De mens centraal: een kantelend arbeidsmarkt-perspectief?[1]

Annet de Lange, Jaap Jongejan, Ruud Muffels en Sarah Detaille

" Perhaps this final act was meant
To clinch a lifetime's argument
That nothing comes from violence and nothing ever could
For all those born beneath an angry star
Let we forget how fragile we are"
('*Fragile*' van Sting)

4.1 Inleiding

Het prachtige lied 'Fragile' van Sting verwijst naar het thema kwetsbaarheid, de kwetsbare mens. In dit hoofdstuk willen wij samen met u stilstaan bij de vraag of een kantelend perspectief op de arbeidsmarkt waarin de inclusie van de (kwetsbare) mens voorop staat, nodig is en kan helpen om een antwoord te vinden op de vele uitdagingen die werkgevers en werknemers ervaren op de arbeidsmarkt. Het perspectief op de inclusie van de kwetsbare mens vraagt naast een beleid om werkzekerheid te garanderen (flexicurity), een vraaggestuurd beleid met nadruk op het bevorderen van het leven lang leren en de zelfredzaamheid van de kwetsbare burger (educarity). Dit perspectief schetsen we tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen die

1 Dit hoofdstuk is gedeeltelijk gebaseerd op hoofdstuk 2: De kwetsbare mens centraal (De Lange, 2015); met toestemming hergebruikt voor dit boek; De Lange, AH., (2015). Hoofdstuk 2: 'De kwetsbare mens centraal'. In: Spitters, A. (red.) *Waarden die werken*. https://www.managementboek.nl/boek/9789461261618/waarden-die-werken-arno-spitters

zichtbaar zijn of worden binnen Nederland, het type arbeidsmarktbeleid dat wij nu kennen en de positie van de zogenoemde *kwetsbare werkende* daarin.

Wat verstaan wij precies onder het begrip inclusie en 'kwetsbaar' op de moderne arbeidsmarkt? Welke gevolgen hebben ontwikkelingen als flexibilisering en een verdergaande technologische innovatie op de inclusie van de kwetsbare mens op de arbeidsmarkt? In de volgende uiteenzetting willen wij nagaan of het huidige arbeidsmarktbeleid van Nederland wel of niet effectief is in het includeren en activeren van kwetsbare werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Indien een puur economisch of op topsectoren gericht arbeidsmarktbeleid niet afdoende blijkt, welke alternatieve vormen van arbeidsmarktbeleid zijn dan te onderscheiden als alternatief? Zijn deze alternatieve vormen realistisch en implementeerbaar vanuit bijvoorbeeld Human Resource of werkgeversperspectief? Of krijgt de overheid een nieuwe rol in de leemte die ontstaat tussen topsectoren en de kwetsbare medewerker? Wat zijn mogelijke kansen of uitdagingen in het vertalen van nieuwe arbeidsmarktmodellen? Veel vragen dus! Laten we beginnen met het begrip 'kwetsbaar' verder te duiden.

4.2 Kwetsbaarheid

Vertalingen van het begrip kwetsbaar uit de Van Dale of Koenen geven weer wat onder kwetsbaar verstaan kan worden: *iemand die gevoelig is en weinig beschermd is tegen beschadiging en gekwetst kan worden*. Het begrip kent echter nog meer definities. Bijvoorbeeld vanuit biologisch perspectief kan het begrip kwetsbaarheid ook vertaald worden als: een verminderde reserve en weerstand tegen stressoren, dat het resultaat is van het slechter functioneren van diverse fysiologische systemen, en dat gevoeligheid voor ongewenste uitkomsten veroorzaakt (Fried et al., 2001).

Gobbens, Luijkx, Wijnen-Sponselee & Schols (2010) geven een meer complexe definitie weer en stellen dat kwetsbaarheid een dynamische toestand betreft, waarin een individu verkeert die tekorten heeft in één of meerdere domeinen van het menselijk functioneren (lichamelijk, psychisch en sociaal), die onder invloed van een diversiteit aan variabelen wordt veroorzaakt en die de kans op het optreden van ongewenste uitkomsten vergroot.

Daarnaast heeft Charles Darwin vooral aangetoond dat beslissingen van individuen vaak ten koste kunnen gaan van het algemeen belang van de soort. De overlevingsdrang van het individu maakt de hele groep kwetsbaar. We hebben nog een uitdaging te gaan!

Vanuit een arbeidsmarktperspectief kunnen wij het begrip 'kwetsbare werkende' het beste duiden als: een medewerker met een risico op uitval of het ervaren van een afstand tot de arbeidsmarkt door een tekort in lichamelijk, psychisch, cognitief en/of sociaal functioneren dat van invloed is op zijn of haar arbeidsgerelateerd functioneren of werkvermogen (zie ook Ilmarinen, 2009). Hierdoor kan de werkende een verminderde zelfregie ervaren over zijn of haar eigen loopbaan. Duurzaam participeren of duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is dan geen vanzelfsprekendheid. De link tussen kwetsbaarheid, inclusie en duurzame inzetbaarheid lijkt een logische. Niet alleen omdat duurzame inzetbaarheid een belangrijk onderwerp is bij (kwetsbare) medewerkers. Ook omdat ouder worden voor 'reguliere medewerkers' gepaard kan gaan met periodes van kwetsbaarheid. Hierbij valt te denken aan de effecten van zogeheten life-events of stressoren als de transitie van school naar werk, het krijgen van kinderen, een scheiding, het verwerken van verlies van een dierbare, het verliezen van een vaste baan, getroffen worden door chronische ziekte etc. Kwetsbaarheid kunnen wij hierdoor verbinden met specifieke doelgroepen van werkenden (met een afstand tot de arbeidsmarkt), maar ook met kenmerken van ouder worden op het werk (zie ook hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk zullen wij ons richten op de kwetsbare doelgroepen van werkenden, maar er is ook meer literatuur beschikbaar over de impact van ouder worden in relatie tot kwetsbaarheid (zie 'leestips' onderaan dit hoofdstuk).

Duurzame inzetbaarheid betekent in deze context dat ***kwetsbare*** *werkenden in hun arbeidsleven doorlopend over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden, alsmede over de voorwaarden (gefaciliteerd door overheid en werkgever) beschikken om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren* (zie hoofdstuk 1).

4.3 Ontwikkelingen in Nederland

De Nederlandse arbeidsmarkt heeft de afgelopen jaren te maken gekregen met diverse maatschappelijke ontwikkelingen (zie ook Nijkamp-Diesveldt, De Lange, Jongejan, Bückens (2015) en hoofdstuk 1-3) zoals:

- Een **economisch onvoorspelbare conjunctuur**: we komen uit een economische recessie en weten nog niet precies hoe de economie van overmorgen eruit zal zien.
- **Vergrijzing en ontgroening van onze arbeidsmarkt**: waarin de pensioenkosten van de zogenoemde babyboomgeneratie (geboren tussen (grofweg) 1945 en 1955) door relatief minder jongeren dan voorheen gedragen moet worden.
- **Ouderen die langer door moeten werken**: via een verhoging van de AOW-leeftijd van 65, geleidelijk naar 67 en hoger. Ouderen kampen echter met een negatievere beeldvorming ten opzichte van jongere werknemers. Bovendien kunnen ze moeilijk aan betaald werk komen na ontslag.

- **Flexibilisering van arbeidsrelaties**: een baan voor het leven lijkt voor velen onrealistisch. Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) blijft elk jaar stijgen (CBS, 2014). In 1996 waren er bijvoorbeeld nog 330 duizend personen werkzaam als zzp'er, inmiddels zijn dat er over 1.049.000 (Statline, 2017). Zelfstandigen zonder personeel (zzp) blijken een zeer diverse groep te vormen. Zij verschillen ten opzichte van werknemers in loondienst in leeftijd, opleidingsniveau, inkomen en vermogen. Bovendien is door de dynamiek op de arbeidsmarkt en de toegenomen diversiteit in loopbanen en van werkenden, de betekenis van werk minder eenduidig geworden. Mensen kunnen betaald met onbetaald werk combineren of werken bij meerdere werkgevers tegelijk. Deze ontwikkelingen zijn ook in de sector Zorg en Welzijn in Gelderland zichtbaar. Uit een recent themarapport van de Werkgeversvereniging Zorg en Welzijn (2015) wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de ondervraagde instellingen een daling voorzien van het aantal vaste contracten en een toename van tijdelijke krachten op bijvoorbeeld uitzend-, afroep of oproepbasis (ziekenhuizen en verpleging en verzorging) en van zzp'ers (verpleging en verzorging en jeugdzorg/GGZ). De definitie van 'echte banen' (oproep vakbeweging) moet anders ingevuld gaan worden.
- **Globalisering van de arbeidsmarkt**: van de werkgever dichtbij tot de werkgever ver weg. De wereld komt elke dag een stapje dichterbij; 'gig economy' en de verschillen in loonwaarde krijgen een grotere impact op de keuze van personeel.
- **Individualisering**: de samenleving verandert van een netwerkgebaseerde samenleving (via geloofsovertuiging en maatschappelijke zuil, het gezin als hoeksteen) naar een samenleving gekenmerkt door een verdergaande individualisering; waarin het voor en door elkaar zorgen niet meer vanzelfsprekend is. Wel zie je de laatste tijd weer een kentering ontstaan, een roep naar nieuwe solidariteit.
- **Technologische innovaties**: technologische innovatie (digitalisering, automatisering en robotisering) heeft invloed op de aard en verdeling van onze arbeid. Werk kan overgenomen worden of er ontstaat nieuw werk door bijvoorbeeld: 3D-printers, lerende of intelligente robots, diagnose middels sensoren op het lichaam en via smartphones, zelfrijdende auto's etc. Hierdoor krijgen we te maken met een ingewikkeld reallocatie- en verdelingsvraagstuk wat betreft vraag en aanbod van arbeid. Op de arbeidsmarkt van heden en morgen zal de machine een aantrekkelijk kosteneffectief alternatief zijn voor de (kwetsbare) mens (wilt u hierover meer lezen: zie bijvoorbeeld het mooie boek van Brynjolfsson, McAffee uit 2014 over the second machine age). Deze zogeheten vierde industriële revolutie, heeft niet alleen effect op de arbeidsmarkt, maar het kan ook leiden tot extra ongelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling met een nieuwe tweedeling tussen robot insiders en outsiders.

- **Decentraliserende overheid**: Nederland heeft te maken met zogenoemde structuurveranderingen waarin een centrale overheid plaats maakt voor een decentrale overheid. Waardoor meer regelruimte op gemeentelijk niveau is ontstaan, maar de gemeentes nog worstelen met het effectief vormgeven van het sociale beleid en het activeren en includeren van kwetsbare werkenden. De verschuiving van verantwoordelijkheden naar de individuele burger levert juist voor de kwetsbare medemens weer extra problemen op.
- **Participatiestaat:** in het tweede decennium van de 21e eeuw wordt in Nederland soms gesproken van een participatiestaat. Dit houdt in dat de overheid, mede onder druk van bezuinigingen, probeert de organisatie van verantwoordelijkheden op sociaal gebied bij de burgers, sociale partners en de bedrijven te leggen (in vergelijking tot de oude verzorgingsstaat waarin de overheid meer eigenaarschap kende voor de uitvoering van sociaal mensgericht beleid).
- **Een leven lang leren**: de voorgaande ontwikkelingen hebben een grote invloed op de gewenste vaardigheden en niveau van kennis van werkenden nu en in de toekomst. Een leven lang leren is een vereiste om te kunnen overleven op de arbeidsmarkt van de toekomst en om aan te kunnen passen aan continue veranderende (technologische en mentale) eisen van het beschikbare werk. Uit een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (Vlasblom, Josten & De Voogd-Hamelink, 2013) blijkt echter dat de totale scholingsdeelname van werknemers (ondanks beleidsinspanningen) niet is veranderd. De scholing (meestal bekostigd door de werkgever) is vooral gericht op de huidige beroepsuitoefening en er is nauwelijks sprake van bijscholing voor verhoging van het opleidingsniveau- of herscholing voor verandering van de opleidingsrichting die de duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten. Onderzoek van het ROA (2014; in WZW themadocument, 2015) geeft bovendien weer dat een groot deel van de flexwerkers (met name werkers met een tijdelijk contract zonder uitzicht op een vast contract en uitzend-, oproep- en afroepkrachten) nog nooit enige vorm van cursus of training heeft gevolgd. We lopen met leven-lang-leren achter de feiten aan. Maar ook de vorm van leren zal anders moeten. Het leren is nog te veel gericht op het schoolse leren, terwijl combi -of duale vormen van leren zowel in de praktijk als op school, maar ook digitale of beeldende vormen van leren voor kwetsbare jongeren bewezen effectiever zijn. Zou het niet mooier zijn, in een tijd waar creativiteit en spel belangrijker worden, als we de hoofdregel veranderen? Dus, niet jong geleerd en oud gedaan, maar jong en oud helpen elkaar om gedurende het gehele werkende leven te leren en 'jong' te blijven denken en handelen. Niet alleen een leven lang leren, maar vooral ook lang leve het leren. Voor deze doelgroepen is participeren op de arbeidsmarkt zonder bescherming minder of niet goed mogelijk.

4.4 Kwetsbare werkenden: de casus Gelderland

In 2014 werd door verschillende politieke partijen in Gelderland opgeroepen te komen tot een nieuw 'Actieplan Werkgelegenheid Gelderland' (motie 41) voor (kwetsbare) werkenden. Een inclusieve arbeidsmarkt is nog geen realiteit, aangezien de volgende kwetsbare groepen te onderscheiden zijn:

- Jongere (< 27 jaar) lager opgeleide potentiële werkenden.
- Oudere (> 55 jaar) potentiële werkenden.
- (Potentiële) werkenden met een arbeidshandicap. Per 1 januari 2015 is de zogeheten Participatiewet in Nederland in werking getreden. Het doel van deze wet is mensen met een arbeidshandicap te ondersteunen bij het vinden van een betaalde baan (Rijksoverheid, 2014). Mensen met een arbeidshandicap betreffen mensen van 15-64 jaar die door een langdurige aandoening, fysieke of mentale handicap belemmerd worden in het verkrijgen van werk of het uitvoeren van hun werk (MinSZW, 2003).
- Immigranten. Nederland heeft een duidelijke instroom van immigranten (zie ook hoofdstuk 2). Deze groep asielzoekers behoort ook tot de groep kwetsbare werkenden met een afstand tot de arbeidsmarkt (door barrières als het niet kunnen spreken van de Nederlandse taal, onduidelijkheid over het wel of niet krijgen van een verlengde verblijfsvergunning, psychische of lichamelijke problematiek etc.).

Voor deze doelgroepen is participeren op de arbeidsmarkt zonder bescherming minder of niet goed mogelijk. Uit een recent rapport van het Centraal Planbureau (CPB, 2015) over de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt, wordt duidelijk dat het verschil in uurloon tussen laag- en hoogopgeleiden groeide na 1990 en het aandeel personen met laagbetaald, onzeker werk sterker steeg onder laag- dan hoogopgeleiden. Als de vraag van werkgevers naar laag- en hoogopgeleiden zich op dezelfde manier blijft ontwikkelen als de afgelopen decennia, verwacht het CPB dat de verschillen in uurloon en laagbetaald, onzeker werk en de ongelijkheid in werkloosheid en armoede in de toekomst groter zullen worden.

4.4.1 Onderzoek arbeidsmarkt 2015 versus 2030

Naar aanleiding van motie 41 (zie box 4.1) is in Gelderland een Denktank Arbeidsmarkt 2030 (Nijkamp-Diesveldt et al., 2015) samengesteld om met een nieuwe visie en met een innovatief (out-of-the-box) sociaal-economisch arbeidsmarktbeleid te komen, die ook voldoende basis biedt voor praktische implementatie.

Via een online vragenlijstonderzoek en deskresearch beoogde de Denktank Arbeidsmarkt 2030 nieuwe inzichten te verschaffen aan de provincie Gelderland over mogelijke verschillen in beelden van respondenten met kennis over de Nederlandse en provinciale arbeidsmarkt over de inhoud van arbeid en de dynamiek op de arbeidsmarkt in 2015 versus 2030. Deze inzichten en interviews met relevante stakeholders uit de provincie dienden als uitgangspunt voor het opstellen van een nieuw onderbouwde arbeidsmarktvisie en beleid voor de toekomst in de provincie Gelderland. Door middel van een vragenlijstonderzoek en deskresearch van eerder onderzoek zijn de volgende resultaten verkregen:

Betekenis van werk

- Werk heeft in 2015 en 2030 een sterk financiële en persoonlijke betekenis.
- Werk in 2015 en 2030 dient de mogelijkheid te bieden tot ontplooiing, uitdagend te zijn, maar ook veiligheid te bieden, vrij van discriminatie.
- Op de arbeidsmarkt van 2030 wordt verwacht dat het belang van de persoonlijke betekenis van werk zal toenemen in vergelijking tot de huidige arbeidsmarkt.

De respondenten hechten meer waarde aan werkzekerheid op de arbeidsmarkt van 2030 in vergelijking tot de huidige arbeidsmarkt.

Beroepsbevolking

- Er is een hoge mate van vergrijzing en ontgroening op de huidige Gelderse arbeidsmarkt.
- De vergrijzing en ontgroening zullen leiden tot een krimp in de algehele beroepsbevolking op de arbeidsmarkt van 2030.
- Op de arbeidsmarkt van 2030 zullen minder werkenden nodig zijn door een hogere mate van efficiëntie van de arbeidsprocessen (via bijvoorbeeld technologische innovatie); waardoor er een daling in werkgelegenheid wordt verwacht of op zijn best een matige groei.

Doelgroepen en werkgelegenheid

- Op de huidige arbeidsmarkt en de arbeidsmarkt van 2030 zijn kwetsbare groepen (zie ook hoofdstuk 3):
  - laagopgeleiden
  - 55-plussers
  - werkenden met een fysieke of mentale handicap
- Flexibele werkrelaties betreffen een aanzienlijk deel van de huidige werkrelaties en worden ook op de arbeidsmarkt van 2030 belangrijk geacht.

Sectorale en maatschappelijke ontwikkelingen

- Op de huidige arbeidsmarkt en de arbeidsmarkt van 2030 wordt er een toename van werkgelegenheid in de zorg verwacht en een afname van werkgelegenheid in de landbouw en de productie.
- Veelbelovende innovatieve sectoren op de huidige Gelderse arbeidsmarkt zijn de sectoren: voeding en gezondheid, milieutechnologie, creatieve industrie en logistiek.
- Ontwikkelingen die van invloed zijn op de arbeidsmarkt van 2030 zijn volgens de respondenten:
  - technologische innovaties
  - vergrijzing
  - internationalisering
  - flexibilisering van werk
  - ecologische en sociale duurzaamheid
  - onzekere economische conjunctuur

Arbeidsmarktinitiatieven

- Op de huidige arbeidsmarkten op de arbeidsmarkt van 2030 dient de overheid een belangrijke rol te spelen in het begeleiden van werklozen naar arbeid.
- De overgrote meerderheid van de respondenten vinden dat er op de huidige arbeidsmarkt ruimte moet worden gecreëerd voor sociale experimenten om de positie van werkzoekenden te versterken.
- Op de arbeidsmarkt van 2030 dient de overheid zich minder te richten op het faciliteren, maar in plaats daarvan een proactieve werking uit te oefenen op arbeidsmarktinitiatieven en arbeidsmarktbeleid.
- Op de huidige arbeidsmarkt zijn de arbeidsmarktinitiatieven niet altijd bekend onder de respondenten (gemiddeld konden de respondenten vier initiatieven benoemen) en meer dan de helft van de respondenten is niet op de hoogte van arbeidsmarktinitiatieven buiten de eigen gemeente.
- Een groot deel van de respondenten is geïnteresseerd in een nieuw Regionaal Sociaal-Economisch overleg.

De afname in werkgelegenheid vraagt om een 'pro-actief' beleid van de provincie Gelderland. Er dient ruimte te worden gecreëerd voor nieuwe sociale experimenten. Deze initiatieven dienen op een efficiënte wijze de positie van werkzoekenden te versterken, waarbij risicogroepen: zoals ouderen, laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten worden geïncludeerd. De efficiëntie van de arbeidsmarktinitiatieven kan worden vergroot door de arbeidsmarktinitiatieven duidelijk binnen en buiten gemeentes te communiceren. Bijvoorbeeld met behulp van een nieuw Provinciaal Sociaal-Economisch overleg.

4.5 Nieuw sociaal-economisch arbeidsmarktbeleid: (kwetsbare) mens centraal

Diverse arbeidsmarktexperts geven aan dat Nederland toe is aan een nieuw 'Dutch Design' van de arbeidsmarkt met als basis *flexicurity.* Flexicurity bestaat uit vier componenten (Wilthagen, 2013):

1. Flexibele en betrouwbare contracten (ofwel goed werkgeverschap.
2. Omvattende regelingen voor scholing tijdens de gehele levensloop (geen financiële drempels, altijd toegang tot onderwijs; met andere woorden gelijke kansen voor alle type werkenden).
3. Effectief en proactief activerend arbeidsmarktbeleid.
4. Modern sociaal verzekeringsstelsel (goede zorg voor iedereen toegankelijk).

Vanwege flexibilisering is baanzekerheid niet voor iedereen haalbaar, maar werkzekerheid mogelijk wel.

Werkzekerheid kan vorm worden gegeven door:

- het bevorderen van transities binnen en tussen sectoren;
- het geven van beloningsprikkels;
- het bieden van individueel maatwerk;
- het geven van intensieve begeleiding bij het vinden van een nieuwe baan;
- te investeren in het leren van nieuwe vaardigheden; en
- te stimuleren om zelfregie te voeren in het vormgeven van de eigen loopbaan, door het bevorderen van de zelfredzaamheid en veerkracht (zie ook box 4.1).

Box 4.1 Van lucht werk maken

Van lucht werk maken (Band op Spanning©) betreft een voorbeeldproject, waarbij onder professionele begeleiding mensen met afstand tot de arbeidsmarkt op het parkeerteerrein van Landgoed Zonheuvel de bandenspanning van de auto van congres- en hotelgasten controleert en op de juiste spanning brengt (alleen voor die gasten die dit willen). Via deze werkzaamheden krijgen ze relevante werkervaring en worden ze begeleid naar zinvol werk.
Gasten worden uitgenodigd om de bandenspanning te laten opmeten via teksten als: 'Banden op spanning houden wordt vaak vergeten, banden op spanning is veiliger, duurzamer en u verbruikt minder brandstof en... u helpt mensen aan het werk.'
Inmiddels is het project een groot succes en komt Zonneheuvel in de volgende fase; samenwerken met bandenwissel van zomer- en winterbanden.
Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben hier een half jaar ervaring opgedaan volgens het principe *triple P* (people, planet en profit). Een groot succes dat een mooi vervolg krijgt!

4.5.1 Flexibiliteit en werkzekerheid

Werkzekerheid creëren is ingewikkeld gezien de eerder geschetste maatschappelijke uitdagingen op de arbeidsmarkt. Laten wij bijvoorbeeld nog iets meer inzoomen op het thema flexibiliteit en werkzekerheid.

Flexibele arbeid en werkzekerheid worden steeds meer tegenpolen zo lijkt het (Nauta, Jongejan, 2012). Uit het onderzoek Denktank Arbeidsmarkt 2030, (zie paragraaf 4.3) is er naar verwachting in 2030 meer behoefte aan werkzekerheid dan nu het geval is, terwijl een andere verwachting is dat flexibilisering van werk een belangrijke ontwikkeling zal zijn. Een ontwikkeling die al volop gaande is: meer dan een op de drie werkenden heeft een flexbaan of werkt als zzp'er (zie ook hoofdstuk 3). Vonden in de jaren negentig nog een op de twee flexwerkers binnen een jaar een vaste baan, anno 2017 is dat nog maar een op de vijf/zes. Om het beeld compleet te maken: van de werkenden met een flexbaan heeft twee op de drie zelfs na drie jaar nog geen overstap gemaakt naar een vaste baan. En ook in de nabije toekomst wordt het niet anders: twee op de drie jongeren beginnen nu in een flexbaan, maar het duurt steeds langer om die vaste baan te bemachtigen.

In flexwerkers wordt minder geïnvesteerd dan in vast personeel als het gaat om opleiding en training. Bovendien is het werk van een lager niveau, heeft men minder inkomen en autonomie en is het minder uitdagend dan vast werk. De meeste flexbanen komen voor in de creatieve industrie, de wetenschap en de dienstverlenende sector, veel minder in de industrie (Muffels, 2013; Muffels & Wilthagen, 2015).

Flexwerk lijkt vooral een 'lage lonen' strategie om de loonkosten te drukken. Daarnaast speelt mee dat werkgevers huiverig zijn om 'vast' personeel aan te nemen vanwege de kosten en risico's voor pensioen, de 2-jarige loondoorbetaling, 10-jarige re-integratieverplichtingen bij ziekte en de kosten bij ontslag.

Flexibilisering: ongekende groei

Vooral na de invoering van de eerste Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999 is de groei in flexbanen aanzienlijk geweest. Nederland heeft een van de meest soepele wetgevingen in Europa voor het inhuren van tijdelijk personeel. En Nederland is koploper wat betreft de bescherming van de zittende werknemer – in termen van ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte, pensioen en (boven)wetelijke regelingen (Muffels, 2013; Muffels & Wilthagen, 2015). De groei van het aantal zzp'ers is ongekend in Europa (Muffels & Wilthagen, 2015). Ook elders in Europa speelt de weerstand van werkgevers om mensen in vaste dienst te nemen een rol. Het lijkt een trend om flexbanen te verkiezen

boven vaste banen in sectoren waar de productie een 'projectmatig' karakter heeft. Zoals in de bouw, de wetenschap, of in de creatieve industrie (muziek, kunsten, journalistiek). Dan is het niet vreemd dat de Nederlandse arbeidsmarkt daardoor een van de meest gedualiseerde arbeidsmarkten (een arbeidsmarkt met een sterke scheiding tussen mensen in een tijdelijke, onzekere baan en een reguliere, zekere baan waartussen weinig mobiliteit plaatsvindt) is in Europa, alleen nog voorbijgestreefd door Spanje, Portugal en Polen (Muffels & Wilthagen, 2015). Het grote aandeel flexwerk en de geringe doorstroming naar vast werk schept veel onzekerheid waardoor men geen risico's durft te nemen om bijvoorbeeld een gezin te stichten of een huis te kopen. Voor twee op de drie flexwerkers is de keuze voor een flexbaan geen vrije keuze, maar gedwongen door het gebrek aan reguliere banen. Dat betekent dat voor een op de drie flexwerkers de flexbaan wel een vrije keuze is. Vaak heeft dat te maken met het deeltijdkarakter en de flexibiliteit in werktijden van de flexbaan waardoor werk en privé beter kunnen worden gecombineerd, maar ook doordat flexwerk vooral dient als een aanvulling op het gezinsinkomen. Wanneer de flexbaan een 'laagwaardige' baan is, kan dat slecht uitpakken voor de mentale gezondheid en het welbevinden van flexwerkers maar ook voor de economie. Hierdoor treden er risico's op voor duurzame inzetbaarheid van flexwerkers, doordat ze van de ene flexbaan in de andere terechtkomen met weinig perspectief op een baan met toekomstperspectief ('werkgelegenheidsval') of veelvuldige periodes doormaken van werkloosheid. Daardoor ontstaan er 'littekeneffecten' op de loopbaan met verhoogde kansen op uitsluiting uit het werkzame leven met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

Flexibilisering: geen wet van Meden en Perzen

"Flexibilisering is geen wet van Meden en Perzen en raakt iedereen", stelt de WRR in haar recente rapport Voor de zekerheid. Eerdere analyses op de Europese Enquête Beroepsbevolking (Muffels, 2013; Muffels & Wilthagen, 2015) toonden aan: de combinatie van een strikte bescherming van contracten voor onbepaalde tijd gecombineerd met een soepele wetgeving voor flexwerk leidt ertoe dat jongeren met name tijdelijke banen vinden. Het aantal baanopeningen voor jongeren, (kwetsbare) werkenden, maar ook voor ouderen in reguliere banen blijft laag.

Mensen zitten in een 'gouden kooi' waardoor de mobiliteit in Nederland, althans onder 'vaste' banen zeer laag is, vooral bij de ouderen. Nederland scoort gemiddeld op het niveau van baanmobiliteit, maar dat komt alleen omdat er veel mobiliteit in flexwerk is (Muffels & Wilthagen, 2015).

Flexibilisering: andere oplossing nodig
Dat er een andere oplossing nodig is, staat wel vast. Zzp en ander type flexwerk zekerder maken en regulier werk minder zeker, bijvoorbeeld door een uniform contract: het lijkt zo gek nog niet. Maar het is politiek lastig. Het probleem zit hem namelijk in de instituties die niet zijn ingericht op de moderne arbeidsmarkt die veel dynamischer is geworden: de 'transitionele arbeidsmarkt'. Het gaat niet om banen te beschermen, maar om mensen te beschermen. Dat betekent *werkzekerheid* in plaats van baanzekerheid. Daarvoor is sociale innovatie en herijking van onze instituties nodig. Daarbij speelt naar onze mening de regio een belangrijke rol. Het gaat om het bevorderen van goede transities met behulp van innovatieve arrangementen zoals een transitiebedrijf, uitwisseling van personeel en arbeidspools. Dat vraagt vernieuwing op regionaal niveau, want de arbeidsmarkt opereert nu eenmaal regionaal. Alleen dan kan een betere balans worden gevonden tussen flexibiliteit en zekerheid en een dam worden opgeworpen tegen verdergaande dualisering van de arbeidsmarkt. Een mooie uitdaging voor het nieuwe kabinet en voor de regionale partners! Het is tijd voor nieuwe initiatieven gebaseerd op nieuwe arbeidsmarktmodellen (zie box 4.2).

4.6 Werkzekerheid en zelfregulerende vaardigheden

De arbeidsmarkt van nu en morgen vraagt niet om baanzekerheid, maar om werkzekerheid en zelfregulerende vaardigheden van de (kwetsbare werknemer). Baanzekerheid ofwel 'de baan voor het leven' bestaat niet meer (Muffels et al., 2015). De flexibele arbeidsmarkt van nu betekent voor velen een voortdurende wisseling van banen, met aan de onderkant risico's op veelvuldige werkloosheid gedurende de loopbaan of werk in 'laagwaardige' tijdelijke banen. Vanuit het perspectief van een veranderende arbeidsmarkt wordt ook in Nederland aandacht besteed aan het ontwikkelen van zogenoemde 21e-eeuwse vaardigheden oftewel generieke skills (zoals: zelfsturing, probleemoplossend denken (Detaille, 2012, 2017). Een leven lang leren is daardoor een vanzelfsprekende voorwaarde geworden voor inclusie. Daarnaast polariseert de arbeidsmarkt; het middensegment van banen verdwijnt doordat een deel van deze banen routinematige banen worden, zelfs in de ICT-sector, en een ander deel wordt opgeschaald naar hogere banen door verdringing van laag- door hoogopgeleiden. Dat resulteert in een U-vormig verloop van de banenstructuur: veel banen in het lage en hoge segment en weinig daartussen (Nauta, Sjollema, Houtman, 2016). Daardoor neemt de kans op ongelijkheid toe en komt de positie van de kwetsbare mens die niet mee kan in gevaar. Dat vraagt om

nieuwe instituties die werkzekerheid kunnen garanderen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Functiecreatie voor kwetsbare mensen in de baanafspraak.
- Tussenvormen van werk tussen werkloosheid en regulier werk (leerwerkplaatsen, sociale uitzendbureaus, sociale ondernemingen, werkpools) die gelden als opstapje.
- Leer-werkvorm voor een reguliere baan daarna.
- Werk terughalen dat eerder is verdwenen ('reshoring').
- Vouchersystemen, dienstencheques of vormen van 'social return on investment' (bijvoorbeeld 'Social Return' in Rotterdam) inrichten, waardoor werk dat uit de markt is geprijsd weer 'in de markt' kan komen (schoonmaakwerk, alphahulp in de zorg etc.).

Deze sociale innovaties ontstaan vaak in de regio waar partijen elkaar ontmoeten en samenwerken aan vernieuwing van de arbeidsmarkt. Gelderland en Midden-Brabant zijn eerder genoemde voorbeelden van zo'n regio (zie box 4.2).

Box 4.2 Regionale voorbeelden van transitionele arbeidsmarktmodellen

Het **Gelders Arbeidsmarkt Model (GAM)** is ontwikkeld op basis van het Transitionele Arbeidsmarkt Model. Het gaat uit van gezamenlijk maatschappelijk verantwoord ondernemerschap met goed werkgeverschap en goed werknemerschap als uitgangspunten. Het kent vier belangrijke waarden en een aantal randvoorwaarden om hier invulling aan te kunnen geven. De waarden dienen tevens als toetsingskader voor regionale samenwerking en alle (te ontwikkelen) producten en diensten. Het GAM kent een inter(boven)sectorale arbeidsmarktbenadering en is nadrukkelijk een gedachtegoed, geen blauwdruk.

In **Midden-Brabant** wordt onder leiding van Midpoint een agenda voor sociale innovatie ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen overheden, onderwijs en bedrijfsleven. Een van de onderdelen is de Jeugdwerkloosheidsvrije regio, een andere is het programma Kennispact 3.0. In het laatste werken Brabantse mbo-instellingen

samen met overheden en bedrijfsleven aan een ambitieuze en goed onderbouwde Strategische Agenda Onderwijs-Arbeidsmarkt. Het achterliggende doel is het toekomstbestendig maken van Brabant door middel van een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt, met andere woorden; onderwijs gericht op de beroepen van morgen. Speerpunten in de agenda zijn onder andere: educatie en onderkant arbeidsmarkt, macrodoelmatigheid, leven lang leren en de academische werkplaats onderwijs-arbeidsmarkt in samenwerking met Tilburg University (ReflecT).

Vertrouwensexperimenten Participatiewet
In tal van gemeenten waaronder Tilburg, Utrecht, Wageningen, Groningen, Amsterdam, Nijmegen, Apeldoorn en Oss worden experimenten in de Participatiewet voorbereid, waarin op een andere manier wordt omgegaan met toeleiding van cliënten naar werk of andere vormen van sociale participatie zoals vrijwilligerswerk. Deels vinden deze experimenten plaats in het kader van de nieuwe wetgeving waarbij de wetgever de gemeente onder bepaalde voorwaarden toestaat te experimenteren met een andere manier van uitvoering om die effectiever te maken (artikel 83 PW). Deels maken gemeenten gebruik van de ruimte in de wet om een andere aanpak en bejegening van de cliënt te realiseren waarvan ze verwachten dat deze beter werkt. Gemeenten zoals Tilburg, Wageningen en Apeldoorn hebben deze experimenten vertrouwensexperimenten genoemd. Ze zijn van mening dat in de moderne flexibele arbeidsmarkt de nadruk in de wetgeving op regels en handhaving middels strenge controles en sancties niet meer goed werkt, met name niet voor kwetsbare cliënten. De huidige regelgeving vertrekt in sterke mate vanuit wantrouwen richting cliënt, terwijl zij van mening zijn dat een aanpak welke is gebaseerd op vertrouwen beter zou kunnen werken. Door het starten van deze experimenten willen zij onderzoeken wat beter werkt; het huidige beleid van controle en straffen of een beleid waarin de cliënt wordt beloond voor zelfredzaamheid en eigen initiatief in de vorm van extra vrijlating van verdiensten. Hierin wordt de kwetsbare cliënt door middel van individueel maatwerk en intensieve begeleiding toegeleid naar betaald werk of andere vormen van sociale participatie.

4.7 Van flexicurity naar educarity

Een eerste analyse van het huidige arbeidsmarktbeleid binnen de provincie Gelderland maakt duidelijk dat het flexicurity-beleid nog niet concreet genoeg gemaakt is en als uitgangspunt een macro- of meso-perspectief heeft in plaats van een micro- of (kwetsbare) mensperspectief (zie ook De Lange, 2015. Diverse initiatieven zijn op dit moment (anno 2017) druk bezig met nieuwe transitie-concepten en mobiliteitsinitiatieven voor betaalde werkenden, maar de concepten geven een aantal lacunes weer in relatie tot het bestendigen van de transities. Ook komende huidige initiatieven niet tegemoet aan belangrijke basisbehoeftes van mensen. Wij stellen derhalve dat er behoefte is aan een nieuwe sociaal-economische aanpak voor (kwetsbare) werkenden in Nederland, die het eerder beschreven flexicurity-concept verdiept en aanvult met een meer sociaal-maatschappelijke en mensgerichte benadering (zie ook hoofdstuk 5).

Een flexicurity-beleid dat erop gericht is inkomens –en werkzekerheid tot stand te brengen, vraagt in de moderne arbeidsmarkt vooral om inspanningen op het terrein van leren en zorg waarbij zorg niet 'zorgen

voor' is zoals in het oude model, maar 'zorg om' de mens. In het educarity-model gaat het om 'de mens centraal' te stellen in plaats van de baan of de functie. Dat betekent meer vraaggestuurd-beleid, meer gericht op bevorderen sociale participatie, zelfredzaamheid en meer eigen regie, maar ook meer samenwerking tussen stakeholders om sociale innovatie tot stand te brengen en kansen te scheppen, opdat mensen die eigen regie en zelfredzaamheid waar kunnen maken. Daarbij is maatwerk en intensieve begeleiding een middel om mensen weerbaar en veerkrachtig te maken. De vertrouwensexperimenten Participatiewet (zie box 4.2) zijn mogelijk een inspiratiebron voor een andere aanpak, mensgericht, vraaggestuurd. Meer 'wortel' dan 'stok', uitgaande van vertrouwen, en met een appèl op de intrinsieke motivatie van mensen, hun capaciteiten en vermogen tot eigen regie en zelfredzaamheid.

Naar onze mening kan deze nieuwe aanpak meer kansen bieden voor het organiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit model moet uiteraard in co-creatie met diverse stakeholders in de provincies verder geladen worden en voorzien worden van concrete arbeidsmarktinitiatieven en arbeidsmarktexperimenten (zoals de experimenten Participatiewet, zie box 4.2).

Het voorgestelde nieuwe arbeidsmarktperspectief is gebaseerd op een integrale aanpak en combineert een flexicurity-aanpak met meer nadruk op leren, zorg en gezondheid, sociale verbinding en voorkomen van armoede en ongelijkheid, welke laatste we 'educarity' noemen (zie figuur 4.3). Dit 'educarity'-model biedt naar onze mening een kantelend perspectief op de arbeidsmarkt van morgen en zet de kwetsbare werknemer centraal.

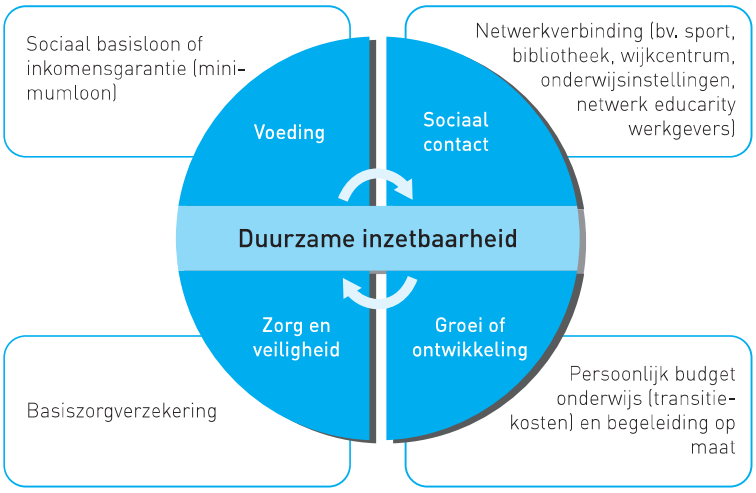
Het educarity-perspectief geeft naast het flexicurity-perspectief een nog concretere invulling aan vier belangrijke sociaal-economische basisbehoeftes van mensen (education, care, social network en security), die hen in staat stellen te kunnen en willen participeren op de arbeidsmarkt (met een grotere kans voor een inclusieve arbeidsmarkt). Namelijk de behoefte aan:

1. Voeding en onderdak (sociaal basisloon of inkomensgarantie gelijk aan het minimumloon).
2. Zorg (veilig werk) voor zichzelf en de familie.
3. Sociale verbinding (netwerken, waarin betaald werk en vrijwilligerswerk of participatie als waardevol geacht worden).
4. Groei en ontwikkeling (horizontale en verticale ontwikkeling van potentiële werkenden via intersectorale om- en bijscholingsprogramma's om mobiliteitskansen te vergroten).

Aangezien arbeidsmarktbeleid kan worden ingedeeld op basis van het doel dat het dient, en verwacht wordt dat ouder wordende (kwetsbare)

werkenden positief zullen reageren op praktijken of arbeidsmaatregelen die passen bij hun doelen, worden de vier levensdoelen (zie ook hoofdstuk 7) gebruikt om een nieuw sociaal-economisch arbeidsmarktbeleid voor de Provincie Gelderland op te stellen. Hierbij staat de potentiële (kwetsbare) werkende mens centraal. Dit model kan gebruikt worden om nieuwe initiatieven te ontplooien en nieuwe arbeidsmarktkansen te creëren voor diegenen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Figuur 4.3 Educarity-model: de kwetsbare mens centraal (Sociaal-Economisch arbeidsmarktvisie; De Lange, 2015)



Copyright: Annet de Lange, 2014

Het Educarity-model is een voorbeeldmodel om sociale zekerheid in Nederland een nieuw en meer opleidingsgericht integraal karakter te geven en de kwetsbare mens centraal te stellen op de arbeidsmarkt in plaats van hem te excluderen. Door opleiding centraal te stellen gaat het verder dan het oude verzorgingsstaatmodel en daagt het elke (kwetsbare) werkende uit de eigen vaardigheden en mate van zelfregie verder te ontwikkelen. Het model verdient uiteraard verdere uitwerking en kritische reflectie door bijvoorbeeld (toekomstige) werkgevers, Human Resource Managers en studenten wat betreft de mogelijkheden of beperkingen in het vertalen van het model naar de dagelijkse praktijk op de arbeidsmarkt. Er zijn uiteraard nog veel meer vormen en transitionele arbeidsmarktmodellen denkbaar. Wat duidelijk is geworden, is dat de huidige modellen echter niet voldoende zijn en er vernieuwend naar arbeidsmarktmodellen gekeken moet worden om kwetsbare werkenden te blijven includeren op de arbeidsmarkt.

4.8 Conclusie

Lessen die uit het voorgaande hoofdstuk te trekken zijn voor HRM en werkgevers:

- Het thema kwetsbaarheid en inclusieve arbeidsmarkt gaat verder dan een specifiek doelgroepenbeleid; ieder mens kent periodes van kwetsbaarheid gedurende de loopbaan en het leven.
- Een inclusieve arbeidsmarkt vergt een breder '*dan je eigen organisatie lang is*-perspectief' van de HR-medewerker. Investeer in intersectorale overleggen en samenwerking om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen.
- Flexicurity is niet voldoende om inclusiviteit op de arbeidsmarkt te realiseren; zorg voor een integrale aanpak op arbeidsmarktniveau (zoals voorgesteld educarity-model).
- Sluit je aan bij regionale arbeidsmarkt-overleggen en specificeer duidelijke vervolgactiviteiten in je eigen organisatie en over je organisatie heen.
- Deel best practices met elkaar in het doorvertalen van elementen van bovenstaande arbeidsmarktmodellen naar de concrete praktijk: doen is het beste leren en doorvertalen van modellen naar de praktijk.
- De overheid (nieuwe kabinet en parlement) zullen moeten aangeven wat voor samenleving zij voor ogen hebben van waaruit prioriteiten gesteld kunnen worden. Is het motto: ieder mens telt mee en denkt men vanuit sociaal-economisch perspectief, of ziet de overheid een uitsluitend op topsectoren economisch gericht arbeidsmarktbeleid voor ogen (waarbij er sprake zal zijn van groter wordende exclusie van kwetsbare werkenden)? Is hiervoor wellicht een andere definitie van (betaalde) arbeid, van werk nodig, waarbij het basisloon voor (onbetaald) werk een participatiefunctie kan krijgen? Wellicht een term als 'natuurlijk meedoen'? Vanuit die keuze wordt de kwetsbare medewerker niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt gepositioneerd, maar komt hij of zij in de kern. In verbinding met de schillen daaromheen, en met gedeelde verantwoordelijkheden.
- Nieuwe inclusieve oplossingen zoals 'contract met de samenleving', vraaggestuurde aanpak, 'Van lucht werk maken', Gelders arbeidsmarktmodel en de vertrouwensexperimenten dragen bij aan anders kijken (en doen) naar een nieuwe arbeidsmarkt. Ook u kunt een bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt van de toekomst. Denk hier dus goed over na.

Rest ons met de volgende zin te eindigen:
Lest we not forget how fragile we are.

Leestips

Ouder worden op het werk en duurzame inzetbaarheid/arbeidsparticipatie:

- De Lange, A.H. (2014). Langer werken? De Arbeidsmarkt in Transitie en Duurzame inzetbaarheid. Installatietekst Lectoraat Human Resource Management, Hogeschool Arnhem en Nijmegen.
- De Lange, A.H., Van der Heijden, B.I.J.M. (Eds. 2016; 2e editie). Handboek: Een leven lang inzetbaar? Duurzame inzetbaarheid op het werk: interventies, best practices en integrale benaderingen. Alphen aan de Rijn: Vakmedianet.
- De Lange, A.H. (2015). Hoofdstuk 2: 'De kwetsbare mens centraal'. In: Spitters, A. (red.) Waarden die werken. Zie https://www.managementboek.nl/boek/9789461261618/waarden-die-werken-arno-spitters.

Kwetsbaarheid en ouder worden:

- Studies van Longitudinal Annual Survey Amsterdam: http://www.lasa-vu.nl/collaborations/documents/p147_TvV5_WA_deegputs.pdf
- www.nkdi.nl
- www.handreikingdi.nl