

Sociaal-economisch beleid 2021-2025

# Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving



Ontwerpadvies Sociaal-economisch beleid 2021-2025

**Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving**

Deze publicatie betreft een ontwerpadvies, vooruitlopend op vaststelling in de eerstvolgende raadsvergadering.

**Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving**

***Nederland is onmiskenbaar een welvarend land. Uit onderzoeken komt steeds naar voren dat de meeste mensen gelukkig zijn met hun leven, maar dat er tegelijkertijd sprake is van groeiende onzekerheid, toenemende ongelijkheid, verschillen in de mate waarin mensen meedelen in de economische groei en een onderhuids maatschappelijk ongenoegen. We staan voor een hele grote opgave: herstellen van een pandemie en een majeure economische crisis, terwijl we ook al te maken hebben met stevige uitdagingen vanwege de grote duurzaamheidsvraagstukken, de inpassing van de digitale transitie, de Europese samenwerking en een toenemend woningtekort.***

***De coronacrisis heeft een aantal structurele problemen uitvergroot, zoals de onzekerheid op de arbeidsmarkt, tekorten in maatschappelijke sectoren en achterstallig onderhoud in de uitvoering van publieke diensten. De SER stelt voor de oorzaken hiervan aan te pakken en fors te investeren in brede welvaart: in zekerheid van werk en inkomen, in toekomstig verdienvermogen, in sterke publieke diensten als onderwijs, zorg en veiligheid, in herstel van vertrouwen van burgers en ondernemers in de overheid, in meer kansgelijkheid en in een duurzaam leefklimaat, nu en in de toekomst. Het een kan niet zonder het ander.***

Begin 2020 leken de economische seinen nog op groen te staan: koopkrachtstijging voor de meeste mensen, lage werkloosheid en dito staatsschuld. Maar onderliggend signaleerde het CBS al een groeiende armoedekloof, de WRR afnemende kwaliteit van arbeid en de OESO dalende onderwijsprestaties en zocht de commissie-Borstlap met urgentie naar oplossingen voor knelpunten op de arbeidsmarkt. Bovendien zijn we op het gebied van natuurlijk kapitaal (milieu, klimaat, natuur) als land kwetsbaar en bevinden we ons onderaan de Europese ranglijst als het gaat om noodzakelijke verduurzaming.

Er zijn spanningen in de samenleving doordat veel mensen minder grip ervaren op hun toekomst en leefomgeving. De kansongelijkheid neemt al langer toe. Onzeker werk en flexibele arbeidscontracten spelen een belangrijke rol; flexibiliteit wordt te vaak als 'beschikbaar voor alles, recht op niets' vormgegeven. De risico's daarvan zijn eenzijdig bij werkenden terecht gekomen, die daardoor verlies van zekerheid en van perspectief ervaren. Vrouwen, arbeidsgehandicapten en mensen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in het werk dat hiervoor extra kwetsbaar is gebleken. Jongeren leven hierdoor in zekere zin steeds vaker een uitgesteld leven: later een eigen woning, later een vaste baan en later het eerste kind. Dit is het gevolg van een stapeling van ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen: de woningmarkt; de arbeidsmarkt; het leenstelsel, etc. De coronacrisis heeft hun positie extra verslechterd.

De coronacrisis heeft het belang van bepaalde (cruciale) beroepen en vitale sectoren onderstreept. De crisis heeft ook blootgelegd dat sommige van deze sectoren over geringe buffers en veerkracht beschikken. Bovendien werd extra voelbaar dat maatschappelijke sectoren als de zorg, het onderwijs en de veiligheid kampen met (structurele) tekorten aan financiering en personeel.

Door de grote transities – energietransitie, de overgang naar een circulaire economie, de digitale transitie – zal nog meer worden gevraagd van ons aanpassingsvermogen. Zulke grote transities, zoals ook globalisering, vergrijzing en verstedelijking, brengen grote verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren en veranderingen in de aard en inhoud van het werk met zich mee. Met name de digitale transitie leidt tot vragen en afhankelijkheden die tot nu toe weinig aandacht krijgen. Om deze transities als samenleving goed te begeleiden is een ambitieus programma nodig om de wendbaarheid en veerkracht

van onze economie te versterken en mensen meer zekerheid te bieden. De kansenongelijkheid in het onderwijs en op de arbeidsmarkt moet krachtig worden bestreden. Nieuwe kansen die de transities bieden, voor bedrijven, banen en brede welvaart, moeten worden benut. Ons land en onze ondernemingen moeten concurrerend zijn, maar concurrentie op arbeidsvoorwaarden is schadelijk voor mens en samenleving en dit moet worden tegengegaan.

De SER adviseert nu te investeren in noodzakelijke aanpassingen in het kader van deze grote transities: in scholing en (een leven lange) ontwikkeling, in de organisatie en de infrastructuur om mensen de mogelijkheden te bieden inzetbaar te blijven in de huidige baan of te begeleiden naar nieuwe banen die een eerlijke beloning, zekerheid en zeggenschap bieden, en in verbeterde sociale zekerheid waar dat nodig is. Er zijn nu investeringen nodig in onze publieke sectoren, in ons toekomstige verdienvermogen door grotere innovatiekracht en hogere productiviteit, in meer inclusiviteit door gelijkere kansen en eerlijker delen en in een duurzaam leefklimaat, nu en in de toekomst, kortom: in onze brede welvaart.

Vanuit de ambitie om iedereen te laten meedelen in de brede welvaart doet de SER in dit middellangetermijnadvies (MLT) daarom aanbevelingen op drie terreinen:

- Arbeidsmarkt, inkomensbeleid en gelijke kansen
- Investeren in brede welvaart, publieke sector en toekomstig verdienvermogen
- Budgettair beleid

#### 1. Arbeidsmarkt, inkomensbeleid en gelijke kansen

De arbeidsmarkt van morgen biedt mensen duurzame werk- en inkomenszekerheid en ruimte voor het combineren van werk met leren, met zorgtaken en met een privéleven. En de arbeidsmarkt van morgen biedt tegelijkertijd ondernemingen wendbaarheid om te anticiperen op veranderende omstandigheden.

Structureel werk wordt in principe georganiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, omdat daarmee positief wordt bijgedragen aan de duurzame inzetbaarheid en zekerheid van mensen, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de verhoging van arbeidsproductiviteit en de totstandkoming en het draagvlak voor de cao's. Andere contractvormen worden beter gereguleerd ten behoeve van inzet waar dat nodig is, en worden niet meer gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is er een van-werk-naar-werk infrastructuur die mensen die van baan moeten veranderen of geen werk hebben de zekerheid gaat geven dat er altijd uitzicht is op nieuw werk. Daarmee worden mensen adequaat ondersteund, ook bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, teneinde zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden of helpen. Het wordt gemakkelijker werk en privé te combineren. Werkenden ervaren meer autonomie en zeggenschap in hun werk.

Het arbeidsmarktbeleid draagt eraan bij dat de trend naar een steeds ongelijkere primaire inkomensverdeling wordt gekeerd. De noodzakelijke herverdeling via de overheid om tot een aanvaardbare inkomensverdeling te komen wordt dan minder belast. Het arbeidsmarktbeleid draagt ook bij aan het verminderen van kansenongelijkheid, samen met verbeteringen in het onderwijs en de totstandkoming van een samenhangend systeem van kindvoorzieningen voor 0-13 jaar.

Er is ambitie en tijd nodig om deze arbeidsmarkt van morgen te realiseren. Tegen dit beeld van de Nederlandse arbeidsmarkt in 2030 stelt de SER een aantal eerste stappen voor om acute en structurele kwetsbaarheden van de huidige arbeidsmarkt aan te pakken. Tegelijkertijd stelt de raad voor te bouwen aan een proactieve van-werk-naar-werk arbeidsmarktinfrastructuur inclusief een leercultuur die is gericht op een leven lang ontwikkelen. Sociale partners willen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

De SER doet voorstellen die flexibele arbeidsrelaties terugdringen en het gebruik van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor werkgevers aantrekkelijker maken. Daarin:

- reguleren we het gebruik van flexibele arbeidsrelaties beter: uitzend, oproep, tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zelfstandige arbeid.
- beperken we prikkels die zelfstandig werken op opdrachtbasis nu aantrekkelijker maken dan arbeidsovereenkomsten als gevolg van een fiscaal ongelijke behandeling van inkomen uit arbeid. Daarnaast bieden we zzp'ers een gelijkwaardiger sociale zekerheid. We versterken de positie van werkenden, met name aan de basis van de arbeidsmarkt. Zo gaan we oneigenlijke schijnconstructies tegen.
- maken we het voor werkgevers aantrekkelijker om arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd aan te gaan. Zij moeten wendbaar en vlot kunnen reageren op veranderende marktomstandigheden en hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheden en risico's als werkgever kunnen overzien.

De SER geeft ook de maatregelen aan die nodig zijn om mensen goed te begeleiden bij een 'leven lang ontwikkelen' (LLO) en bij de transitie van werk naar werk. Tevens wordt ingegaan op het verbeteren van gelijke kansen voor iedereen. Werk en privé brengen we daarbij beter in balans. En dus:

- zetten we stappen naar een betere kinderopvang voor 0-13 jaar.
- stroomlijnen we het stelsel van regelingen voor maatschappelijk verlof en streven daarbij naar een evenwichtige verdeling van risico's tussen werkgevers, werkenden en het collectief.

Met bovengenoemde (en hieronder uitgewerkte) voorstellen verwachten we stappen te zetten in de richting van de geschetste arbeidsmarkt van de toekomst die mensen duurzame werk- en inkomenszekerheid en ondernemingen wendbaarheid biedt. De SER zal de voortgang de komende jaren intensief monitoren en waar nodig aanvullende voorstellen formuleren.

## 2. Investeren in brede welvaart, publieke sector en toekomstig verdienvermogen

Om ook in de toekomst een welvarend land te blijven, moeten er de komende jaren forsere investeringen plaatsvinden dan tot nu toe is voorzien, zowel publiek als privaat. Het gaat om investeringen in kennis en innovatie, in onderwijs, in digitalisering en nieuwe technologieën, in infrastructuur en niet in de laatste plaats in de verduurzamingsopgaven waar Nederland (en de rest van de wereld) voor staat. Op deze manier zijn wij in staat onze publieke voorzieningen van de gewenste kwaliteit te blijven bekostigen, neemt het besteedbaar inkomen van mensen substantieel toe en voorziet Nederland in het duurzame verdienvermogen voor volgende generaties. Investerings zijn ook noodzakelijk voor een goed functionerende publieke sector, die voor iedereen toegankelijk is – cruciaal voor het herstel van vertrouwen tussen burgers/ondernemers en overheid. De betrokkenheid van werkenden binnen bedrijven en publieke organisaties bij de daarmee samenhangende transformatieprocessen is medebepalend voor het succes. Het belang van Europese samenwerking en de Europese Unie nemen in deze tijd van mondiale uitdagingen en geopolitieke spanningen voor Nederland verder toe.

De investeringsagenda die de SER voorstelt bevat de volgende elementen:

- Het eerste punt is het benutten van de kansen van het Europese herstelbeleid mede in het licht van de noodzakelijke investeringen in de groene en digitale transitie.
- Verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening met meer ruimte voor professionals om maatwerk te leveren.
- Het inlopen van opgebouwde achterstanden bij uitvoeringsorganisaties, in het onderwijs, de zorg en de veiligheid door marktconforme beloning en beschikbaarheid van adequate middelen en voorzieningen.
- Het verleggen van technologische grenzen door onderzoek en innovatie.

- Het bevorderen van sociale innovatie voor een goede inbedding van de transities in de arbeidsorganisaties met betrokkenheid van de medewerkers.
- Een impuls voor talentontwikkeling en verbetering van het onderwijs, met prioriteit voor het basis en voortgezet onderwijs.
- Het benutten van de groene transitie voor een investeringsklimaat dat bedrijven stimuleert om toekomstgericht én duurzaam te investeren, innoveren en produceren.
- Het gebruiken van de digitale transitie (robotisering, kunstmatige intelligentie etc.) voor zowel productiviteitswinst als voor kwaliteitsverbeteringen.
- Het toekomstbestendig maken van een internationaal concurrerende industrie die een bijdrage levert aan de grote maatschappelijke uitdagingen.
- De doorgroei en versterking van het mkb als motor van inkomens- en werkgelegenheidsgroei.
- Het snel gestructureerd aanpakken van knelpunten op de woningmarkt (vijfjarenplan) gericht op meer betaalbare woningen en een betere doorstroming.

### 3. Budgettaire beleid

De SER is van mening dat budgettaire beleid en belastingheffing ondersteunend moeten zijn aan brede welvaart en bij moeten dragen aan een duurzame en inclusieve economie. Beleid gericht op brede welvaartsgroei heeft niet alleen betrekking op publieke middelen; ook wet- en regelgeving en fiscale prikkels behoren nadrukkelijk tot de beleidsmix.

Overheidssteuning is nodig voor het stabiliseren en herstellen van de economie, zolang het economisch herstel nog kwetsbaar is. Daarbij is zorgvuldigheid nodig bij het afbouwen van de steunmaatregelen, moet dit gebeuren in lijn met de afbouw van beperkende maatregelen en zijn lastenverzwaringen en bezuinigingen onverstandig. Een goede timing en maatwerk zijn cruciaal. De aandacht moet verschuiven van crisismanagement naar het herstelbeleid. Grote werkloosheid moet voorkomen worden en jeugdwerkloosheid in het bijzonder. Voor de wat langere termijn zal er een plan moeten komen voor het aanleggen van nieuwe budgettaire buffers. De overheid faciliteert de grote maatschappelijke opgaven zoals voldoende kennis, expertise en menskracht. Voor versterking van het verdienvermogen en de grote transities moet het investeringsniveau, zowel publiek als privaat, substantieel omhoog. Er dient ook voldoende ruimte te zijn voor een goed functionerende en goed toegankelijke publieke sector, waaronder onderwijs, zorg, veiligheid en uitvoeringsinstanties. De opgave is het hogere niveau van investeringen op peil te houden en minder afhankelijk te maken van de stand van de begroting of de conjunctuur. Prioritering is aan de orde waar wat wenselijk is, niet direct mogelijk is. Bij dit alles blijft het al oude streven van de SER om te komen tot een zo redelijk mogelijke inkomensverdeling uitgangspunt.

## – Bijlagen –

### 1. Arbeidsmarkt, inkomensverdeling en gelijke kansen

#### Reguleren van contracten

De SER heeft als uitgangspunt dat structureel werk in principe wordt georganiseerd met de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Als bedrijven meer structureel werk hebben dan ligt het ook in de rede dat dit leidt tot meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Flexibele arbeidsrelaties (tijdelijke arbeidsovereenkomst, uitzend, oproep en zzp) hebben een plaats op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld bij piek en ziek, maar moeten niet meer worden gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Daarom is het nodig om het gebruik van flexibele arbeidsrelaties beter te regelen. Het zogenaamde waterbedeffect (reguleer één flexibele contractvorm en er wordt overgestapt op een andere flexibele contractvorm) maakt dat dit integraal moet gebeuren. Voor een succesvolle aanpak van deze acute knelpunten worden voorstellen gedaan waarmee tegelijkertijd de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aantrekkelijker wordt voor werkgevers zodat bedrijven wendbaar kunnen zijn zonder de werk- en inkomenszekerheid van werknemers aan te tasten.

De voorstellen die de SER hieronder doet vormen een eerste stap om de acute knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken en werkenden meer werk- en inkomenszekerheid te geven. Voor de operationalisering is essentieel dat ze uitvoerbaar en juridisch houdbaar zijn. Daarom stelt de raad voor dat zijn adviezen door het nieuwe kabinet in samenspraak met de Stichting van de Arbeid worden uitgewerkt.

Het is wenselijk de voortgang en effecten van deze voorstellen zorgvuldig te monitoren om te bezien in hoeverre ze ertoe leiden dat werkenden eerder dan nu zekerheid hebben in hun arbeidsrelatie en eerder dan nu gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor hetzelfde werk krijgen en of werkenden in staat zijn om in voldoende inkomen te voorzien om economisch zelfstandig te zijn. Waar nodig formuleert de SER in de toekomst aanvullende voorstellen.

De voorstellen vormen een samenhangend geheel, waarbij een evenwicht is nagestreefd tussen de belangen van werkenden en werkgevers/opdrachtgevers, en dienen dan ook als één pakket te worden beschouwd en uitgevoerd. Daarmee wordt ook voorkomen dat knelpunten zich verplaatsen en er waterbedeffecten of draaideurconstructies ontstaan.

#### *a. Reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties*

De SER vindt het onwenselijk dat mensen jarenlang in contracten werken waar zij geen zekerheid aan kunnen ontlenen en doet daarom de volgende aanbevelingen.

*Tijdelijke contracten:* er mogen drie tijdelijke contracten worden aangegaan gedurende maximaal 3 jaar. Permanente tijdelijkheid van werk bij dezelfde werkgever is niet meer mogelijk doordat de onderbrekingstermijn wettelijk komt te vervallen<sup>1</sup>, behalve een onderbrekingstermijn voor scholieren en studenten van 6 maanden en een onderbrekingstermijn voor seizoensarbeid van 3 maanden.<sup>2</sup> De uitzonderingen leggen we wettelijk vast, zonder afwijkmogelijkheden bij cao.

<sup>1</sup> De raad stelt wel voor een administratieve vervaldatum te hanteren.

<sup>2</sup> De huidige wettelijke definitie van seizoensarbeid wordt hierbij gehandhaafd: functies die gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend en niet aansluitend door dezelfde werknemer kunnen worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar.

*Oproepcontracten:* Oproep- (inclusief nuluren-)contracten worden afgeschaft en vervangen door basiscontracten met ten minste een kwartaalurennorm waardoor het loon van een werknemer voorspelbaar is. Er komt een evenwichtige verhouding tussen het minimumaantal te werken uren en de beschikbaarheid van de werknemer. Zij moeten voldoende in staat zijn om economisch zelfstandig te zijn. In beginsel geldt zoals nu het gemiddeld aantal uren waarover loon is betaald in een kwartaal als basis voor de opvolgende kwartaalurennorm (rechtsvermoeden arbeidsomvang). Scholieren en studenten (die als hoofdactiviteit hun opleiding of studie hebben) kunnen wel worden gecontracteerd op basis van een contract dat vergelijkbaar is met het huidige oproepcontract.

*Uitzendarbeid:* De SER hecht veel waarde aan de allocatie- en opstapfunctie die uitzendwerk vervult. Uitzendwerk levert een belangrijke bijdrage aan het bijeenbrengen van vraag en aanbod en aan het (weer) aan de slag helpen van mensen. Tegelijkertijd bestaan er ook zorgen over de positie en kwaliteit van het uitzendwerk. Zo constateert de commissie Roemer misstanden op de uitzendmarkt waar het de inzet van arbeidsmigranten betreft<sup>3</sup>, en zijn er situaties waarin uitzendwerknemers langdurig op dezelfde werkplek in uitzendwerk blijven hangen zonder gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor hetzelfde werk. De SER doet de volgende voorstellen om het uitzendregime aan te scherpen en de positie van uitzendwerknemers te verbeteren.

1. De SER stelt voor om de markt voor uitzendwerk beter te reguleren en de toegang tot de uitzendmarkt voor te behouden aan betrouwbare uitzendorganisaties. Hiertoe adviseert de raad om de aanbevelingen van de commissie-Roemer in haar advies *Geen tweederangsburgers* onverkort uit te voeren. Een belangrijke stap daarin is verplichte certificering van uitzendbureaus en andere partijen die bemiddelen in arbeid om op de Nederlandse markt te kunnen opereren. Strikte handhaving is hierbij noodzakelijk.
2. Om de werk- en inkomenszekerheid van uitzendwerknemers te vergroten pleit de SER ervoor om de duur van fase A (het uitzendbeding en het onbeperkt gebruik van tijdelijke contracten en uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht (ULV)), wettelijk vast te stellen op 52 gewerkte weken bij een uitzendwerkgever. De mogelijkheid deze termijn bij cao te verlengen vervalt. Hiermee wordt de maximale duur van fase A verkort van 78 tot 52 weken.

De raad wil voorkomen dat uitzendkrachten langdurig in fase A blijven hangen. Bij onderbreking van 6 maanden van werk via een uitzendwerkgever kan nu (het contracteren in) fase A bij dezelfde uitzendwerkgever opnieuw starten. De raad stelt voor deze wettelijke onderbrekingstermijn te schrappen<sup>4</sup>, behalve voor scholieren en studenten. Daardoor worden gewerkte weken via een uitzendwerkgever ook na een onderbreking van 26 weken bij elkaar geteld, waardoor uitzendkrachten eerder in fase B terechtkomen.

3. Om uitzendwerknemers zo veel mogelijk gelijk te behandelen als andere werknemers met een tijdelijk contract stelt de raad voor dat aansluitend op fase A voor het uitzenden wettelijk een aangepaste fase B gaat gelden van maximaal zes tijdelijke contracten *gedurende 2 jaar*. Daarmee is sprake van een halvering ten opzichte van de duur van fase B zoals afgesproken in de uitzend-cao. Evenals bij

<sup>3</sup> Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*.

<sup>4</sup> De raad stelt wel voor een administratieve vervaldatum te hanteren.



de overige tijdelijke contracten vervalt ook voor de voorgestelde ingekorte fase B de wettelijke onderbrekingstermijn, behalve een onderbrekingstermijn van 6 maanden voor studenten en scholieren en 3 maanden voor seizoensarbeid.

4. Uitzendwerk dient niet te worden gebruikt om arbeidskosten te verlagen of arbeidsrechtelijke risico's uit de weg te gaan. Dit kan worden bereikt wanneer uitzendwerknemers recht krijgen op tenminste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden als die welke gelden bij de inlener. Hiertoe dient de Wet Allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI, artikel 8 dat nu nog ruimte geeft om af te wijken) te worden aangepast. Hierin moet worden vastgelegd dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden van de uitzendkracht vanaf de eerste werkdag tenminste gelijkwaardig is aan het totaal aan arbeidsvoorwaarden van werknemers in gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. De uitwerking hiervan ligt bij sociale partners.
5. Pensioen voor uitzendkrachten is het beste te regelen in een afzonderlijk pensioenarrangement. De SER adviseert daarbij de specifieke uitzondering voor de uitzendsector in de Pensioenwet ten aanzien van de wachttijd te laten vervallen en in lijn te brengen met hetgeen wettelijk is bepaald voor de andere sectoren. De SER adviseert bovendien dat het pensioen in de uitzendsector toegroeit naar een marktconform niveau.
6. Bij de monitoring van de voortgang van alle in dit advies gedane voorstellen is het van belang bij de voorstellen voor het uitzendwerk specifiek te monitoren of deze, behalve leiden tot verbeterde werk- en inkomenszekerheid van uitzendkrachten, ook blijven waarborgen dat de allocatie- en opstapfunctie van uitzendwerk behouden blijft.

*Contracting:* De raad identificeert in dit kader overeenkomstig de Stichting van de Arbeid twee ongewenste vormen van het gebruik van contracting: (1) contracting wordt gebruikt om regels rondom uitzending te ontlopen, terwijl er wel degelijk sprake is van leiding en toezicht door de inlever en (2) de arbeid wordt via contracting bewust zo vormgegeven dat er niet langer een cao van toepassing is.

In de praktijk is het echter lastig om het onderscheid tussen eigenlijke en oneigenlijke vormen van contracting te operationaliseren. De SER stelt daarom voor deze ongewenste vormen vooralsnog te adresseren in een code verantwoord arbeidsmarktgedrag (zie hieronder) en hiermee ervaring op te doen. In een later stadium kunnen dan, indien nodig, alsnog nadere voorstellen worden gedaan om deze vormen te beteugelen. In de code zullen ook de draaideurconstructies worden meegenomen, die mensen tegen hun wil langdurig in dezelfde flexibele contractvormen houden evenals nieuwe onwenselijke constructies die nog zouden kunnen ontstaan (waterbed). Deze code vormt een aanvulling op de hier bovengenoemde voorstellen die de Raad als eerste stap doet om de arbeidsmarkt beter te reguleren.

*Code verantwoord arbeidsmarktgedrag:* Deze code moet voor werkgevers, opdrachtgevers en werknemers bindend en handhaafbaar zijn. Verbonden aan de code komt er een Codekamer met een onafhankelijke voorzitter bij de Stichting of de SER. Met de Code willen partijen o.a. bij uitbesteding, allocatie van werk en andere vormen van driehoeksrelaties aandacht voor prijs én kwaliteit van arbeid in brede zin, met inbegrip van het sociaal beleid. Uiteindelijk moet dit leiden tot verbetering van de arbeidsverhoudingen, een hechtere relatie tussen opdrachtgevers, leveranciers en werknemers én tot een grotere tevredenheid over de kwaliteit van het werk.

*Uitsluiting loondoorbetalingsverplichting (ULV):* In het kader van de nieuwe afspraken ten aanzien van oproepcontracten is het noodzakelijk dat de ULV in haar huidige vorm komt te vervallen, maar de uitzondering voor scholieren en studenten en uitzenden (fase A) moet wel opnieuw wettelijk worden vormgegeven. Bovendien moet bezien worden in hoeverre er nog andere situaties op de arbeidsmarkt zijn die wettelijk mogelijk moeten blijven.

*b. Maatregelen om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren*

De SER doet ook een aantal voorstellen om het aantrekkelijker te maken contracten voor onbepaalde tijd aan te gaan.

*Wendbaarheid:* naast actiever gebruik te maken van vormen van interne flexibiliteit, zoals zelfroosteren of de jaarurensystematiek, stelt de Raad voor het de onderneming mogelijk te maken eenzijdig de arbeidsduur (tijdelijk) voor alle werknemers met maximaal 20 procent te verlagen bij bedrijfseconomische omstandigheden die anders tot ontslag zouden hebben geleid. De werkgever kan hiertoe eenzijdig besluiten, indien het loon volledig wordt doorbetaald. In overleg tussen decentrale partijen kan hiervan worden afgeweken. Voor 75% van de loonkosten over de verlaagde arbeidsduur is de werkgever verzekerd door een compensatieregeling van Rijkswege, die onmiddellijk ingaat bij aanvraag en achteraf wordt getoetst op juist gebruik (cf. de systematiek van de NOW). De regeling gaat niet ten koste van opgebouwde WW-rechten. In overleg met de werknemers kunnen afspraken worden gemaakt over scholing en ontwikkeling tijdens de verkorting van de arbeidsduur.

*Van ontslag naar van-werk-naar-werk:* Werkgever en werknemer kunnen met wederzijds goedvinden bij dreigend ontslag kiezen voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst met inbegrip van een van-werk-naar-werk-route. De transitievergoeding kan dan achterwege blijven.

Indien het lukt om een werknemer vanuit een flexibel contract naar een contract voor onbepaalde tijd te begeleiden krijgt de werkgever daarnaast de flex-opslag op de WW-premie met terugwerkende kracht gerestitueerd. Indien een werknemer tijdens een traject van om- of bijscholing in het kader van de van-werk-naar-werk-route door contractbeëindiging tijdelijk een beroep moeten doen op de WW, geldt tijdelijk voor een aantal maanden een hogere WW-uitkering.

*Maatschappelijk verlof:* De raad zal op korte termijn advies uitbrengen over het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen met oog voor de aard van de verschillende vormen van verlof met een maatschappelijk karakter, zoals geboorteverlof, vaderschapsverlof, calamiteitenverlof, zorgverlof, etc. in een nieuwe regeling Maatschappelijk Verlof. Deze regeling zorgt voor inkomenscompensatie van de werkenden. De huidige verlofregelingen verbonden aan het arbeidscontract zijn voor werkgevers en werknemers onoverzichtelijk en nodigen werkgevers niet uit tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. De SER zal voorstellen doen voor een evenwichtige financieringswijze.

*Ziekte en arbeidsongeschiktheid:* Bij ziekte is de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer. Werkgevers blijven verantwoordelijk voor twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en voor het verloop van het re-integratieproces. Middels een verzekering kunnen werkgevers deze verantwoordelijkheid en bijbehorende verplichtingen overdragen. De werknemer blijft in dienst bij de werkgever, maar de verzekeringsmaatschappij neemt de verantwoordelijkheid voor de loondoorbetaling en de werkgeversverantwoordelijkheid voor de re-integratie over. De re-integratie richt

zich in het eerste ziektejaar op het eerste spoor (terugkeer bij de huidige werkgever), tenzij in overleg met arbo-arts en werknemer wordt bepaald dat re-integratie bij een andere werkgever kansrijker is (tweede spoor). In het tweede jaar richt de re-integratie zich in principe altijd op het tweede spoor, tenzij de werkgever na overleg met arbo-arts en werknemer besluit om het eerste spoor te blijven volgen. De loondoorbetaling bij ziekte of verzekering loopt in het tweede ziektejaar onveranderd door. De arbeidsovereenkomst eindigt na twee jaar ziekte, of eerder indien de werknemer duurzaam via het tweede spoor bij een andere werkgever een baan heeft gevonden. Een vroege keuze voor een van de sporen stelt werknemers en werkgevers in staat eerder, zo mogelijk met het intensiveren van de begeleiding, de re-integratie in gang te zetten, zodat de kans op blijvende arbeidsongeschiktheid wordt verminderd.

Tegelijkertijd stelt de SER voor om de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van arbeidsongeschikten te verbeteren. Hiertoe moeten de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van juli 2020 nu op korte termijn worden uitgevoerd.<sup>5</sup>

Op twee punten geven sociale partners in dit MLT-advies een nadere meer concrete invulling van de WIA-aanbevelingen, te weten de WIA-drempelverlaging en de wijze van vaststelling van arbeidsongeschiktheid.

Er zijn arbeidsongeschikte werknemers die én geen werk én geen arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben omdat zij minder dan 35 procent inkomen verliezen. Ook de ILO heeft in 2011 al geoordeeld dat de ondergrens van 35 procent op gespannen voet staat met het ILO-verdrag 121, omdat die ondergrens te hoog was. Om de positie van deze 35-minners te verbeteren wordt daarom een drempelverlaging doorgevoerd van 35 naar 15 procent, zijnde het niveau onder de 'oude' WAO. Financiering van de WGA via de werkgeverspremie (Werkhervattingskas) wordt verkort van 10 naar 5 jaar.

De Raad vindt het wenselijk dat het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld op basis van een realistische toets: er wordt reëel gekeken naar functies die voor de werkende uitvoerbaar zijn in plaats van naar theoretische mogelijkheden die in de praktijk niet blijken te bestaan.

*Pensioen:* Om mensen na een werkzaam leven zicht te bieden op een koopkrachtig pensioen en het pensioenstelsel houdbaar te maken voor toekomstige generaties moet een volgend kabinet doorpakken met de verdere uitwerking en implementatie van het pensioenakkoord en alle afspraken die in dat kader zijn gemaakt. Ten aanzien van een mogelijke regeling voor vervroegde uittreding na 45 dienstjaren is het van belang dat er open overleg plaatsvindt tussen de nieuwe minister van Sociale Zaken en sociale partners.

### *c. Het verrichten van zelfstandige arbeid*

De SER wil het gebruik van schijnconstructies tegengaan en tegelijkertijd de positie van echte zelfstandigen verbeteren.

*Fiscaliteit.* De zelfstandigenaftrek wordt in de SER-voorstellen afgebouwd in samenhang met de overige maatregelen die de bescherming van zelfstandigen verbeteren en met een effectieve oplossing voor het kwalificatievraagstuk. Hiervoor in de plaats komen fiscale faciliteiten voor zelfstandig ondernemers die daadwerkelijk risico lopen met eigen

---

<sup>5</sup> Stichting van de Arbeid (2020) *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Aanbevelingen aan de minister van SZW.*

investeringen. Deze maatregelen worden getemporiseerd doorgevoerd en op een wijze die koopkrachtverlies onder zelfstandigen voorkomt of compenseert.

*Arbeidsongeschiktheid.* Zelfstandigen worden verplicht zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid om oneerlijke concurrentie en te grote inkomensrisico's voor individuen te voorkomen, conform het advies van de Stichting van de Arbeid van maart 2020.<sup>6</sup>

*Sociaal vangnet.* De (T)OZO biedt aanknopingspunten om een sociaal vangnet voor zelfstandigen te creëren voor bijzondere en onvoorziene omstandigheden. Zelfstandigen dienen hier zelf aan bij te dragen.

*Pensioenen ZZP.* De afspraken die in het pensioenakkoord zijn gemaakt ten aanzien van het pensioen van zzp'ers worden opgevolgd.

*Collectief onderhandelen.* Opdat zelfstandigen kunnen rekenen op een eerlijk en toereikend tarief, wordt in overleg met de ACM bekeken in hoeverre de mogelijkheden tot collectief onderhandelen opgerekt kunnen worden binnen de kaders van Europese regelgeving en de huidige ontwikkelingen binnen Europa, zoals het onderzoek van de Europese Commissie naar de mogelijkheden van collectief onderhandelen voor zelfstandigen.

*De basis van de arbeidsmarkt.* De meest acute problemen met schijnzelfstandigheid doen zich voor aan de basis van de arbeidsmarkt waar veelal de onderhandelingspositie van werkenden onvoldoende is om een adequaat tarief te bedingen. Daarom dient altijd een rechtsvermoeden van werknemerschap te gelden bij een tarief onder het maximumdagloon (30,- á 35,- euro per uur). Indien de werkende meent dat hij/zij werknemer is, is het aan de opdrachtgever voor de rechter te bewijzen dat dit niet het geval is.

*Webmodule en civielrechtelijke handhaving.* Bij tarieven boven het maximumdagloon verandert er in principe niets. Disputen over de aard van de arbeidsrelatie worden tussen contractpartijen civielrechtelijk beslecht. De verdere ontwikkeling van een webmodule kan bijdragen aan het verkrijgen van duidelijkheid vooraf over de aard van de arbeidsrelatie.

*Publiekrechtelijke handhaving.* Met de introductie van het rechtsvermoeden van werknemerschap en de daarbij geïntroduceerde norm wordt duidelijkheid gecreëerd. Daarmee kan het moratorium op publiekrechtelijke handhaving door de Belastingdienst worden opgeheven. Publiekrechtelijke handhaving dient zich te richten op gevallen aan de basis van de arbeidsmarkt (conform de geïntroduceerde norm voor het rechtsvermoeden) en bij vermoedens van kwaadwillendheid. Daarbij krijgen de professionele handhavers de ruimte om te handelen op basis van vertrouwen.

## Een proactieve arbeidsmarktinfrastuctuur

Tegelijkertijd met het aanpakken van de acute problemen op de arbeidsmarkt wil de SER bouwen aan een nieuwe infrastructuur voor 'Van Werk Naar Werk' (VWNW) en Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Het doel is om mensen meer zekerheid te bieden op een duurzame arbeidsloopbaan en daarmee ook meer inkomenszekerheid te bieden. Daarvoor is een arbeidsmarktinfrastuctuur nodig die zorgt voor het voorkomen van werkloosheid met behulp

---

<sup>6</sup> Stichting van de Arbeid (2020) *Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.*

van 'leven lang ontwikkel-' en 'van werk naar werk' trajecten. In Nederland ontbreekt zo'n infrastructuur. Dit werd tijdens de coronacrisis node gemist. Er is grote urgentie, mede gezien de vergrijzing en de digitale- en groene transitie, om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. Het opbouwen van deze infrastructuur moet daarom zo snel mogelijk starten.

- In een periode van acht tot tien jaar zal stapsgewijs een dekkende dienstverlening Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en VWNW-trajecten (VWNW) ontstaan. Sociale partners nemen hierin initiatief en regie en vervullen een actieve, stevige en uitvoerende rol.
- Sociale partners en overheid maken samen afspraken in een meerjarig programma over de opbouw, de fasering en uitrol van dit dekkende aanbod. De eerste vier jaar (komende kabinetsperiode) is gericht op de opbouw en uitrol van dit dekkende aanbod. Daarbij wordt er ook gekeken naar de structurele financiële inrichting en stimulansen voor werkgevers en werkenden om aan dit stelsel mee te werken. Vanwege de maatschappelijke betekenis is publieke medefinanciering om dit ontbrekende stelsel in Nederland te realiseren verantwoord.
- Sociale partners breiden daarvoor de rollen en verantwoordelijkheden die ze nu al hebben verder uit, zoals het vroeg signaleren van werk dat gaat verdwijnen, het opstellen van sociale plannen, het opstellen van sectorale actieplannen, het maken van cao-afspraken over omscholing en het maken van afspraken met O&O-fondsen en publieke uitvoeringsorganisaties over de uitvoering.
- De infrastructuur voor leven lang ontwikkelen (LLO) is nog fragiel, maar op dit terrein zijn de afgelopen jaren wel de nodige stappen gezet. Er wordt door veel partijen gewerkt aan een positieve leercultuur die vanaf de kinderopvang tot het einde van de loopbaan jongeren en volwassenen stimuleert om met hun ontwikkeling bezig te zijn. De SER vervult hierin al een aantal jaren een aanjaagfunctie en brengt initiatieven uit regio's en sectoren bij elkaar om dit verder uit te bouwen en op te schalen.
- De SER stelt voor om LLO structureel te bevorderen door te zorgen voor een integrale aanpak met een landelijke visie en regie; het stimuleren van werknemers en werkgevers om ontwikkelingen in de benodigde skills periodiek in kaart te brengen; het investeren in de dienstverlening voor mensen met loopbaanvragen; het ontwikkelen van een scholingsplatform; het organiseren van meer maatwerk in het onderwijsaanbod; het beter richten van de scholing voor werkzoekenden op duurzame uitstroom; het faciliteren van (private) leerrekeningen; het ontwikkelen van persoonlijke competentiepaspoorten en een eenduidige skillstaal; het bieden van duidelijke arbeidsmarktinformatie en de mogelijkheid voor werknemers om periodiek een loopbaan-apk te doen.
- Om de overstap naar ander werk te faciliteren is het nodig om 'bruggen te bouwen' naar nieuw werk. Sociale partners stemmen vraag en aanbod op elkaar af en geven samen vorm aan van-werk-naar-werk trajecten.
- Werkgevers verbinden zich aan elkaar en gaan hiervoor werkgeversnetwerken opzetten, zoals dat in sommige regio's en sectoren ook nu al gebeurt. Juist door deze verbinding met elkaar aan te gaan, kan er een eenvoudiger overstap van werk naar werk ontstaan.
- Om iemand vervolgens naar een nieuwe baan te kunnen begeleiden is (onafhankelijke en goed toegankelijke) dienstverlening nodig gebruik makend van instrumenten als omscholing, EVC en werkend leren. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor deze dienstverlening en organiseren de trajecten die nodig zijn om duurzaam werkperspectief te bieden en naar een nieuwe baan over te stappen. O&O fondsen kunnen hierbij een rol spelen wanneer het gaat om scholing en ondersteuning, ook bovensectoraal.
- Vakbonden vervullen vervolgens een belangrijke rol bij onderdelen van deze dienstverlening zoals het omgaan met loopbaanvragen, het stimuleren en begeleiden van werkenden naar scholing- en opleidingen en naar VWNW-trajecten; hierbij kan voortgebouwd worden op lopende projecten.
- Ook marktpartijen kunnen op een gelijk speelveld de concrete van-werk-naar-werk dienstverlening voor hun rekening nemen.

- De lessen die we nu in de crisisperiode leren kunnen belangrijke informatie geven voor de structurele arbeidsmarktinfrastructuur. Betrek daarom de evaluatie van de RMT's bij de opbouw van een structurele nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur.
- Het oplossen van personeelstekorten in maatschappelijke sectoren en aan technisch en ICT-personeel vraagt bij de opzet van deze nieuwe proactieve arbeidsmarktinfrastructuur extra prioriteit.
- Er moeten positieve stimulerende prikkels komen om te scholen en te ontwikkelen wanneer de werknemer eigen regie wil nemen, onder meer in de fiscaliteit. Er moet tevens binnen wetgeving meer ruimte komen voor (sectoraal) collectieve afspraken en arrangementen over van werk naar werk, plaatsmaakregelingen, aanvullende sociale zekerheid, waarbij sociale partners hun rol kunnen pakken.

### Arbeidsmarktdienstverlening aan specifieke groepen

Uitkeringsgerechtigden en anderen zonder werk zijn aangewezen op publieke arbeidsmarktdienstverlening. De infrastructuur om hen naar werk te begeleiden bestaat uit te veel onduidelijk belegde verantwoordelijkheden, schotten en veel versnippering. Hierin moet snel meer helderheid komen.

- De financiële prikkels voor gemeenten leiden ertoe dat bij voorrang aandacht wordt gegeven aan mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Dit wordt versterkt door financiële tekorten waardoor er te weinig middelen zijn om een meer activerend arbeidsmarktbeleid vorm te geven. De situatie is des te urgenter nu als gevolg van de coronacrisis de instroom in de bijstand toeneemt en de kansen op uitstroom afnemen. Voor de doelgroepen die met regelingen van UWV te maken hebben geldt overigens eenzelfde constatering; het UWV beschikt niet over structurele middelen om werklozen aan het werk te helpen.<sup>7</sup> Hierin moet verbetering komen.
- De dienstverlening voor werkzoekenden kan consistent en meer gericht op het individu. Daarvoor is het nodig dat er een stabiele financiering is voor begeleiding, scholing en matching. Het zo snel mogelijk vinden van werk is daarbij ondergeschikt aan het vinden van een duurzame werkhervatting.
- Meer maatwerk voor werkzoekenden is vereist. De SER adviseert aandacht voor de werkzoekenden in de vorm van 'servicepunten', waar werknemers/werkzoekenden en zelfstandigen ondersteuning kunnen vragen als zij van baan willen of moeten veranderen.
- Er is gerichte aandacht nodig voor de gevolgen van de coronacrisis voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt om ervoor te zorgen dat zij ook daadwerkelijk mee gaan profiteren van economisch herstel en dat er een adequaat sociaal vangnet is als zij niet in staat zijn te participeren.<sup>8</sup>
- De Participatiewet levert onvoldoende resultaat op. Voor een groot deel van de doelgroep is het gewenste effect de afgelopen jaren niet gerealiseerd. Baankansen zijn te weinig toegenomen en als mensen met een beperking wèl aan het werk komen dan is er veelal geen sprake van duurzaam werkbehoud. Werkgevers in het bedrijfsleven maken de 'banenafpraak' daarentegen wel waar. Maar voor nog betere resultaten moet het weer gaan werken vanuit een uitkering aantrekkelijker worden en niet leiden tot een armoedeval.
- Een sluitende sociale infrastructuur vraagt om een aanpak waarbij instrumenten voor werkgevers en ontwikkeltrajecten voor werkenden centraal staan. Via sociale ontwikkelbedrijven wordt hier invulling aan gegeven.

<sup>7</sup> Zie SER (2019) Advies *Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid* en het binnenkort te verschijnen SER-advies over werkende armen.

<sup>8</sup> Denktank Coronacrisis (2020) Kennisdocument *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*.

- Voor langdurig werklozen is er meer passende werkgelegenheid nodig. Aanbevolen wordt om ruimte te creëren voor het tot stand brengen van banen in aanvulling op het bestaande instrumentarium. Via experimenten kunnen de mogelijkheden en de meerwaarde hiervan worden beproefd.

## Inkomensverdeling

Er is sinds 2001 een toenemende primaire inkomensongelijkheid die in Nederland grotendeels via herverdeling wordt gecompenseerd. Hierdoor neemt de gemiddelde druk op besteedbare inkomens toe. Voor veel huishoudens is de marginale druk erg hoog. De druk op het (bestedbare) inkomen vergroot het risico op armoede onder werkenden, met name omdat de gemiddelde vaste lasten wel zijn gestegen. De SER pleit voor een stapsgewijze en integrale herziening van het inkomensbeleid zodat iedereen een toereikend inkomen kan verdienen en meer werken wordt beloond.

- Cao-afspraken zorgen voor collectieve ordening van arbeidsvoorwaarden en dragen daarmee bij aan een eerlijke prijs van arbeid en een redelijke inkomensverdeling. Het vergroten van het draagvlak onder de cao stelt partijen gezamenlijk in staat de inhoud ervan af te stemmen op steeds veranderende sociale en economische omstandigheden.<sup>9</sup> Daarnaast is aandacht nodig voor het versterken van de collectieve onderhandelingsmacht van zzp'ers in sectoren waar zij een zwakke onderhandelingspositie hebben.
- Resultaatafhankelijke beloningsvormen en/of financiële participatie kunnen er daarnaast toe leiden dat werkenden eerder en meer van economisch herstel profiteren. Dit behoort tot het domein van decentrale partijen.
- De SER pleit voor invoering van een minimumloon per gewerkt uur en verhoging van het minimumloon met behoud van de koppeling.
- Voor behoud van voldoende baankansen van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt komt er een franchise, voor de werkgeverslasten van de sociale verzekeringen. Dit moet worden gezien in samenhang met het lage-inkomensvoordeel (LIV).
- Invoering van verzilverbare heffingskortingen vermindert de onzekerheid veroorzaakt door de toeslagensystematiek. Recent is een briefadvies over kindvoorzieningen verschenen met daarin niet alleen voorstellen om verdere stappen naar een systeem voor 0-13-jarigen te zetten, maar ook voorstellen om de problematiek rond de kinderopvangtoeslag aan te pakken.
- Verlagen van de lasten op arbeid waardoor het besteedbaar inkomen toeneemt. De relatief hoge marginale tarieven op arbeidsinkomsten, vooral voor groepen in het midden van de inkomensverdeling, werken verstorend op de arbeidsdeelname en arbeidsmarkt en ontmoedigen (meer uren) werken.
- Verruimen van de bijverdienmogelijkheden in de Participatiewet en arbeidsongeschiktheidsregelingen en afschaffen van de kostendelersnorm.

De SER werkt oplossingen voor de problematiek van financieel kwetsbare werkenden op korte termijn uit in zijn advies over werkende armen.

## Gelijke kansen voor iedereen

Er is toenemende ongelijkheid in de samenleving als gevolg van bestaande en zich verdiepende scheidslijnen, op basis van diploma's, werk, afkomst, netwerk. Niet iedereen kan meedoen en niet iedereen heeft gelijke kansen om zich te ontwikkelen. Door gelijke kansen te

<sup>9</sup> Zie ook SER (2013) *Advies Verbreding draagvlak cao-afspraken*.

realiseren, kunnen we ieders talenten beter tot hun recht laten komen en de creativiteit en productiviteit van iedereen zo goed mogelijk benutten voor de samenleving en op de arbeidsmarkt. De SER vindt het van groot belang om de kansenkloof te dichten en daar al vroeg mee te beginnen.

- Er is een samenhangend systeem van kindvoorzieningen nodig, dat in extra ondersteuning voorziet voor kinderen met een (potentiële) achterstand. De SER brengt tegelijkertijd met het middellangetermijn advies hierover een apart advies uit.<sup>10</sup>
- Er is een impuls nodig voor talentontwikkeling en verbetering van het onderwijs, met prioriteit voor het basis en voortgezet onderwijs.
- Daarnaast brengt de SER op korte termijn advies uit over de vraag hoe gelijke kansen bevorderd kunnen worden, waarbij hij onder meer ingaat op het belang van brede talentontwikkeling, het belang van de kwaliteit van en het selectiemoment in het onderwijs en diverse andere aspecten (zoals gezondheid en inkomen van ouders) die de ongelijkheid nog altijd versterken.
- Bij jongeren leidt de samenloop van hun positie op zowel arbeidsmarkt als de woningmarkt, soms gepaard gaande met olopemde studieschulden, tot het uitstellen van mijlpalen in de levensloop (kinderen krijgen, een eigen woning betrekken, een betere baan krijgen). In de SER-verkenning *Hoge verwachtingen* is aangegeven dat het risico op dit 'uitgestelde' leven veel stress oplevert.<sup>11</sup> De coronacrisis heeft deze jongeren nog verder op achterstand gezet. Het advies *En nu ... daden!* van de Jongeren Denktank Coronacrisis bevat diverse voorstellen om de positie van jongeren te verbeteren.<sup>12</sup>
- In het kader van gelijke kansen vraagt de SER ook aandacht voor de aanpak van laaggeletterdheid. Met 2,5 miljoen laaggeletterden in Nederland zijn structurele inspanningen nodig en tenminste een verdubbeling van de overheidsinvesteringen om laaggeletterdheid effectief te bestrijden.<sup>13</sup>
- Tot slot kunnen diversiteit en inclusie bijdragen aan kansengelijkheid en talentontwikkeling. Aandacht voor de verschillende talenten, wensen en behoeften van werknemers is een onmisbare voorwaarde voor een meer evenwichtige arbeidsparticipatie.<sup>14</sup>

## 2. Investeren in brede welvaart, publieke sector en toekomstig verdienvermogen

### *Brede welvaart als richtsnoer*

Investeringsdienen bij te dragen aan de brede welvaart. De grote urgentie van het klimaatvraagstuk en de slechte staat van onze leefomgeving resulteren erin dat duurzaamheidscriteria een constante factor vormen voor toekomstgerichte investeringen.

### Publieke sector

Het belang van een goed functionerende (semi-)publieke sector voor het welzijn en de economie is evident. De toeslagenaffaire en de coronacrisis hebben dat belang onderstreept en hebben Nederland met de neus op de feiten gedrukt als het gaat om de personeelstekorten, de benodigde professionele ruimte en andere kwetsbaarheden. Dit betreft vooral de sectoren onderwijs, zorg en veiligheid maar ook uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, het UWV en de gemeenten.

<sup>10</sup> SER (2021) Briefadvies *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar.*

<sup>11</sup> SER (2019) Advies *Hoge verwachtingen. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019.*

<sup>12</sup> Jongeren Denktank Coronacrisis (2021) Advies *En nu ... daden!*

<sup>13</sup> Zie SER (2019) Advies *Samen werken aan taal. Een advies over laaggeletterdheid.*

<sup>14</sup> SER (2019) Advies *Diversiteit in de top: tijd voor versnelling.*



- De (semi-)publieke dienstverlening heeft een nieuw perspectief nodig: een perspectief van vertrouwen in burgers, bedrijven en dienstverleners (in de plaats van een dominant wantrouwen, beheersbaarheid en controleerbaarheid). De overheid moet vanuit haar rol naast en ten dienste staan van burgers. Hierbij moet altijd gehandeld worden op basis van vertrouwen. Een burger mag nooit in de knel raken door de overheid of het recht worden ontzegd wanneer de overheid verkeerd handelt. Professionals moeten niet beknelde worden door regels om invulling te geven aan deze primaire overheidsrol. Als het vertrouwen van de burger in de publieke sector toeneemt, zal het ook aantrekkelijker worden om in de sector te (blijven) werken.
- Om de knelpunten in de publieke dienstverlening aan te pakken en tegelijkertijd een kwaliteitsslag te maken zijn extra en langdurige investeringen nodig om opgelopen achterstanden in te lopen. Deze hebben betrekking op personeel, adequate ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen (apparatuur, materialen), inzichten en ervaringen van de publieke dienstverlener, burger en bedrijven en instellingen.
- De tekorten aan personeel in veel van deze sectoren moeten weg gewerkt. Marktconforme arbeidsvoorwaarden, op de toekomst gerichte personeelssystemen, opleidingsfaciliteiten en loopbaanperspectieven, goede arbeidsomstandigheden en een goed vitaliteitsbeleid, en betere ICT-voorzieningen zijn hiervan een cruciaal onderdeel. In het recent verschenen advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt* werkt de SER dit uit voor de zorgsector.
- Naast meer personeel vindt de SER ook meer bewegingsruimte voor de professional nodig. De vele voorstellen die er liggen daarover moeten nu uitwerking krijgen.<sup>15</sup>
- Het functioneren van de publieke sector kan soms ook verbeteren door het benutten van operationele kracht uit het bedrijfsleven via transparante vormen van publiek-private samenwerking.
- De SER bereidt een nieuw advies voor dat inspeelt op de personeelsproblemen in de publieke dienstverlening: het betreft een adviesaanvraag over 'de arbeidsmarktproblematiek van maatschappelijke sectoren'.
- Ook de zeer actuele, acute en schrijnende problemen in de jeugdzorg moeten volgens de raad hoogdringend worden aangepakt. De raad verwijst naar zijn recente briefadvies met voorstellen voor verbeteringen binnen het huidige jeugdzorgstelsel.<sup>16</sup> In 2022 zal de SER advies geven over de organisatie van het jeugdzorgstelsel zelf. In dat jaar zal ook advies worden gegeven over de ouderenzorg.

### Verleggen van technologische grenzen

In welvarende landen zoals Nederland zijn onderzoek en innovatie de belangrijkste bron van economische en maatschappelijke vooruitgang. Hierdoor kan de economie zich vernieuwen met opkomende, veelbelovende kennisintensieve sectoren en bedrijven, die bovendien kunnen inspelen op de nieuwe niches die door de groene en digitale transitie ontstaan.

- Een stapsgewijze verhoging van de Nederlandse R&D-uitgaven naar de Europese norm (3 procent bbp). De publieke R&D-uitgaven zijn nodig voor de versterking van brede basis van het onderzoek- en innovatiebestel, waaronder talentontwikkeling bij de kennisinstellingen, versterking van toegepast en praktijkgericht onderzoek, de onderzoekinfrastructuur en ongebonden onderzoek.

<sup>15</sup> Zie bijv. de SER-adviezen over de zorg: SER (2021) *Aan de slag voor de zorg* en het SER-advies (2020) *Zorg voor de toekomst: Over de toekomstbestendigheid van de zorg*. Ook op het terrein van het onderwijs heeft de SER voorstellen gedaan: SER (2017) *Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs, Deel 2: Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs* (Hst. 8: De school als professionele en lerende organisatie) en SER (2019) *Advies Strategische agenda hoger onderwijs*.

<sup>16</sup> SER (2021) *Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn*.

- Het beter benutten van het nationaal Groeifonds (waar mogelijk in combinatie met de Europese herstellfaciliteit) als investeringsfonds voor brede welvaartsgroei.
- Een sterkere verwevenheid van het fundamenteel Nederlands onderzoek met Europese projecten omdat het rendement van fundamenteel onderzoek en innovatie gevoelig is voor schaalgrootte.
- Betere omzetting van kennis in welvaartsbevorderende en toekomstgerichte producten door het bedrijfsleven en overheden, bijvoorbeeld door normstelling, duurzaamheidseisen en een overheid die optreedt als eerste gebruiker (*launching customer*).

## Europa

Voor een open economie als de Nederlandse blijft de Europese Unie van onverminderd groot belang voor welvaartsgroei.<sup>17</sup> Zo is het Nederlandse verdienvermogen er in grote mate afhankelijk van. Nederland heeft de Europese Unie ook nodig om een aantal mondiale uitdagingen aan te kunnen pakken die mede bepalend zijn voor onze toekomstige welvaart, zoals het klimaatvraagstuk en onze positie in de nieuwe geopolitieke werkelijkheid. Het is een illusie te denken dat Nederland deze vraagstukken in zijn eentje kan oplossen. Nederland kan binnen de EU wel het voortouw nemen.

- Het Europese herstelbeleid (RRF) en de Green Deal zijn richtinggevend. Het is verstandig dat Nederland dit steunt en hiervoor een ambitieus nationaal plan opstelt.
- Zorg voor een goede werking van de interne markt, voorkom uitsluiting van groepen en breuklijnen tussen landen en regio's; werk aan opwaartse convergentie als onderdeel van het Europese herstelbeleid met de pijler van sociale rechten als kompas. Bestaande Europese regels moeten in EU-verband worden aangescherpt en beter gehandhaafd.
- Maak nieuwe afspraken om de interne markt voor goederen en diensten beter te laten functioneren en welvaartswinst te boeken. Bestaande Europese regels moeten worden aangescherpt en beter gehandhaafd. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld met postbusondernemingen oneigenlijke concurrentievoordelen wordt behaald.
- Voer een meer offensief innovatiebeleid op nationaal en Europees niveau (en een goede verbinding tussen beide), gericht op de versterking van de positie van bedrijven in mondiale waardeketens. Dat is nodig vanwege de verschuivende economische machtsverhoudingen en vanwege de klimaattransitie.
- Zorg voor in Europa ook voor een gelijk speelveld om de versturende concurrentie-Invloed van bijvoorbeeld Chinese staatsbedrijven aan te kunnen gaan.
- Initieer vanuit de EU omvangrijke investeringen in de vaardigheden van mensen en in infrastructuur (vervoer, telecom, kennis, energie) om verschillen tussen de lidstaten te verminderen. Een diepere en eerlijkere interne markt draagt zo bij aan het concurrentievermogen en de economische groei van Europa. Dat komt ook de Nederlandse welvaart en werkgelegenheid ten goede.
- Zorg ervoor dat de voorgenomen herziening van de begrotings- en de staatssteunregels voldoende ruimte biedt voor de omvangrijke investeringen die nodig zijn voor de groene en digitale transitie. Tegelijkertijd is het van belang dat de EU haar mededingingsbeleid goed inzet en een onafhankelijke toepassing van deze regels en de begrotingsregels door de Europese Commissie verzekerd blijft. Een diepere Europese kapitaalmarkt is van belang om dergelijke financiering mogelijk te maken. Voltooiing van de kapitaalmarktunie zal hierin een belangrijke stap zijn.
- De negatieve maatschappelijke impact van techreuzen vraagt om Europese regulering. Het gaat hierbij onder andere om het voorkomen van oneerlijke concurrentie en ongewenste machtsposities. De *Digital Market Act* en de *Digital Services Act* vragen om aanscherping. Nederland kan hierbij het voortouw nemen, mogelijk samen met gelijkgestemden binnen de Europese Unie.

---

<sup>17</sup> SER (2019) *Advies Prioriteiten voor een fair Europa: samen sterker in een onzekere wereld*.

- De publieke belangen op de digitale interne markt moeten beter worden geborgd. Hierbij gaat het met name om de bewaking van een gelijk speelveld voor werkenden en bedrijven, privacy van burgers en eigendomsrechten van data.
- Werk als lidstaten beter samen om oplossingen te vinden voor mensenhandel en problemen rond migratie, opvang en integratie van vluchtelingen. Specifieke aandacht vraagt de arbeidsmigratie (zie ook arbeidsmarkt)
- De SER pleit ervoor om duidelijke, afdwingbare duurzaamheidsbepalingen, betreffende mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu, in handelsakkoorden op te nemen. Wat betreft de handhaving van de duurzaamheidsbepalingen in handelsovereenkomsten pleit de SER ervoor om deze niet anders te behandelen dan de handhaving van de overige afspraken in handelsakkoorden.
- De Europese Commissie moet zich inzetten voor de hervormingen van de WTO zodat internationale handel gebaseerd is op regels en samenwerking in plaats van op het recht van de sterkste. Anderzijds moet de Commissie niet haar ogen sluiten voor deze werkelijkheid.

### **Sociale innovatie**

Voor een effectieve benutting van onderzoek en technische innovatie is een goede inbedding in de arbeidsorganisatie met betrokkenheid van de medewerkers een vereiste. Op deze wijze komen technologische en sociale innovatie samen. Voor sociale innovatie zijn een open bedrijfscultuur, goede interne arbeidsverhoudingen, volwaardige medezeggenschap en competentie-ontwikkeling van werkenden (waaronder leven lang ontwikkelen en leren op het werk) van groot belang. De SER bereidt een advies over sociale innovatie voor.

### **Digitale transitie**

Technologische veranderingen zoals robotisering, kunstmatige intelligentie en andere digitale toepassingen kunnen voor extra welvaartsgroei zorgen. Ze bieden in potentie grote kansen voor productiviteitswinst, kwaliteitsverbetering (waaronder betere dienstverlening), nieuwe markten en producten, veranderende waardeketens. Ook kan digitalisering bijdragen aan kwaliteitsverbeteringen en kostenbeheersing in de dienstensfeer, waaronder de gezondheidszorg, en de energietransitie ondersteunen. Er is tegelijkertijd ook beleid nodig dat inspeelt op de effecten van de digitale transitie.

- Benut kansen van digitale toepassingen voor werknemers, bedrijfsleven en publieke dienstverlening. Zorg dat dit ook positieve gevolgen heeft voor werkenden, de arbeidsproductiviteit verhoogt en leidt tot een betere welvaartsverdeling. Leer werkenden omgaan met digitalisering, via (structurele) om- en bijscholing. Ook mkb-ers moeten digitale technologieën beter gaan benutten.
- Voorkom in EU-verband machtsmisbruik door grote techbedrijven.
- Borg publieke belangen, zoals privacy, veiligheid en gelijke kansen, alsook de principes van data-soevereiniteit, portabiliteit en interoperabiliteit.
- Onderzoek hoe digitalisering kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering in onderwijs en zorg.
- Biedt vertrouwen in de digitale samenleving, waarin iedereen kan meedoen.

### **Groene transitie**

Het proces van opwarming en uitputting van de aarde moet de komende tien jaar gekeerd worden. De groene transitie omvat vier verduurzamingsopgaven die elk afzonderlijk een forse inzet vragen, maar tevens in samenhang moeten worden gezien:

- tegengaan van de klimaatverandering,

- de transitie naar een circulaire economie,
- verduurzaming van de landbouw en landgebruik,
- herstel en verbetering van biodiversiteit.

Vooraf de aanpak van de klimaatcrisis en de energietransitie vereisen grote investeringen. Tijdige en gerichte investeringen verdienen zich later terug: enerzijds ontstaan nieuwe markten voor het bedrijfsleven en dus nieuwe banen in duurzame bedrijvigheid waarbij Nederland het risico loopt de boot te missen wanneer andere landen hier meer in investeren, anderzijds zijn de kosten van niets doen op termijn veel hoger.

- Maak voortgang met het realiseren van het Klimaatakkoord, anticipeer op aanscherping van de doelen in lijn met de Europese Green Deal.
- Maak snel keuzes en faciliteer de tijdige realisatie voor de energie-infrastructuur voor elektriciteit, warmte, waterstof en CO<sub>2</sub>-opslag. Dit is onder meer een noodzakelijk voorwaarde voor de verduurzaming en modernisering van de industrie en hun verdienvermogen.
- Zorg voor een adequaat en qua omvang voldoende financieel instrumentarium om de transitie mogelijk te maken, waarbij sociale innovatie goed geborgd wordt.
- Geef richting en invulling aan de gewenste versnelling in het transitieproces naar een circulaire economie en betrek de stakeholders hierbij. De professional kan vanuit kennis en kunde een wezenlijke bijdrage leveren aan gerichte oplossingen.
- Zorg voor een snelle en structurele oplossing van de stikstofcrisis waarbij investeren in natuur, ontwikkelruimte voor economie én een economisch en duurzaam perspectief voor de landbouwsector gerealiseerd worden. De route naar een duurzame en toekomstbestendige landbouw vraagt om duidelijke kaders waarbij de invulling vraagt om betrokkenheid van veel stakeholders, maar moet uiteindelijk bovenal in samenspraak met de overheid worden vormgegeven door de land- en tuinbouwsector zelf.<sup>18</sup>
- Werk gericht toe naar een effectieve toerusting van het ambtelijk apparaat (nationaal en regionaal) in verband met de noodzakelijke regie, coördinatie en sturing van de samenhangende duurzaamheidsopgaven. Versterk de uitvoering van het Klimaatakkoord door in te zetten op een programmatische aanpak op basis van een helder uitvoeringsprogramma, een toereikend budget en duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van alle uitvoerende partijen.
- Maak duidelijk op welke wijze invulling wordt gegeven aan het maatschappelijk draagvlak voor het Klimaatakkoord, inclusief een eerlijke lastenverdeling

### Transitie van de industrie

Een sterke duurzame industrie in Nederland is van groot belang voor het verdienvermogen van de nationale economie en de weerbaarheid van de Europese economie. Een op welvaartsgroei georiënteerde industrie versterkt de toekomstbestendigheid van de economie, creëert werkgelegenheid en levert een bijdrage aan de maatschappelijke uitdagingen zoals de klimaatcrisis en andere duurzaamheidsopgaven. Voor de zomer van 2021 brengt de SER een advies over de versterking van de industrie uit.<sup>19</sup>

### Stimuleer doorgroei van het MKB

Doorgroeiend MKB is een motor van economische groei en banen. Nederland doet het in dit opzicht slecht in vergelijking met andere landen.

<sup>18</sup> Zie: SER (2021) Verkenning *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*.

<sup>19</sup> Zie ook: SER (2021) Briefadvies *Reshoring: bedrijven aan zet*.

- Overheid, het bedrijfsleven en de financiële sector komen gezamenlijk tot een werkbare oplossing voor de aflossing van 'coronaschulden', zodat levensvatbare bedrijven overeind blijven en daarmee behoud van toekomstig groeivermogen en werkgelegenheid.
- Mkb-bedrijven stimuleren om al tijdens de crisisperiode de kans te benutten zich te oriënteren op de post-coronaperiode. Advies via online tools, *benchmarks* en *best practices* kan ondernemers daarin steunen (mkb-hulplijn)
- Onderzoek op brancheniveau of afspraken tussen overheid en sociale partners mogelijk zijn over herstructureringsopgaven in krimpbranches. Ook banken kunnen hierbij een rol spelen, onder andere door het delen van kennis en expertise.
- Stoppen en herstarten van bedrijven vergemakkelijken. Om de ingrijpende gevolgen voor ondernemers te beperken, is een zachte landing nodig bij het stopzetten van bedrijven die hard zijn geraakt door de coronacrisis, en ondanks de steun niet kunnen overleven. Soepele terugbetalingsvoorwaarden van belastingen kan voor veel bedrijven soelaas bieden. Bijzondere aandacht is nodig voor de werknemers die door de 'zachte landing' hun baan (dreigen te) verliezen.
- Stevige aanpak van de regeldruk. Ondernemen wordt in ons land duurder en ingewikkelder omdat de regels zich blijven opstapelen. Dat is al jaren het geval. Uitvoerbaarheid van regels door kleine bedrijven moet de norm worden, waarbij ook het aantal regels moet worden gezien.

### Woningmarkt

Het grote gebrek aan betaalbare woningen heeft een grote invloed op het welbevinden van een flink deel van de bevolking. Bovendien beperkten problemen op de woningmarkt de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De SER heeft voor de coronacrisis in zijn verkenning over de volatiliteit van de Nederlandse economie al gepleit voor een vijfjarenplan voor de woningmarkt.<sup>20</sup> De ontwikkelingen sindsdien onderstrepen de noodzaak hiervan. De SER neemt zich voor op korte termijn de ideeën over een vijfjarenplan verder te concretiseren, mede op basis van recente voorstel van de Woonalliantie. Hier spelen complexe verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente ook een grote rol.

### 3. Budgettaire beleid

Het budgettaire beleid moet een bijdrage leveren aan brede welvaart. Het beleid moet zowel bijdragen aan het herstel uit de coronacrisis als aan het stimuleren van de grote transitie. Beleid gericht op brede welvaarts-groei vraagt om een samenhangende beleidsmix waarbij niet alleen publieke middelen een rol spelen; ook wet- en regelgeving en fiscale prikkels zijn hierbij van belang (bijvoorbeeld bij de energietransitie).

- Intensiveer en verbreed investeringen voor brede welvaart via het nationaal Groeifonds en benut daarnaast de EU-herstelfaciliteit.
- Continueer overheidssteun zolang de coronacrisis nog tot beperkingen leidt en laat maatvoering van deze steun aan werkenden en bedrijven parallel lopen met het verloop van de pandemie en contactbeperkende maatregelen.
- Heb oog voor herstel van solvabiliteit van bedrijven en oplossingen voor de hoge schuldenlast.
- Bescherm productieve overheidsuitgaven en -investeringen. De opgave is deze op een hoger peil te brengen en te houden en minder afhankelijk te maken van de stand van de begroting of de conjunctuur.
- Laat gedurende de herstelfase lastenverzwaringen en bezuinigingen achterwege.

---

<sup>20</sup> SER (2020) Verkenning *Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*.

- Verruim in de herstelfase voor sectoren en bedrijven waar collectief ontslag onvermijdbaar is de mogelijkheden tot het afspreken van plaatsmaakregelingen ten behoeve van jongere werknemers.
- Maak een plan voor het aanleggen van nieuwe budgettaire buffers voor wanneer de economie weer hersteld is. Bij de omvang en timing zal Nederland ook rekening moeten houden met de omvang van het achterstallige onderhoud in de (semi-)publieke sector, de meerwaarde van productieve investeringen, de noodzaak van de groene transitie, (nieuwe) Europese afspraken en de dan geldende renteomgeving. Ook is aandacht nodig voor stabiele financiering van mede-overheden.
- De belastinginkomsten moeten passen bij de maatschappelijk wens om in Nederland de inkomens en vermogens op een redelijke manier te verdelen en tegelijkertijd voor een internationaal concurrerend ondernemers- en vestigingsbeleid te zorgen, waarbij tegelijkertijd internationale belastingontwijking niet wordt gefaciliteerd.



## Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

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

Omslagfoto: ANP/Huurdeman

© 2021, Sociaal-Economische Raad