot hogere inkomens. Ten slotte is het succes afhankelijk van de substitutie van huidige inspanningen. Een adequaat aanbod van scholing vermindert deze substitutie wat vooral van belang is bij het toekennen van rechten aan hoger opgeleiden.

**Tabel S.1 Effecten van het toekennen van leerrechten, lange termijn**

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	+0,4
Werkgeverslasten (€)	+1,2 mld.
Overheidsfinanciën (€)	0
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	0/-

## Effecten arbeidscontracten die werken

Per saldo leiden maatregelen die de arbeidscontracten wijzigen en prikkels voor werkgevers en werknemers veranderen tot een toenemende (structurele) werkgelegenheid. De invoering van de werkendekorting en verhoging van de IACK in combinatie met het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling geeft een duidelijk positief effect. Ook de verhoging van het lage btw-tarief naar 12 procent, met gedeeltelijke terugsluis via de werkendekorting, leidt per saldo tot een positief effect op de werkgelegenheid. Daar staan kleinere negatieve effecten tegenover door het uniformeren van het wettelijk minimumloon (wml) en de hogere werkgeverslasten als gevolg van bijdragen aan de leerrechten. Ook de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan het zelfstandig ondernemerschap drukken in beperkte mate de toename van de werkgelegenheid.

De totale werkgeverslasten dalen door het pakket. Het gaat hier vooral om werkgeverslasten die niet aan de overheid worden afgedragen. De afschaffing van de transitievergoeding leidt tot een flinke afname van de lasten, de storting op de ontwikkelrekening bij einde dienstverband tot een beperkte lastenverzwaring. Het toekennen van individuele leerrechten leidt tot een toename van de werkgeverslasten, maar die is geboekt onder de leerrechten (zie Tabel S.1). Ook leidt de introductie van minimumvoorwaarden aan zelfstandigen tot een toename van de werkgeverslasten, omdat er voor werkgevers minder mogelijkheden zijn om sociale premies te omzeilen door zelfstandigen in te huren. Per saldo dalen de werkgeverslasten met maximaal € 0,8 mld.

De combinatie van maatregelen maakt flexkrachten en zzp'ers duurder. Per saldo vindt een verschuiving plaats van deze flexibele contractvormen (zzp) naar het werknemerschap. Vooral de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan het zelfstandig ondernemerschap en de afschaffing van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling in combinatie met de introductie van de werkendekorting dragen hieraan bij. Deze laatste maatregel zorgt voor een daling van het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking met bijna 1 procentpunt. Vooral het aandeel zelfstandigen aan de onderkant van de inkomens- en productiviteitsverdeling zal hierdoor dalen.

Op de overheidsfinanciën op lange termijn heeft het pakket een licht negatief effect. De forse lastenverlichtingen zijn budgetneutraal, want ze worden gecompenseerd door lastenverzwaringen. Wel tot uitgavenverhoging leiden de intensivering van de Inspectie SZW en de uniformering van het wml (door hogere kosten voor het lage-inkomensvoordeel (LIV) die dienen als tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon en voor de overheid als werkgever). Per saldo gaat het naar schatting om € 0,2 mld. Door de gebruikelijke rendementsheffing zou het totale pakket, afhankelijk van vormgeving van het tarief, neutraal kunnen worden of de overheid zelfs geld kunnen opleveren.

**Tabel S.2 Effect maatregelen arbeidscontracten die werken, lange termijn**

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	+0,4
Werkgeverslasten (€)*	-0,8 mld. +PM***
Overheidsfinanciën (€)**	-0,2 mld. +PM***
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	-

Noot: \* dit zijn zowel collectieve als niet-EMU-relevante lasten; \*\* afhankelijk van of de gebruikelijk rendementsheffing per saldo lastenverzwarend werkt; \*\*\* Als de richting van een effect wel duidelijk is, maar de omvang niet, geven we dit aan met + of - PM

Het totaal aan maatregelen in dit pakket heeft naar verwachting overwegend positieve effecten op de productiviteit. Het uniformeren van het wml leidt in ieder geval via een samenstellingseffect tot een hogere productiviteit. Hetzelfde mechanisme werkt bij de minimumvoorwaarden aan zelfstandig ondernemerschap. Daarbij zorgt het afschaffen van de transitievergoeding voor meer arbeidsmobiliteit wat ook bijdraagt aan een hogere productiviteit. De maatregelen die zich richten op het beperken van de ontslagbescherming van vaste contracten verbeteren de matching tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en verhogen op die manier de productiviteit – de kosten om tot een optimale match tussen de baan en de werknemer te komen worden immers lager. Daarentegen zorgt de mogelijkheid voor werkgevers om eenzijdig de arbeidsduur te verminderen juist voor minder arbeidsmobiliteit en een minder efficiënte allocatie van arbeid, doordat werknemers minder snel van baan veranderen of worden ontslagen bij (structurele) vraaguitval.

Het effect op de inkomensverdeling is vooral afhankelijk van de wijze waarop de lastenverzwaringen worden teruggesluisd. In de nu gekozen vormgeving kan een beperkt positief effect op de inkomensgelijkheid verwacht worden. De intensivering van de werkendekorting is geconcentreerd aan de onderkant van de inkomensverdeling en drukt per saldo de inkomensongelijkheid engszins. Dit geldt ook in eerste instantie voor het uniforme wml en de minimumvoorwaarden aan het zelfstandig ondernemerschap. Maar dat effect zal (in ieder geval deels) gecompenseerd worden doordat de werkgelegenheid onder deze groepen (dynamisch) afneemt door deze maatregelen. De gebruikelijke rendementsheffing leidt tot meer inkomensgelijkheid, omdat hogere winsten in box 2 zwaarder belast worden.

## Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

De werkgelegenheid op lange termijn neemt door de maatregelen op het gebied van de inkomensverzekeringen en -bescherming toe, met minimaal 0,6 procent. De belangrijkste bijdrage daaraan wordt geleverd door het springplankregime in de werkloosheidswet (WW) en arbeidsongeschiktheidswetgeving (WGA) en door de verkorting van de WW-duur. Kleine positieve effecten zijn er van het gesprek bij het Werkhuis na contractbeëindiging, het beperken van de doorstroom van de WW-uitkering naar de ziekwet en WW-sancties bij het missen van loopbaangesprekken. Daarnaast zijn er maatregelen die een (beperkt) positief effect hebben op de werkgelegenheid, die niet zijn gekwantificeerd zoals het eigen regiegesprek en het periodieke gesprek bij het Werkhuis. Deze zijn in onderstaande samenvattende tabel aangegeven met PM. Daartegenover heeft de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid. Het zal vooral leiden tot een verschuiving van zelfstandig ondernemerschap naar werknemerschap. Ook de verlofkortingen leiden tot minder arbeidsaanbod in uren. Verruiming van het geboorteverlof met 20 weken voor iedere ouder tegen 70 procent van het wml leidt tot meer gebruik van geboorteverlof door vaders en moeders. Doordat er minder uren gemaakt worden tijdens het verlof, daalt de werkgelegenheid met 0,1 procent. De invoering van mantelzorgverlof maakt het eenvoudiger om zorgtaken met werk te combineren. Hierdoor daalt de werkgelegenheid met naar schatting 0,2 procent, voornamelijk door de opname van verlofuren.

De werkgeverslasten dalen met minimaal € 0,9 mld. Dit is vooral het gevolg van maatregelen die leiden tot een lager beroep op de WW (als gevolg van duurbepanking, springplankregime en beperking doorstroom naar Ziektewet) en de sancties en monitoring van het springplankregime. In dit regime dient de uitkeringsontvanger (WW en AO) zich 70 procent van zijn oude werktijd bij het UWV in te spannen met scholen, het zoeken naar nieuw werk en/of het lopen van een stage. De lagere uitkeringslasten als gevolg van deze maatregelen worden doorberekend in de werkgeverspremies. Daar staat een lastenverzwaring voor zelfstandig ondernemers tegenover van ongeveer € 2,5 mld. door de invoering van een verplichte AOV. Deze AOV is gelijk aan die van het Staradvies.

**Tabel S.3** Effect activerende en solidaire inkomensverzekeringen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,6 +PM
Werkgeverslasten (€)	-0,9 mld. +PM
Zelfstandigenlasten (€)	+2,5 mld.
Overheidsfinanciën (€)	-0,9 mld.
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele arbeidscontracten	0
Aandeel zelfstandig	-

Omdat we ervan uitgaan dat de lagere uitgaven aan werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als gevolg van de maatregelen in het pakket worden teruggegeven via lagere premies, hebben deze maatregelen geen effect op de overheidsfinanciën op langere termijn. In totaal nemen de overheidsuitgaven toe met circa € 0,9 mld. Dit is het saldo van hogere uitgaven aan het Werkhuis,

geboorteverlof en mantelzorgverlof en de bijstand als gevolg van de WW-maatregelen, en lagere uitgaven aan de bijstand door de verplichte AOV voor zelfstandigen.

De maatregelen in dit pakket hebben naar verwachting een (beperkt) positief effect op de productiviteit. De investeringen in scholing en training in het springplankregime in de WW en WGA leiden tot een hogere productiviteit van (voormalig) werkzoekenden. Daarnaast kunnen de activiteiten bij het Werkhuis (periodieke keuringen, meldplicht bij contractbeëindiging) leiden tot een vermindering van de mismatch op de arbeidsmarkt hetgeen ook leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit.

Ten aanzien van de inkomensverdeling zijn er geen veranderingen. De maatregelen in de WW kunnen in eerste aanleg (statisch) leiden tot meer inkomensongelijkheid door minder inkomenszekerheid en gedeeltelijke uitstroom naar de bijstand. Maar dat effect zal (in ieder geval deels) gecompenseerd worden doordat de werkgelegenheid onder deze groep (dynamisch) toeneemt. Bovendien neemt de inkomensongelijkheid waarschijnlijk af door de introductie van het springplankregime: dit komt doordat de uitwerking van de programma's met name positief is voor langdurig werklozen, die relatief vaak kampen met armoede en een laag inkomen. Ook de verplichte AOV voor zelfstandigen draagt bij aan verkleining van de inkomensverschillen.

De maatregelen drukken het aandeel zelfstandigen in de werkgelegenheid. De WW-maatregelen leiden tot een lagere WW-premie en daarmee tot een verkleining van het verschil tussen werknemers en zelfstandigen (die geen WW-premie betalen). Ook de introductie van een verplichte AOV voor zelfstandigen leidt tot een verkleining van dit verschil en drukt het aandeel zelfstandigen met ongeveer 0,3 procentpunt. De meest maatregelen hebben geen of slechts een gering effect op het aandeel flexibele arbeid (flexibele contracten en zelfstandigen). Daarnaast zijn er maatregelen met een negatief en een positief effect op dit aandeel. De verplichte AOV voor zelfstandigen zou kunnen leiden tot een toename van het aandeel flexibele arbeid.

## Basisbanen in plaats van bijstandsuitkeringen

Mensen die de bijstand instromen wordt een basisbaan aangeboden. Deze maatregel is aanvullend op het pakket maatregelen dat activerende verzekering en bescherming wil bieden en gericht op het via een basisbaan duurzaam aan de slag helpen van mensen aan de basis van de arbeidsmarkt. De basisbaan bestaat uit een arrangement van 28 uur tegen 70 procent wml wat gelijk is aan een volledige bijstandsuitkering (samenwonenden krijgen een basisbaan van 20 uur per week tegen 50 procent wml aangeboden). Basisbanen zijn in principe bedoeld voor mensen die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering met een verdien capaciteit van 30 tot 100 procent van het wml. Gemeenten krijgen sterke prikkels om mensen te laten doorstromen naar regulier werk.

Er zijn nationaal en internationaal verschillende initiatieven genomen om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te helpen het werkzame leven (weer) op te pakken. Deze initiatieven zijn over het algemeen kostbaar, omdat veel moet worden geïnvesteerd in begeleiding en het werkfit maken van de populatie. De invoering van basisbanen leidt tot uitvoeringskosten per persoon die liggen tussen € 5.000 en € 11.000. De overheidsfinanciën verslechteren door het invoeren van de basisbaan met € 0,8 mld. De werkgeverslasten nemen per saldo niet toe.

De tijdsbesteding in de basisbaan bestaat uit werk, het oplossen van ernstige problemen in de persoonlijke sfeer, leren (via het benutten van leerrechten) en arbeidsoriëntatie. Gemeenten voeren deze taken uit en ontvangen middelen van de overheid. Er stromen structureel ongeveer 14.000 mensen door naar regulier werk en een deel van de populatie vraagt geen uitkering aan. In termen van werkgelegenheid is dat een structurele toename van 0,2 procent. Een deel van de werkgelegenheid komt tot stand in de basisbanen zelf. Dit zijn in beginsel tijdelijke banen. Via de bekostigings-systematiek ervaren gemeentes stevige prikkels om mensen zoveel mogelijk te plaatsen bij reguliere werkgevers en hun loonwaarde goed te benutten. Omdat ook mensen met een verdiencapaciteit boven het wml in basisbanen aan de slag gaan, ontstaat verdringing. In totaal zijn structureel ongeveer 160.000 mensen aan de slag in basisbanen.

Het reguliere werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is gemiddeld gezien vaker flexibel dan vast. Het is echter onduidelijk of de extra werkgelegenheid vaker vast of flexibel van aard zal zijn.

Het reguliere werk en de basisbanen leiden niet tot een hogere productiviteit op macro-economisch niveau. De arbeid die wordt toegevoegd heeft een lage productiviteit, waardoor de (gemiddelde) arbeidsproductiviteit van de werkenden eerder zal dalen dan stijgen. Het netto productiviteitseffect is nihil gezien de omvang van het extra aantal werkenden en de mogelijke verdringing van andere werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het effect op de inkomensongelijkheid is ook gering. Doordat een aantal mensen nu regulier aan het werk wordt geholpen verdienen zij (enigszins) meer dan de hoogte van een bijstandsuitkering. Hierdoor daalt de inkomensongelijkheid in geringe mate.

**Tabel S.4** Effect van basisbanen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,2
Mensen aan het werk in basisbanen (aantal)*	160.000
Werkgeverslasten (€)	0
Overheidsfinanciën (€)	-0,8 mld.
Productiviteit	0/-
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	0/+

Noot: \* 160.000 mensen zijn 28 uur per week (1,5 procent van de werkgelegenheid in uren) actief in een basisbaan.

## Ouders en kinderen

Maatregelen voor jonge kinderen en hun ouders zijn bedoeld om verlofregelingen bij geboorte te verruimen (zie hierboven), kinderopvang aantrekkelijker te maken en schooltijden beter te laten aansluiten op de werkdag, zodat de arbeidsparticipatie toeneemt. Verder dient er een integrale oplossing te komen voor kinderen tot en met 12 jaar en moeten de opbrengsten van het basisonderwijs omhoog.

Een maatregel is om de kinderopvang voor ouders met een relatief laag inkomen gratis te maken. Ouders met een inkomen lager dan 130 procent wml hebben voor hun kinderen van 1-4 jaar recht

op gratis kinderopvang voor 16 uur in de week. Voor meer dan 16 uur per week geldt een ouderbijdrage. De kosten voor de overheid van de extra opvang bedragen ca. € 0,16 mld. per jaar. De werkgelegenheid neemt door deze maatregel niet toe. Wanneer de toegang tot gratis kinderopvang wordt uitgebreid tot ouders met een inkomen tot 1,5 keer modaal zijn de kosten voor de overheid € 0,5 mld. per jaar.

Het verlengen van de schooldag van kinderen in de leeftijd 6-12 jaar kost de overheid naar schatting ruim € 0,7 mld. Extra kosten van de kinderopvang bedragen jaarlijks € 1,6 mld. Hier staat tegenover dat een besparing van € 1 mld. wordt behaald omdat het aantal onderwijzers daalt. Deze maatregel leidt tot een betere aansluiting van schooldagen op werkdagen en verhoogt de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen. De werkgelegenheid stijgt met 0,3 procent. Het verlengen van de schooldag zou het ook eenvoudiger moeten maken om kinderen op het juiste niveau les te geven. De brede schooldag kan de ontwikkeling van kinderen bevorderen doordat opvang en onderwijs beter op elkaar aansluiten. Deze effecten zijn niet te kwantificeren. Dit geldt ook voor de bevordering van de vorming van kindcentra.

De opbrengsteisen in het basisonderwijs gaan omhoog. De combinatie van maatregelen voor kinderen (zoals eerder naar school/naar de kinderopvang en een langere schooldag) met hogere opbrengsteisen kan worden beschouwd als een investering in het menselijk kapitaal van de toekomst. De rendementen van deze investeringen kunnen moeilijk worden gekwantificeerd; ze leveren op de zeer lange termijn een beter opgeleide beroepsbevolking en daarmee een sterkere economie op.

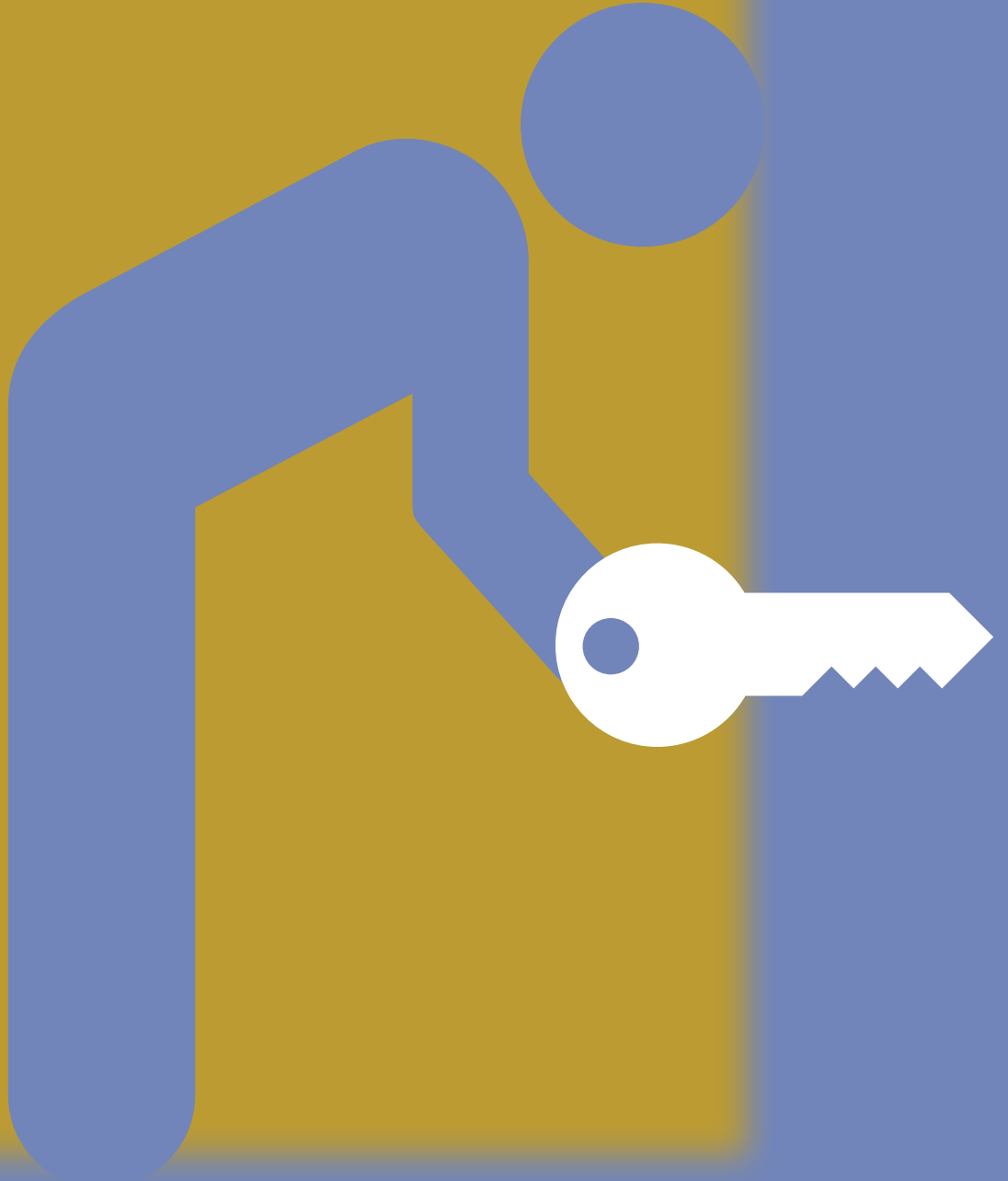
De productiviteitseffecten van de maatregelen die al op korte termijn effect resulteren zijn voor een deel onduidelijk en voor een deel gering. Het effect op productiviteit van de huidige ouders is niet goed in te schatten. Enerzijds is het mogelijk om een betere balans tussen werk en zorg te creëren waardoor mensen op het werk mogelijk productiever worden. Er wordt in beperkte mate extra werkgelegenheid gecreëerd. Ook het effect op inkomensongelijkheid is moeilijk in te schatten. Het effect op inkomensongelijkheid is waarschijnlijk negatief omdat ouders met een laag inkomen betere voorzieningen krijgen (in natura) en mogelijk een prikkel hebben om te gaan werken. Aan de andere kant hebben ook ouders die nu al kinderen op de kinderopvang hebben recht op gratis opvang. Dit vergroot mogelijk de ongelijkheid.

**Tabel S. 5** Effect van kindvoorzieningen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,3
Werkgeverslasten (€)	0
Overheidsfinanciën (€)	-0,9 mld.
Productiviteit	0
Inkomensongelijkheid	0







# Verantwoording

**Deze publicatie is tot stand gekomen op basis van denkwerk van een groot aantal betrokkenen, in de periode oktober 2019 tot april 2020. Een team van De Argumentenfabriek heeft dit denkwerk gecoördineerd en de consistentie bewaakt.**

Aan deze publicatie werkten mee:

- De bestuurders en directeurs uit de kerngroep van het platform. Zij hebben dit gedaan op persoonlijke titel. Deze kerngroep is tegelijkertijd opdrachtgever voor en afzender van deze publicatie.
- Vijf themagroepen, voor elk van de inhoudelijke thema's één, die de voorstellen hebben bedacht en vormgegeven, vanuit hun expertise uit de praktijk.
- Een denktank met onafhankelijke experts die heeft mee en tegen gedacht om vanuit hun wetenschappelijke expertise de voorstellen in deze publicatie zo scherp mogelijk te krijgen.

SEO Economisch Onderzoek dat het denkwerk heeft geholpen en verantwoordelijk is voor de kwantificering van de voorstellen.

Voor dit project is de Stichting *Platform de Toekomst van Arbeid* de opdrachtgever en financier. De Stichting heeft hiertoe fondsen geworven bij de leden van het platform zelf, en heeft daarnaast subsidie ontvangen van de rijksoverheid en bijdragen van vrienden van de Stichting.

**Wie hebben aan deze publicatie meegewerkt?**

**Kerngroep**

Sieto de Leeuw  
Jurriën Koops  
Desirée Curfs  
Arend Pieterse  
Jan-Jaap de Haan  
Michiel de Wilde  
Peter Brouwer  
Tof Thissen  
Rob Witjes  
Ellen Jacobs  
Paul Oomens  
Frank van Hout  
Ria van 't Klooster  
Marcel van Bronswijk  
Anne Megens  
Harold Herbert  
Antoine Reijnders  
Gijs van Rozendaal  
Aart van der Gaag  
Hans Kamps  
Fred van Haasteren

**Denktank**

Barbara Baarsma (Rabobank, Universiteit van Amsterdam)  
Wimar Bolhuis (Universiteit Leiden)  
Janneke Plantenga (Universiteit Utrecht)  
Jan-Maarten van Sonsbeek (Centraal Planbureau)  
Daniël van Vuuren (De Argumentenfabriek, Tilburg University)  
Bas ter Weel (SEO Economisch Onderzoek, Universiteit van Amsterdam)

**Themagroep Leven lang ontwikkelen/het Werkhuis**

Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation)  
Ton Eimers (KBA Nijmegen)  
Denise van Etten (UWV)  
Douwe Grijpstra (Panteia)  
Karlien Haak (James Loopbaan)  
Hugo Hopstaken (Ministerie OCW)  
Ria van 't Klooster (NRTO)  
Henk Kuppens (Mbo-Raad)  
Anne Megens (AWVN)

Paul Oomens (Mbo-Raad)  
Sander Vastbinder (OVAL)  
Janneke Voltman (SBB)

#### **Themagroep Arbeidscontracten die werken**

Sieto de Leeuw (ABU)  
Jurriën Koops (ABU)  
Fred van Haasteren  
Anne Megens (AWVN)  
Bas ter Weel (SEO Economisch Onderzoek,  
Universiteit van Amsterdam)

#### **Themagroep Solidaire en activerende inkomensverzekeringen**

Robin Bode (Ministerie van EZK)  
Margreet Drijvers (PZO)  
Petra van de Goorbergh (OVAL)  
Harold Herbert (Verbond van Verzekeraars)  
Peter Loozen (UWV)  
Anne Megens (AWVN)  
Antoine Reijnders (Verbond van Verzekeraars)  
Olaf van Vliet (Universiteit Leiden)

#### **Themagroep De basis van de arbeidsmarkt**

Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation)  
Desirée Curfs (Cedris)  
Aart van der Gaag  
Goedele Geuskens (TNO)  
Jan-Jaap de Haan (Cedris)  
Lucy Kok (SEO Economisch Onderzoek)  
Pierre Koning (Universiteit Leiden)  
Arend Pieterse (Cedris)  
Jan Willem Kool (Blended Works)

#### **Themagroep Jonge kinderen en hun werkende ouders**

Rinda den Besten (PO-Raad)  
Sharon Gesthuizen (voorheen BMK)  
Guillermo Holman (voorheen VNG)  
Suzanne Konijnendijk (VNG)  
Anneke Risselada (PO-Raad)  
Gijs van Rozendaal (Kindcentra 2020)  
Karen Strengers (BMK)  
Maaïke Vaes (Kindcentra 2020)  
Geert de Wit (BMK)



## Investeren in mensen

Alle mensen goed aan het werk, dat is het doel van het *Platform de Toekomst van Arbeid*. Het platform doet in deze publicatie concrete, veelal doorgerekende voorstellen om de waarde van werk in Nederland te vergroten. Voert het komende kabinet deze voorstellen uit, dan nemen niet alleen de economische groei en de werkgelegenheid toe, maar stijgt ook de welvaart in ruimere zin. Het platform doet op verschillende thema's concrete voorstellen voor hervorming. De voorstellen gaan over een leven lang ontwikkelen, de spelregels op de arbeidsmarkt, de vormgeving van inkomenszekerheid, de basis van de arbeidsmarkt en ten slotte de goede start van jonge kinderen, de werkenden van morgen. Uitvoering van deze voorstellen brengt een aantrekkelijke toekomst dichterbij, een toekomst waarin werk weer op waarde wordt geschat.