

# ‘Borstlap’ is pas het begin

Om voor alle werkenden de kwaliteit van het werk te verbeteren en de grote ongelijkheid te verminderen is heel wat meer nodig dan het pakket aan maatregelen waar de commissie-Borstlap mee komt. De voorstellen helpen nauwelijks om de machtsbalans tussen werkenden en werkgevers te herstellen.

## PAUL DE BEER

Redacteur S&D

De recente rapporten van de WRR (*Het betere werk*) en de commissie-Borstlap (*In wat voor land willen wij werken?*) luiden de omslag in van een kwantitatief naar een kwalitatief arbeidsmarktbeleid. Dat was hoog tijd. Sinds *Een werkend perspectief*, een eerder invloedrijk rapport van de WRR uit 1990, gold verhoging van de arbeidsparticipatie als de belangrijkste doelstelling van het sociaal-economische beleid in Nederland. Dit doel vormde de aanleiding tot een groot aantal beleidswijzigingen in de afgelopen decennia, variërend van de vervanging van de WAO door de WIA, de invoering van de Participatiewet en de wijzigingen van de ontslagbescherming in de Wet Werk en Zekerheid (2015) en in de Wet Arbeidsmarkt in Balans (2020) tot de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd.

Steeds was het voornaamste doel om meer mensen aan het werk te krijgen of aan het werk te houden. Afgemeten aan de cijfers is deze beleidslijn een groot succes geweest: behoorde Nederland in 1990 nog tot de EU-landen met een relatief lage arbeidsparticipatie, daarna zijn we opgeklommen naar de kopgroep, samen met Denemarken, Zweden en inmiddels ook Duitsland.

De WRR gaf in 1990 drie redenen waarom het zo belangrijk was om de arbeidsdeelname te verhogen: meer werk creëert welvaart en versterkt het draagvlak voor de verzorgingsstaat, werk is noodzakelijk voor individueel welbevinden en volwaardige maatschappelijke participatie en werk helpt om inkomensongelijkheid en armoede te verminderen. Geleidelijk aan is echter het besef gegroeid dat meer mensen aan het werk misschien wel een noodzakelijke voorwaarde is om deze doelen te realiseren, maar nog geen voldoende voorwaarde.

Niet elk soort werk vergroot het welzijn en het aantal werkenden dat toch in armoede verkeert is toegenomen. Om bij te dragen aan welzijn, volwaardige maatschappelijke participatie en vermindering van ongelijkheid en de armoede, moet het werk ook aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoen. We moeten dus niet alleen naar meer werk streven, maar vooral ook naar goed werk, zegt de WRR. Je zou zelfs een stap verder kunnen gaan en zeggen dat meer werk alleen wenselijk is als het goed werk is. Zo ver gaan de WRR en de commissie-Borstlap niet, omdat zij suggereren dat het mogelijk is beide doelstellingen – meer werk en beter werk – tegelijkertijd te realiseren.

Zowel de WRR als de commissie-Borstlap stelt nadrukkelijk dat de trends op de arbeidsmarkt ons niet overkomen, maar dat deze het resultaat zijn van keuzes die wij zelf hebben gemaakt. Ook CPB-directeur Laura van Geest zei dit ter gelegenheid van haar afscheid. Dit blijkt alleen al uit het feit dat het aandeel tijdelijke contracten en zzp'ers in Nederland veel sterker is gegroeid dan in omringende landen. Niettemin gaan beide rapporten toch uitvoerig in op 'autonome' trends als technologische ontwikkeling en globalisering als krachten die de kwaliteit van het werk onder druk zouden zetten. Maar via aanpassing van wet- en regelgeving zou die druk kunnen worden weerstaan en een positievere ontwikkeling in gang worden gezet. Hierbij vallen echter wel wat kanttekeningen te plaatsen.

De commissie-Borstlap neemt de toenemende behoefte van bedrijven aan flexibiliteit als een gegeven aan. Dat die flexibiliteitsbehoefte zich in Nederland vooral vertaalt in een groei van flexibele dienstverbanden, zou echter een gevolg zijn van onze wet- en regelgeving. In dit verband wordt onder meer verwezen naar de ontslagbescherming van vaste contracten, die in Nederland de meest strikte van heel Europa zou zijn, en op de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte. Door veranderingen in de regelgeving zou een verschuiving tot stand moeten worden gebracht van externe flexibiliteit (inhuur van flexibele arbeidskrachten) naar interne flexibiliteit (een flexibele inzet van vast personeel).

De relatie tussen de strikte ontslagbescherming van vaste contracten en het grote aandeel flexibele contracten in Nederland wordt vaker gelegd, maar is nooit wetenschappelijk aangetoond. Zo kent, volgens dezelfde indicator van de OESO (de 'employment protection legislation' of EPL-indicator), Spanje een veel lichtere ontslagbescherming van vaste contracten dan Nederland en juist een striktere regulering van tijdelijke contracten. Niettemin is het aandeel tijdelijke contracten in Spanje nog groter dan in Nederland! Er is dus allerminst een eenduidige relatie tussen

de EPL-indicator en het gebruik van flexibel werk. Feitelijk is de EPL een zeer onvolmaakte manier om de complexe, tussen landen sterk verschillende ontslagwetgeving in enkele getallen samen te vatten.

Ook de relatie tussen het gebruik van flexibel werk en de loondoorbetaling bij ziekte is moeilijk aan te tonen, doordat de duur van de loondoorbetaling in Nederland zo extreem is vergeleken met andere landen (Nederland is een 'outlyer'), dat een betekenisvolle statistische analyse niet mogelijk is. Bovendien wordt

---

## De commissie-Borstlap ziet de toenemende behoefte van bedrijven aan flexibiliteit als een gegeven

---

in dergelijke analyses geen rekening gehouden met het feit dat driekwart van de kleinere bedrijven het ziekteverzuimrisico heeft herverzekerd en dat werkgevers de procedurele verplichtingen in geval van langdurige ziekte (de Wet Poortwachter) als een grotere last ervaren dan de loondoorbetaling aan sich.

Feit is dat internationaal vergelijkend onderzoek nog nooit een verband heeft aangetoond tussen de wetgeving in een land en het aandeel tijdelijke of flexibele arbeidskrachten. Is de sterke groei van atypisch werk in Nederland dan toch niet van eigen makelij, maar ons simpelweg overkomen? Nee, dat zou niet de juiste conclusie zijn. Omdat de commissie-Borstlap tot taak had de 'regulering van arbeid' tegen het licht te houden, lijkt de commissie ervan uit te gaan dat alleen wettelijke regulering, in combinatie met autonome krachten, de trends op de arbeidsmarkt verklaart. Ook andere factoren kunnen echter tot verschillen in ontwikkeling tussen landen leiden. De wetgeving bepaalt immers alleen de

kaders waarbinnen werkenden en werkgevers (zoals de commissie-Borstlap hen noemt om aan te geven dat het om meer dan alleen werknemers en werkgevers gaat) hun eigen keuzes en afwegingen maken. De wetgeving omvat de spelregels, maar de uitkomst van het 'spel' wordt bepaald door de interactie tussen de spelers. Als de spelregels gelijk blijven, maar de spelers zich anders gaan gedragen, kan ook de uitkomst veranderen. Hiervan lijkt op de arbeidsmarkt in de afgelopen decennia sprake te zijn geweest. Hierbij is het nuttig onderscheid te maken tussen individuele actoren en collectieve actoren.

### ***Machtsbalans vakbonden en werkgevers***

De afgelopen decennia heeft er geleidelijk maar onmiskenbaar een verschuiving plaatsgevonden in de machtsverhouding tussen vakbonden en werkgevers.<sup>1</sup> De vakbonden baseerden lange tijd hun machtsbasis op de traditionele 'standaard' werknemer met een standaardbaan in een standaard organisatie. Simpel gezegd: de mannelijke kostwinner met een vaste voltijd baan in een grote hiërarchische en bureaucratische organisatie vormde de kern van de achterban van de vakbeweging. Deze werknemer is echter niet langer de standaard: er is een grote variëteit aan werkenden, banen en organisaties gekomen. Dit heeft de machtsbasis van de vakbonden ernstig verzwakt, onder meer tot uitdrukking komend in een halvering van de organisatiegraad sinds begin jaren tachtig (van een op de drie naar een op de zes werknemers). Als gevolg hiervan zijn de werkgevers (organisaties) sterker geworden en kunnen zij collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) steeds meer naar hun hand zetten. Als de grootste vakbond (meestal de FNV) er niet mee instemt, sluiten zij een cao met alleen een of meer kleinere bonden af.

De cao is hierdoor steeds meer tot een instrument van werkgevers geworden waarmee zij hun doelen realiseren. Bovendien bieden cao's steeds meer ruimte om arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau verder in

te vullen. Hierdoor is ook de discretionaire ruimte van werkgevers voor eigen keuzes op ondernemingsniveau groter geworden.<sup>2</sup> Veel bedrijven hebben deze ruimte benut om meer gebruik te gaan maken van flexibele arbeidskrachten.

Dat het hier daadwerkelijk om keuzes gaat die niet door veranderende omstandigheden worden afgedwongen, blijkt uit een analyse van de factoren die op ondernemingsniveau samenhangen met de inzet van flexibele arbeidskrachten.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn in de omvang van de flexibele schil tussen bedrijven met vergelijkbare kenmerken. Twee bedrijven met een vergelijkbare personeelsomvang en -samenstelling die op dezelfde markt opereren, kunnen toch sterk verschillen in het aandeel flexibele arbeidskrachten. Factoren als conjunctuurgevoeligheid, onzekerheid over de toekomstige omzet en buitenlandse concurrentie blijken niet te kunnen verklaren waarom het gebruik van flexibele arbeidskrachten tussen 2003 en 2015 is toegenomen.

Het heeft er alle schijn van dat bedrijven in Nederland steeds meer hun ondernemingsrisico's zoveel mogelijk afwentelen op hun personeel. De wet- en regelgeving is daarvan niet de oorzaak, maar heeft er wel de ruimte voor gecreëerd. Zo heeft de Wet Flexibiliteit en Zekerheid uit 1999 – die voortvloeide uit het gelijknamige advies van de sociale partners uit 1996 – niet alleen meer ruimte geschapen voor de inzet van flexibele arbeidskrachten, maar deze in zekere zin ook gelegitimeerd.

Immers, door deze wet waren de rechten van flexibele arbeidskrachten voldoende gewaarborgd – althans dat was destijds de verwachting – en de vakbonden hadden hiermee erkend dat er in Nederland plaats is voor het gebruik van flexibele arbeidskrachten. Daardoor hoefden werkgevers niet langer te rechtvaardigen dat zij werknemers aannamen op een tijdelijk contract. Feitelijk werd het contract voor onbepaalde tijd (veelal één jaar) daarmee een verlengde proeftijd en tevens het standaard-arbeidscontract voor nieuwe

medewerkers. Dit verschilt sterk van andere landen, zoals België, waar de meeste nieuwe medewerkers nog op een vast contract worden aangenomen, tenzij er een overtuigende reden is om hun een tijdelijk contract te bieden (met name als het om echt tijdelijk werk gaat). Zo is in Nederland geleidelijk een geheel andere cultuur ontstaan, waarbij de meeste werkgevers bij het aannemen van personeel zich extreem risicomijdend opstellen.

### ***Leidt wetswijziging tot cultuurverandering?***

De vraag is nu of deze veranderde cultuur met aanpassing van wetgeving kan worden omgebogen. Het zal duidelijk zijn dat een wetswijziging niet automatisch tot een cultuurverandering leidt. Een cultuurverandering kan immers niet bij wet worden afgedwongen. De vraag is of een wetswijziging wel indirect aan de gewenste cultuurverandering kan bijdragen.

Wetgeving kan het gedrag van werkgevers op twee manieren beïnvloeden. In de eerste plaats kan een wetswijziging de grenzen waarbinnen werkgevers keuzes kunnen maken verengen, waardoor bedrijven die buiten de (nieuwe) grenzen opereren worden gedwongen hun gedrag aan te passen. In de tweede plaats kan een wetswijziging de financiële prikkels voor werkgevers veranderen, waardoor andere keuzes aantrekkelijker worden. De commissie-Borstlap stelt beide soorten wetswijziging voor. Zo wil de commissie de grote variatie aan contractvormen reduceren tot drie opties: werknemers in loondienst, uitzendkrachten en zelfstandig ondernemers.

Overigens blijft het onderscheid tussen een vast en een tijdelijk contract (arbeidsovereenkomst voor onbepaalde respectievelijk bepaalde tijd) bestaan, zodat er feitelijk nog vier contractvormen zijn. Bovendien blijven contracten met een variabele arbeidsduur, zoals oproepcontracten, mogelijk – zij het dat er per kwartaal een minimum aantal betaalde uren moet zijn. Dat maakt al weer vijf verschillende contractvormen! Hoewel de commissie

de keuzevrijheid in contractvormen wil verminderen, blijft er voor werkgevers dus nog heel wat te kiezen.

Om te bevorderen dat het vaste contract weer het standaardcontract wordt, wil de commissie deze contractvorm voor werkgevers aantrekkelijker maken. Doel is, zoals gezegd, om externe flexibiliteit in te ruilen voor interne flexibiliteit. Daartoe worden onder meer de loondoorbetaling bij ziekte verkort van twee naar een jaar, de maximale duur van een reeks tijdelijke contracten (opnieuw) verkort van drie jaar naar twee jaar en een 'flectoeslag' ingevoerd.

Om de interne flexibiliteit (of 'wendbaarheid' zoals de commissie deze eufemistisch noemt) te vergroten, krijgt de werkgever het recht om de arbeidsduur (en het bijbehorende loon) van werknemers in vaste dienst eenzijdig te verminderen 'indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven'. Door de arbeidsduur van vaste medewerkers te laten 'meeademen' met de conjunctuur, zouden werkgevers minder een beroep (hoeven te) doen op flexibele arbeidskrachten. Op zichzelf is dit een interessante gedachte, maar door de werkgever hierover eenzijdig te laten beslissen, worden diens mogelijkheden om ondernemersrisico's af te wentelen op zijn personeel nog verder vergroot. Dat de commissie 'in overweging [geeft dat] bij de uitwerking van deze eenzijdige wijzigingsmogelijkheden een rol wordt toebedacht aan cao-partijen en/of de medezeggenschap' is wel een erg kleine pleister op de wonde.

Merkwaardig genoeg wil de commissie het werkgevers, naast deze verruiming van de interne flexibiliteit, dan ook nog eens aanzienlijk gemakkelijker maken om vast personeel te ontslaan. ('Eenvoudiger ontslagbescherming' heet dit in het rapport.) Ontslag vanwege disfunctioneren of een verstoorde arbeidsverhouding wordt voortaan altijd toegestaan, al kan de kantonrechter wel een hoge ontslagvergoeding toekennen. 'Het in standhouden van de arbeidsovereenkomst tegen de zin van de werkgever in past minder goed binnen de

wendbare organisatie die de commissie voor ogen staat.' Hoe dit past in het streven naar meer interne in plaats van externe flexibiliteit legt de commissie echter niet uit. Maar als het aan de commissie-Borstlap ligt, kan de werkgever in de toekomst dus zowel het aantal arbeidsuren van een vaste medewerker eenzijdig verminderen als het dienstverband gemakkelijker beëindigen. Zo bezien is het raadselachtig waarom werkgeversorganisatie VNO-NCW zo kritisch op het rapport reageerde.

---

## De meeste Nederlandse werkgevers stellen zich bij het aannemen van personeel extreem risicomijdend op

---

Hoe de vele voorstellen van de commissie-Borstlap, als zij in wetgeving zouden worden omgezet, in de praktijk het gedrag van werkgevers zouden beïnvloeden, is moeilijk te voorspellen. Het lijkt er eerder op dat het aantal keuzemogelijkheden voor individuele werkgevers groter zal worden in plaats van kleiner, zoals de commissie claimt. Wel worden sommige vormen van flexibel werk duurder, maar daar staat tegenover dat andere vormen van flexibiliteit gemakkelijker worden. Als een vast contract met 'vaste' uren bijna net zo flexibel wordt als een tijdelijk contract of uitzendwerk, treedt er misschien een verschuiving op van externe naar interne flex, maar de vraag is of we daar dan veel mee opschieten.

Door zo sterk de noodzaak van 'wendbaarheid' van de onderneming te benadrukken, draagt de commissie er niet echt toe bij de fixatie van ondernemers op flexibiliteit te verminderen. Aan de ongelijke machtsverhouding tussen werkgever en werknemer – zowel individueel als collectief – zal weinig veran-

deren. En dat betekent dat de afwenteling van risico's door bedrijven op werknemers onverminderd door kan gaan.

### *Machtsbalans werkgever en werknemer*

Hoewel ik in dit artikel slechts twee van de vijf 'bouwstenen' die de commissie-Borstlap aan-draagt voor de toekomstige regulering van werk, aan de orde heb gesteld, heb ik hopelijk duidelijk gemaakt dat de voorstellen niet de grote ommekeer op de arbeidsmarkt teweeg zullen brengen, die de commissie voorstaat. Daartoe heeft zij te veel vertrouwen in de sturende werking van de wetgeving rond contractvormen en ontslag en gaat zij te gemakkelijk voorbij aan de veranderde machtsverhouding tussen werkenden en werkgevers, waardoor de laatste steeds meer hun risico's op de werkenden afwentelen.

Er is dan ook dringend meer aandacht gewenst voor mogelijkheden om de machtsbalans tussen werkenden en werkgevers te herstellen, zowel op collectief als op individueel niveau. Op collectief niveau betekent dit dat de positie van vakbonden zou moeten worden versterkt. Men kan dit in de eerste plaats als een taak van de vakbonden zelf zien, doordat zij meer leden moeten werven. Tot nu toe zijn alle pogingen hiertoe echter vergeefs gebleken. Misschien zou nagedacht moeten worden over een nieuwe grondslag voor vakbonden, bijvoorbeeld op basis van een verplichte financiële bijdrage van iedere werkende die onder een cao valt in combinatie van een quasi-automatisch lidmaatschap.<sup>4</sup> Daarnaast zouden de rechten en bevoegdheden van de ondernemingsraad kunnen worden uitgebreid.

Op individueel niveau zou de positie van de werkende ten opzichte van de werkgevende op verschillende manieren kunnen worden versterkt. Om te beginnen vraagt dit eerder om versterking dan verzwakking van de ontslagbescherming. Een verdergaand idee is om een deel van het loon van werknemers uit te keren in de vorm van aandelen in hun eigen

bedrijf, zodat zij (gezaamenlijk) ook hun stem kunnen verheffen op de aandeelhoudersvergadering. Bovendien zouden bedrijven hierdoor op den duur minder afhankelijk worden van externe kapitaalverschaffers, die meestal alleen geïnteresseerd zijn in het financiële rendement van de onderneming.<sup>5</sup>

De winst van zowel de commissie-Borstlap als het WRR-rapport is dat er nu sterke argumenten op tafel liggen voor een grotere na-

druk op kwaliteit in het arbeidsmarktbeleid. Maar om daadwerkelijk voor alle werkenden de kwaliteit van het werk te verbeteren en de grote ongelijkheid te verminderen is heel wat meer nodig dan het pakket aan maatregelen dat de commissie nu op tafel legt. Voor de 'brede maatschappelijke alliantie' die de commissie bepleit om haar visie verder uit te werken, is er dan ook nog veel werk aan de winkel!

### Noten

- 1 Beer, P. de, & Keune, M.J. (2018), 'De erosie van het poldermodel', in: *Mens & Maatschappij*, 93(3), pp. 231-260.
- 2 Vgl. Baccaro, L., & Howell, C. (2017), *Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the* 1970s, Cambridge University Press.
- 3 Beer, P. de (2018), 'Waarom gebruiken werkgevers (steeds meer) flexibele arbeidskrachten?', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 34(1), pp. 62-84.
- 4 Zie voor een verdere uitwerking Beer, P. de (2013), 'Een verplichte bijdrage voor de
- 5 Zie: Beer, P. de (2004), 'Een linkse hervormingsagenda voor het kapitalisme', in: *S&D* 2004/10-11, pp. 10-26.