

# Vakbondsonderzoek gebundeld

Redactie Wim Eshuis en Paul de Beer

Publicatie nr. 10



**DE BURCHT**

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

# Inhoud

<b>Inleiding. Naar een nieuwe rol voor de vakbeweging • Paul de Beer</b> .....	<b>5</b>
Bevolkingskrimp .....	7
Migratie .....	8
Schadecompensatie .....	9
Vermogensverdeling .....	9
Vakmanschap en professionaliteit .....	10
De rol van de vakbeweging .....	11
<b>Hoofdstuk 1. Werken met krimp:</b>	
<b>Bevolkingskrimp lost werkloosheid niet op • Dimphy Smeets</b> .....	<b>13</b>
Vergrijzing en krimp .....	15
Lessen van krimpregio's .....	15
Krimp leidt niet tot krapte .....	15
Werkloosheid blijft probleem door mismatch .....	16
Welvaart niet altijd lager .....	17
Nadruk op scholing .....	18
Sectorcholingsfondsen beter inzetten .....	19
Sterke regionale economieën .....	19
Rol overheid en vakbeweging .....	20
Oog voor regionale verschillen .....	21
Wat werkt in de praktijk? .....	21
Internationale visie .....	22
Social innovation .....	23
Literatuur .....	24
<b>Hoofdstuk 2. Van gastarbeider tot euroforens:</b>	
<b>de uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging • Wilma Roos</b> .....	<b>25</b>
Schijnconstructies in de transportsector .....	26
Hoge mobiliteit van migranten in de bouwsector: De Eemshaven .....	26
Au pairs in de zorgsector: informalisering .....	27
Vraagstelling .....	27
Onderzoeksaanpak .....	28
Migratiestromen: waar komen arbeidsmigranten vandaan? .....	28
Arbeidscontractvormen: de (il)legaliteit van schijnconstructies .....	30
Wetgeving en handhaving: voorbeeld transportsector .....	31
Draagvlak van de vakbeweging:	
belangenbehartiging en financiële duurzaamheid; voorbeeld bouwsector .....	32
Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie? Voorbeeld zorgsector .....	34
Conclusies en aanbevelingen .....	35
Literatuur .....	37

<b>Hoofdstuk 3. Alternatieven voor compensatie en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten: directe verzekering en/of cao? • Wim Eshuis</b>	<b>38</b>
Inleiding.....	39
De trieste praktijk van schadecompensatie en preventie van werkgerelateerd letsel.....	40
Knelpunten compensatie.....	41
Alternatieven voor het aansprakelijkheidsrecht: wettelijk verplichte directe verzekering en cao.....	43
Onderzoek.....	44
Schadecompensatie via een wettelijk verplichte directe verzekering.....	44
Schadecompensatie via de cao.....	45
Conclusie.....	47
Preventie?.....	49
Slot 49	
Literatuur.....	50
<b>Hoofdstuk 4. Vermogen maakt verschil:</b>	
<b>de scheve vermogensverdeling en de gevolgen ervan • Aldert Boonen</b>	<b>51</b>
Inleiding.....	52
Waarom hebben huishoudens vermogens?.....	53
Wie heeft er vermogen?.....	53
Welke invloed heeft vermogen op het gedrag van mensen?.....	55
Welke rol speelt de overheid ten aanzien van vermogens?.....	56
Conclusies.....	56
Aanbevelingen.....	57
Literatuur.....	60
<b>Hoofdstuk 5. Vakmanschap en professionaliteit.</b>	
<b>Wat kan de FNV ermee? • Saskia Boumans</b>	<b>61</b>
Werk als zingevende activiteit.....	62
Vakmanschap als beroepswaarde.....	63
Professionaliteit als organisatiewaarde.....	64
Voorbeelden van de nieuwe arbeidsmoraal.....	65
Depolitisering en negatieve vrijheid.....	67
Arbeidsvoorwaardenbeleid FNV.....	67
Vak of sociale eenheid?.....	68
Conclusie.....	69
Literatuur.....	70

# **Inleiding**

## **Naar een nieuwe rol voor de vakbeweging**

Paul de Beer



## Paul de Beer

*Wetenschappelijk directeur van het  
Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging*

Met het besluit van FNV Bondgenoten, ABVAKABO FNV, FNV Bouw, FNV Sport en FNV Kiem om op te gaan in een ongedeelde FNV, is een van de ingrijpendste hervormingen uit de geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging in gang gezet. Hiermee heeft de FNV een grote interne crisis, die de vakcentrale bijna uiteen deed vallen, weten om te zetten in een nieuwe start. Ook buiten de FNV was er de afgelopen jaren veel gaande in vakbondsland, al kreeg dat wat minder aandacht in de media. De Unie stapte in 2013 uit de derde vakcentrale MHP, waarmee deze ineens meer dan de helft van haar leden verloor. De MHP fuseerde vervolgens met de christelijke politiebond ACP, die eerder uit de tweede vakcentrale CNV was getreden, tot de nieuwe Vakcentrale voor Professionals VCP. Een fusie tussen de Unie en het CNV ketste na twee jaar onderhandelingen echter af, waarna de voorzitter van de Unie zijn bijzondere positie probeerde te markeren door het stakingswapen af te zweren. Kortom, de Nederlandse vakbondswereld is volop in beweging. De media neigen er vanzelfsprekend naar om dergelijke ontwikkelingen vooral te duiden in termen van machtsstrijd en conflicten. Wie wat verder kijkt dan de poppetjes die het spel spelen, ziet echter dat deze bewegingen vooral te maken hebben met een heroriëntatie op de rol die de vakbeweging in Nederland (maar overigens ook daarbuiten) speelt.

De machtsbasis van de vakbeweging is de afgelopen decennia geërodeerd. Het duidelijkst blijkt dit uit de daling van de organisatiegraad, het percentage werknemers dat lid is van een vakbond. Begin jaren tachtig was nog ongeveer een op de drie werknemers lid van een vakbond, nu is dat nog maar iets meer dan een op de zes. Omdat in Nederland het ledental niet direct van invloed is op de rol die de vakbeweging in het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen speelt, heeft deze daling niet geleid tot een minder grote rol aan de cao-tafels en bij het 'polderoverleg' in Den Haag. Maar de invloed die de vakbeweging uitoefent en de machtsbalans ten opzichte van de werkgevers worden wel nadelig beïnvloed door een dalende organisatiegraad. Daar komt bij dat er in het regeringsbeleid vanaf de jaren tachtig een andere wind is gaan waaien. Na de 'linkse' jaren zestig en zeventig, waarin de vakbeweging de ideologische wind in de zeilen had, is de 'neoliberale' ideologie die sinds de jaren tachtig steeds dominantier is geworden, niet erg vakbondsgesind. Marktwerking, liberalisering, flexibilisering, privatisering: het zijn instrumenten uit de neoliberale gereedschapskist waartegen de vakbeweging zich lang heeft verzet, maar die stap voor stap toch steeds sterker hun stempel hebben gedrukt op het sociaaleconomische beleid in Nederland.

Dit alles roept de vraag op hoe de vakbeweging zich in deze nieuwe maatschappelijke verhoudingen dient op te stellen. Hoe kan de vakbeweging ervoor zorgen dat doelen als 'gewoon

goed werk', 'echte banen' en een redelijke inkomensverdeling weer binnen bereik komen en niet ten onder gaan in het geweld van globalisering en de macht van het (internationale) kapitaal? Op deze vraag is geen simpel, algemeen antwoord mogelijk, maar we kunnen wel proberen op een aantal terreinen te onderzoeken welke concrete aangrijpingspunten er voor de vakbeweging zijn om verbetering tot stand te brengen. Dit is een belangrijke doelstelling van het onderzoek dat wordt verricht door het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging (WB). Het onderzoeksprogramma van het WB richt zich op strategische vraagstukken, dat wil zeggen structurele, lange termijn ontwikkelingen die de omgeving waarin de vakbeweging opereert, beïnvloeden. Daarnaast dient het onderzoek voor de vakbeweging bruikbaar en relevant te zijn, in de zin dat het de vakbond helpt op het onderhavige terrein een eigen visie en strategie te ontwikkelen.

In dit boek wordt verslag gedaan van vijf onderzoeken die in 2013 en 2014 door het WB zijn verricht. Het gaat achtereenvolgens om bevolkingskrimp, arbeidsmigratie, compensatie van schade door beroepsziekten en arbeidsongevallen, vermogensverschillen, en vakmanschap en professionaliteit. Dit boek is bedoeld als een smaakmaker, een *appetizer*, om op hoofdlijnen een beeld te krijgen van wat het onderzoek heeft opgeleverd. Op de website van De Burcht zijn de complete onderzoeksrapporten te vinden voor degene die zich grondiger in een of meer van deze thema's wil verdiepen.

## Bevolkingskrimp

In het eerste hoofdstuk doet *Dimphy Smeets* verslag van haar onderzoek naar de gevolgen van *bevolkingskrimp*. Wat betekent een krimpende beroepsbevolking voor de werking van de arbeidsmarkt en de regionale economie? Op het eerste gezicht lijkt het dat een krimpende beroepsbevolking helpt om de werkloosheid op te lossen. Als er minder mensen op zoek zijn naar werk, daalt immers de werkloosheid. In 2008, vlak voor de crisis uitbraak, verwachtte de Commissie Bakker zelfs dat Nederland op weg was naar een structureel krappe arbeidsmarkt, waarop niet een gebrek aan banen, maar een tekort aan personen het grote probleem zou zijn. Inmiddels weten we beter. Maar de vraag blijft wat een afname van de beroepsbevolking betekent voor de arbeidsmarkt. Smeets laat zien dat regio's waar de bevolking al jaren krimpt, vaak juist met een hoge en hardnekkige werkloosheid kampen, doordat bedrijvigheid wegtrekt. Tegelijkertijd kunnen er tekorten ontstaan aan hoogopgeleid personeel, doordat die vaak juist naar andere regio's verhuizen. Zo dreigen krimpregio's in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Om dit te voorkomen is meer aandacht nodig voor ontwikkeling van de regionale economie. Die moet niet zozeer tot doel hebben om de bevolkingskrimp tot staan te brengen – dat lukt waarschijnlijk toch niet – maar om ondanks de bevolkingskrimp toch een vitale economie te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door zich te concentreren op nieuwe activiteiten, zoals duurzame, milieuvriendelijke productie. De vakbeweging kan hierin samen met het bedrijfsleven en lokale en regionale overheden een belangrijke rol spelen. Nu is de opstelling van de vakbeweging vaak defensief. Zij probeert – begrijpelijkerwijs – verlies aan werkgelegenheid doordat 'traditionele' bedrijven sluiten, te voorkomen. Dat kan nuttig zijn om tijd te winnen, maar ondertussen zou de vakbeweging zich vooral moeten bezig houden met de vraag hoe nieuwe bedrijvigheid en nieuwe werkgelegenheid die meer toekomstperspectief bieden, kunnen worden gestimuleerd.

## Migratie

De natuurlijke bevolkingsaanwas – het verschil tussen geboorten en sterfgevallen – komt in Nederland nauwelijks meer boven nul uit en is in sommige regio's al jaren negatief, maar toch groeit de bevolking nog door *immigratie*. De laatste tien jaar is vooral het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (de z.g. MOE-landers) fors toegenomen. Migratie roept tegenstrijdige reacties op. Sommigen juichen migratie toe, omdat zij in positieve zin bijdraagt aan de welvaart van zowel de migranten als de ontvangende landen (en soms ook van de herkomstlanden). Anderen wijzen op de ongewenste (bij)verschijnselen van migratie, zoals verdringing van gevestigde werknemers en ontduiking en ontwijking van (collectieve) arbeidsvoorwaarden en arbeidswetgeving. *Wilma Roos* pleit er in hoofdstuk 2 van dit boek voor een positieve houding ten aanzien van migratie aan te nemen. Migratie is een gegeven – zeker binnen de Europese Unie, maar in feite ook wereldwijd – en het heeft weinig zin om je daar tegen te verzetten. Tegelijkertijd is er wel degelijk reden voor zorgen over de manier waarop immigratie in Nederland vorm krijgt. Er is alle reden voor de vakbeweging om te strijden tegen ontduiking van onze arbeidsnormen en tegen de mensonterende condities waaronder migranten soms te werk worden gesteld. Hoe dat het beste kan is echter niet onmiddellijk duidelijk. Aan de hand van drie concrete praktijkgevallen bespreekt Roos drie dilemma's. Het eerste betreft het internationale wegtransport, waar Nederlandse chauffeurs steeds meer concurrentie ondervinden van buitenlandse chauffeurs die vaak tegen veel lagere lonen en slechtere arbeidsvoorwaarden werken. Is het probleem dat de (Europese) wetgeving tekortschiet of dat zij onvoldoende wordt gehandhaafd? Volgens Roos is het laatste een groter probleem dan het eerste. Het lijkt dus vruchtbaarder voor de vakbeweging om (mede) een rol te spelen bij controle en het opsporen van misstanden, dan om primair aan te dringen op verscherping van de wetgeving – hoewel ook op dat terrein zeker verbetering wenselijk en mogelijk is. Een tweede dilemma betreft het gebruik van (schijn)constructies in de bouwsector, zoals bij het grote bouwproject in de Eemshaven. Als buitenlandse bouwvakkers worden onderbetaald kan een beroep op de rechter succesvol zijn. Het probleem is evenwel dat veel buitenlandse werknemers niet naar de rechter durven stappen, de weg naar de vakbeweging niet weten te vinden en vaak alweer vertrokken zijn voor de rechter een uitspraak heeft gedaan. Hier wreekt zich dat arbeidsmigranten – en zeker tijdelijke migranten – vrijwel nooit vakbondslid zijn en ook moeilijk te organiseren zijn. Dat bemoeilijkt niet alleen de belangenbehartiging voor deze groep, maar zet ook de arbeidsvoorwaarden voor andere werknemers onder druk in sectoren waar een hoog percentage migranten werkt. Een derde dilemma betreft de informalisering in de zorgsector. Arbeidsmigratie gaat hier vaak gepaard met informele arbeidsrelaties, zoals bij thuiszorgverleners in schijnconstructies. Hier is vaak geen sprake van een traditionele werkgever-werknemer-relatie. De werkgevers zijn merendeels particuliere huishoudens en de werknemers hebben vaak officieel die status niet. Tegelijkertijd zijn er wel allerlei bureaus actief die bemiddelen tussen de vragers en de aanbieders van deze diensten. Vaak onttrekt dit zich aan het oog van officiële instanties, maar ook van de vakbeweging. Roos pleit ervoor dat de vakbeweging zich het lot van deze groep arbeidsmigranten meer gaat aantrekken.



## Schadecompensatie

Jaarlijks ondervindt een kwart miljoen werknemers in Nederland *schade door een bedrijfsongeval of een beroepsziekte*. Slechts een klein deel van hen ontvangt hiervoor een schadevergoeding op grond van het aansprakelijkheidsrecht – naast de ziekte- en/of arbeidsongeschiktheidsuitkering. *Wim Eshuis* vraagt zich in hoofdstuk 3 van dit boek af hoe de compensatie voor deze schade beter geregeld kan worden. Grofweg zijn er twee alternatieven voor de gang naar de rechter om een beroep op het aansprakelijkheidsrecht te doen. Die weg wordt nu maar door weinigen bewandeld en levert maar zelden een bevredigend resultaat op. Er zou een algemene, wettelijk verplichte directe verzekering tegen schade door arbeidsongevallen en beroepsziekten kunnen komen. En er zouden in cao's afspraken gemaakt kunnen worden voor compensatie. In 2003 stelde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een Extra Garantierегeling Beroepsziekten (EGB) in te voeren, een verplichte verzekering voor alle werkgevers die in geval van beroepsziekten een uitkering van 70 procent van het loon zou bieden, maar ook een uitkering personenschade, een vergoeding voor ziektekosten en medische kosten en een nabestaandenuitkering. Uiteindelijk wezen de sociale partners een dergelijke wettelijke verzekering echter af, omdat ze een onderscheid tot stand zou brengen tussen arbeidsongeschiktheid voortvloeiend uit het beroep (z.g. *risque professionel*) en door andere oorzaken (*risque social*). Bovendien was ze teveel gericht op (inkomens)compensatie in plaats van op preventie en activering. Daarom sprak de Stichting van de Arbeid in 2004 af om in cao's regelingen over werknemerscompensatie op te nemen. Uit een inventarisatie van Eshuis blijkt dat er inmiddels veel cao's zijn met specifieke regelingen die doorgaans voorzien in een snelle en eenvoudige afhandeling van schade. De regelingen lopen echter sterk uiteen en bepaalde groepen, zoals de flexibele schil, worden niet of onvoldoende gedekt. Daarom zou een verplichte wettelijke verzekering volgens hem toch opnieuw overwogen moeten worden. Bovendien kan deze – meer dan het aansprakelijkheidsrecht – bijdragen aan preventie. Een kwalitatief goede – wetenschappelijk gefundeerde – claimbeoordeling bevordert de erkenning van het beroepsrisico door de werkgever en kan een stimulans zijn om verbetering in de arbeidsomstandigheden aan te brengen.

## Vermogensverdeling

Dankzij de furore die de France econoom Thomas Piketty in 2014 maakte met zijn boek *Kapitaal in de 21e eeuw*, is de *vermogensverdeling* plotseling in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Het WB was al, voordat de meeste mensen ook maar van Piketty gehoord hadden, met een onderzoek begonnen naar de vermogensverhoudingen in Nederland. Terwijl in de discussie over het boek van Piketty de aandacht vooral uitging naar de superrijken – de top 1% die bijna een kwart van het totale vermogen bezit – ligt in het onderzoek van *Aldert Boonen* de nadruk meer op de overgrote meerderheid van de bevolking die geen of een bescheiden vermogen heeft. Zo heeft bijna de helft van de huishoudens vrijwel geen vermogen en een aanzienlijk deel van deze groep heeft zelfs een negatief vermogen – dat wil zeggen schulden. Daarnaast is er echter een groep van ruwweg een kwart van de huishoudens die wel een beduidend vermogen heeft – van pakweg een halve ton tot enkele tonnen. Dat hangt vaak

samen met hun inkomen, hun leeftijd (hoe ouder, hoe meer vermogen) en het bezit van een eigen woning (met overwaarde). Boonen constateert dat, door de versobering van de verzorgingsstaat, burgers steeds meer financiële risico's zelf moeten dragen, maar dat de meesten onvoldoende buffer hebben om een financiële tegenvaller te kunnen opvangen. Daarbij valt te denken aan de gevolgen van werkloosheid, een langdurige ziekte of de kosten van studerende kinderen. De meest wenselijke uitkomst – herstel van de bescherming via de verzorgingsstaat – lijkt vooralsnog politiek onhaalbaar. Daarom zouden we na moeten denken hoe burgers met weinig of geen vermogen meer weerstand kunnen krijgen door meer vermogen op te bouwen. Daarvoor is het enerzijds het gewenst dat de belasting op vermogen eerlijker wordt. Zo wordt eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd (via de hypotheekrenteaftrek en het feit dat de eigen woning niet wordt belast), terwijl een bescheiden spaarpot onevenredig zwaar wordt belast via de zogenaamde vermogensrendementsheffing. Bovendien remt de overheid de opbouw van kleine vermogens door vermogensheffingen te stellen bij de aanvraag van een bijstandsuitkering en verschillende toeslagen. In de toekomst zou vooral de aanwas van vermogen – die nu onbelast is – moeten worden belast. Anderzijds is het wenselijk om te stimuleren dat meer mensen gaan sparen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door herinvoering van de spaarloonregeling, waarmee werknemers fiscaal vriendelijk kunnen sparen vanuit hun brutoloon.

## Vakmanschap en professionaliteit

Een belangrijk aspect van de reorganisatie die de FNV doormaakt is, dat zij herkenbaarder wil worden voor (potentiële) leden door zich sterker te richten op hun beroep. In dat verband wordt er wel voor gepleit dat de vakbeweging zich meer moet profileren op het thema *vakmanschap en professionaliteit*. Maar wat wordt daar precies mee bedoeld? *Saskia Boumans* is op zoek gegaan naar de betekenis die deze begrippen kunnen hebben voor de moderne vakbeweging. Zij merkte echter al snel dat zij in een doolhof terecht kwam, doordat deze begrippen geen eenduidige betekenis hebben en iedereen ze lijkt te gebruiken zoals in zijn of haar straatje te pas komt. Grofweg zijn de uiteenlopende betekenissen echter te herleiden tot twee grote categorieën, namelijk vakmanschap en professionaliteit als beroepswaarde en als organisatiewaarde. In de eerste categorie gaat het primair om kwaliteitsvol werk, om werk waarin mensen een zekere autonomie hebben en waarin zij hun vaardigheden en expertise tot hun recht kunnen laten komen. Het is werk dat in zichzelf waardevol is. In de tweede categorie is de waarde van professionaliteit en vakmanschap echter vooral gelegen in de bijdrage die zij leveren aan het goed functioneren van de organisatie. Juist door medewerkers verantwoordelijkheid en regelmogelijkheden te bieden, wordt zelfcontrole gestimuleerd die minder directe supervisie vereist. Daardoor zijn professionals uit zichzelf dienstbaar aan de belangen van de organisatie. Volgens Boumans is er een toenemende neiging om de termen vakmanschap en professionaliteit vooral in deze tweede betekenis te gebruiken. Dat geldt niet alleen voor werkgevers, maar ook in de vakbeweging. Daarmee wordt echter ontkend dat er een belangentegenstelling is tussen werkgevers en werknemers. Zo wordt bijvoorbeeld ook in veel vakbondsnota's het verhogen van de productiviteit via vakmanschap en professionaliteit als een gemeenschappelijk belang van werkgevers en werknemers aangeduid. Vakmanschap is daarmee echter niet langer een waarde op zich, maar een instrument om andere doelen te realiseren. Boumans constateert echter

dat de bonden die zich op een specifieke beroepsgroep richten, zoals de AOb en de NVJ, wel de beroepswaarde zelf blijven benadrukken. Onvermijdelijk gaat dat echter samen met uitsluiting van groepen die niet aan de beroepskwalificaties voldoen. Boumans concludeert dat het goed is dat de vakbeweging zich (weer) meer op vakmanschap en professionaliteit gaat richten. Maar dan dient zij daarop wel een eigen visie te ontwikkelen. Want: “[a]ls het doel van het bevorderen van vakmanschap het vergroten van de winstgevendheid van een bedrijf en een land is, dan verliest de mens.”

## De rol van de vakbeweging

Hoewel de vijf onderzoeken waarvan in dit boekje verslag wordt gedaan, sterk verschillen en niet bedoeld zijn om samen een coherente vakbondsagenda te vormen, loopt er toch een rode draad door het onderzoeksprogramma van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. Die betreft de toekomstige rol van de vakbeweging. Telkens blijkt dat de vakbeweging grofweg twee verschillende strategieën kan volgen om haar doelen op heel verschillende beleidsterreinen te realiseren. De ene strategie is dat de vakbeweging het overheidsbeleid tracht te beïnvloeden, de andere strategie dat zij zelf zaken probeert te regelen.

Om de economie en de arbeidsmarkt van krimpregio's te versterken kan de vakbeweging bij de landelijke of de regionale overheid lobbyen om te investeren in nieuwe bedrijvigheid, om te voorkomen dat de regio in een negatieve spiraal terecht komt. De vakbeweging kan echter ook zelf op regionaal niveau actiever worden en proberen, samen met het bedrijfsleven en lokale overheden, initiatieven van de grond te krijgen die de regionale economie weer vitaal maken. De uitwassen op het gebied van arbeidsmigratie kunnen bestreden worden door aanscherping van de wet- en regelgeving en door strengere controle. Maar de vakbeweging kan ook proberen de positie van arbeidsmigranten te versterken en verdringing van gevestigde werknemers te voorkomen door migranten actiever te organiseren en door schijnconstructies en ontduiking van wetgeving en cao's op te sporen en aan de kaak te stellen. Compensatie van de schade door beroepsziekten en bedrijfsongevallen kan door de overheid worden geregeld via de invoering van een verplichte wettelijke verzekering. De sociale partners kunnen ook zelf de verantwoordelijkheid hiervoor nemen door hierover in alle cao's goede en effectieve afspraken te maken. Om een eerlijker vermogensverdeling tot stand te brengen is aanpassing van het belastingstelsel gewenst, zodat grotere vermogens en vermogensaanwas zwaarder worden belast, terwijl kleine vermogens worden ontzien. Maar om te stimuleren dat de meerderheid van de bevolking met geen of een klein vermogen meer vermogen opbouwt, kan de vakbeweging ook zelf stappen nemen door met werkgevers afspraken te maken over spaarloonregelingen, waarbij werknemers automatisch een deel van hun loon opzij zetten voor later. Om de waarde van professionaliteit en vakmanschap weer meer centraal te stellen, kan de vakbeweging te hoop lopen tegen de bezuinigingen in de zorg en het onderwijs, die de positie van professionals onder druk zetten. Maar de vakbeweging kan zich ook zelf meer profileren als een beroepsorganisatie die de ontwikkeling van vakmanschap en professionaliteit in haar (arbeidsvoorwaarden)beleid centraal stelt.

In twee eerdere onderzoeken van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging speelden deze alternatieven ook. In de publicatie *Aan tafel!* werden de mogelijkheden verkend om op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid weer meer verantwoordelijkheden bij de sociale partners te leggen. En in het onderzoek *Flexibele arbeid: de rol van werkgevers* werd geconstateerd, dat de motieven voor en de vormen van flexibele arbeidsinzet zo sterk verschillen, dat sectorale afspraken tussen de sociale partners effectiever zijn om flexibilisering in goede banen te leiden dan generieke wetgeving.

Beide strategieën – overheidsbeleid beïnvloeden en zelf verbeteringen realiseren – zijn natuurlijk niet strijdig met elkaar. Het is geen of-of-keuze, maar het gaat juist in hoge mate om complementaire strategieën die elkaar kunnen versterken, waardoor de effectiviteit van de vakbondsinzet wordt vergroot. Een relevante vraag is wel of het relatieve gewicht van deze strategieën in de toekomst niet zou moeten verschuiven. Heeft de vakbeweging niet teveel de neiging om, als zij een maatschappelijk probleem of misstand constateert, in eerste instantie van de overheid te vragen om maatregelen te nemen? Is de overheid de afgelopen decennia niet een steeds minder betrouwbare bondgenoot voor de vakbeweging gebleken, doordat het overheidsbeleid sterk wordt gekleurd door een neoliberale ideologie? Zou de vakbeweging niet meer kunnen bereiken door, waar mogelijk, zaken te doen met de werkgevers en, waar niet mogelijk, zelf de belangen van werkenden te behartigen? En is een meer geprofileerde rol van de vakbeweging niet een vereiste om meer leden te winnen en de (machts)positie van de vakbeweging structureel te versterken?

# Hoofdstuk 1

## Werken met krimp: Bevolkingskrimp lost werkloosheid niet op<sup>1</sup>

Dimphy Smeets

---

<sup>1</sup> Een verkorte versie van dit artikel is verschenen in *Zeggenschap*, december 2014. Het onderzoeksrapport, inclusief alle literatuur- en bronverwijzingen, is te vinden op de website van De Burcht: [www.deburcht.nl/werkenmetkrimp](http://www.deburcht.nl/werkenmetkrimp).

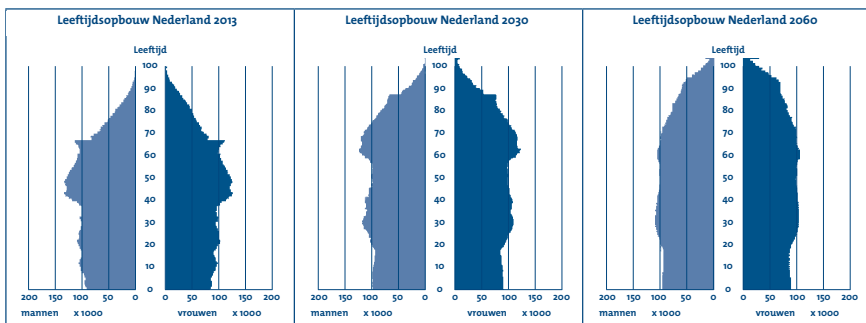


## Dimphy Smeets<sup>1</sup>

*Een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking leidt niet tot een ernstig tekort aan arbeidskrachten. Integendeel, in krimpregio's blijkt een krimpende beroepsbevolking vaak samen te gaan met een constant hoge werkloosheid. Dit treft vooral lager en middelbaar opgeleiden. Oorzaak is een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.*

De babyboomgeneratie zit tegen het pensioen aan. Minder kinderrijke generaties volgen. Welke gevolgen heeft een afname van de (beroeps)bevolking bij gelijktijdige vergrijzing? De door de overheid ingestelde commissie Arbeidsparticipatie kwam vlak voor de crisis in 2008 met een tamelijk dramatisch toekomstscenario. Onder leiding van toenmalig TNT Post-topman Peter Bakker schetste de commissie een perspectief van honderdduizenden banen waarvoor geen werknemer meer te vinden zou zijn. Het was zaak zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. De arbeidsparticipatie, die in Nederland al relatief hoog ligt, moest verder omhoog naar minimaal 80 procent. Een boodschap die de overheid ter harte nam met onder andere de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en een arbeidsplicht voor elke bijstandsgerechtigde en arbeidsgehandicapte die daartoe maar enigszins in staat is.

### Afb. 1 Bevolkingspiramides 2013 (16,8 miljoen), 2030 (17,6 miljoen) en 2060 (17,9 miljoen)



Bron: CBS ([www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm))

Het liep echter geheel anders. De crisis brak uit en zeven jaar later zitten we met een hoge en hardnekkige werkloosheid. Zelfs de banenmotor van de zorgsector is uitgevallen, nu de overheid flink bezuinigt in een poging de kosten omlaag te brengen. Ook de voorspelling dat de beroepsbevolking op korte termijn zou krimpen, moest mede dankzij de AOW-maatregel worden bijgesteld. Volgens een recente prognose van ABN Amro duurt het tot na 2030 voordat het tot

<sup>1</sup> Dimphy Smeets was tijdelijk onderzoeker bij De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, en is redacteur bij FNV Bondgenoten.

een daling komt (Drees en Mesters 2014). Wel zet de vergrijzing door: naast een stijgend aantal hoogbejaarden, neemt ook het aantal 55-plussers onder de werkenden sterk toe.

## Vergrijzing en krimp

Vergrijzing en krimp beïnvloeden elkaar wederzijds. Een (kleine) afname van de vruchtbaarheid heeft op termijn een steeds groter effect op de bevolkingsomvang. Hoe minder vrouwen er in de vruchtbare leeftijd zijn, hoe minder kinderen er geboren worden. Als deze kinderen ook weer minder kinderen krijgen, daalt de bevolking steeds verder. Een laag geboortecijfer (onder het vervangingsniveau) veroorzaakt zowel krimp als vergrijzing: er worden minder kinderen geboren dan er mensen sterven, en er zijn meer ouderen ten opzichte van het aantal jongeren. Vergrijzing wordt echter niet veroorzaakt door een krimpende bevolking, maar door een langere levensverwachting. Ook een afname van de sterfttekans heeft op de lange duur een groot effect op de leeftijdsopbouw en de bevolkingsomvang. Door een langere levensverwachting neemt de bevolking langzamer af, maar vergrijst ze ook sterker (dubbele vergrijzing). De vergrijzing kan doorgaan totdat er een nieuw evenwicht ontstaat in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Bevolkingskrimp kan in theorie doorgaan totdat er niemand meer over is. Problemen doen zich vooral voor tijdens de overgangsfase naar een nieuw evenwicht, die overigens zeer lang kan duren. Het proces daar naartoe brengt onvermijdelijk (aanpassings)problemen met zich mee. Problemen kunnen ook ontstaan bij een snelle en abrupte daling van de bevolking, zoals in Oost-Duitsland na de val van de Muur. (Coleman & Rowthorn 2011, Verwest & Van Dam 2010)

## Lessen van krimpregio's

In sommige regio's, de 'krimpregio's', daalt de (beroeps)bevolking nu al. Krimpregio's zijn sterker vergrijst dan andere regio's. In ons land gaat het om Zuid-Limburg, noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. En het worden er de komende jaren meer, want de trek van met name jongeren naar de Randstad en andere steden gaat ten koste van regio's in de periferie van het land. De overheid voorziet dat zich tot 2030 ook in tien van deze 'anticipeergebieden' krimp zal voordoen.

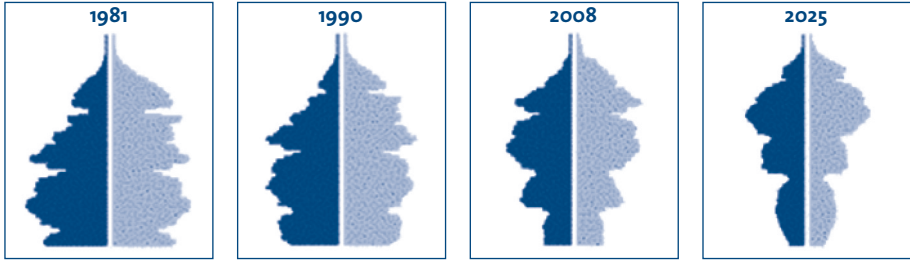
In Duitsland is dit proces al langer gaande. Alleen dankzij immigratie daalt de totale bevolking nog niet. De vijf deelstaten van Oost-Duitsland (exclusief Berlijn) zijn een extreem voorbeeld. Door de val van de Muur, nu 25 jaar geleden, kwam er een enorme emigratiegolf van Oost- naar West-Duitsland op gang. Het oosten raakte begin jaren negentig 20 procent van zijn bevolking kwijt, met name jongeren en vrouwen. Dat laat tot op heden zijn sporen na. Het gevolg was een extreem laag aantal geboortes en een snelle vergrijzing onder de achterblijvers, die over het algemeen lager opgeleid zijn en een lager inkomen hebben dan in andere gebieden.

## Krimp leidt niet tot krapte

Doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe de arbeidsmarkt zich ontwikkelt onder omstandigheden van een krimpende en vergrijzende (beroeps)bevolking. Waar kun je dat beter

zien dan in Oost-Duitsland? Hoewel de situatie in Nederland lang zo extreem niet is levert de vergelijking met Zuid-Limburg, de oudste krimpregio van Nederland (sinds 1997), interessante inzichten op.

### Afb. 2 Bevolkingsontwikkeling Sachsen-Anhalt, 2008-2025



Bron: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 5de geregionaliseerde prognose (<http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/erg/p5.15.graf.dr.html>)

Het voorbeeld van Oost-Duitsland, maar ook ons eigen Zuid-Limburg laat zien dat, anders dan de commissie-Bakker dacht, krimp van de beroepsbevolking niet leidt tot algehele krapte op de arbeidsmarkt en een structureel lage werkloosheid. Dat komt doordat de arbeidsmarkt niet wezenlijk anders gaat functioneren bij een krimpende en vergrijzende (beroeps)bevolking dan wanneer de bevolking groeit. Het gaat nog steeds om een 'markt', met een wisselwerking tussen vraag en aanbod van arbeid die uiteindelijk naar een nieuw evenwicht tendeeft.

Neemt het aanbod van arbeid af, bijvoorbeeld door krimp, dan kan de vraag naar werknemers eveneens dalen. De vraag blijft dus niet noodzakelijk op hetzelfde peil. En er ontstaat dus niet per definitie krapte. Daalt de bevolking, dan kan bijvoorbeeld de vraag naar goederen en diensten afnemen. Vooral ondernemingen die de lokale markt bedienen, hebben daar last van. Denk alleen al aan de bakker en de slager. Of een onderneming vertrekt uit het gebied vanwege een tekort aan werknemers met specifieke kennis. Daarmee verdwijnen ook de banen.

Op het aspect vraag naar arbeid zitten arbeidsmarktprognoses er vaak naast, omdat ze veronderstellen dat deze zich onafhankelijk van het aanbod van arbeid ontwikkelt. Ze kijken alleen naar de kwantitatieve ontwikkeling van de beroepsbevolking, naar de aanbodkant dus. Omdat deze in belangrijke mate wordt bepaald door demografische aspecten is ze makkelijker te voorspellen dan de vraag naar arbeid. Die is immers afhankelijk van veel meer factoren, waaronder de conjunctuur. Daardoor kwam de Commissie-Bakker tot een tekort van honderdduizenden werknemers: men ging ervan uit dat de vraag naar arbeid zou toenemen bij een dalend aanbod van arbeid.

### Werkloosheid blijft probleem door mismatch

Dat de werking van de arbeidsmarkt niet verandert, wil dan ook niet zeggen dat het proces naar een nieuw evenwicht probleemloos verloopt. Fricities op de arbeidsmarkt kunnen juist heviger worden en langer duren. Dit is mede een gevolg van een slechte aansluiting –



een *mismatch* – tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Het aanbod sluit kwalitatief – in kwalificatieniveau of opleiding – niet aan op de vraag, waardoor de werkloosheid ondanks het kleinere arbeidsaanbod niet daalt. Krimpgebieden kampen daardoor juist opvallend vaak met een hardnekkig hoge werkloosheid, vooral onder lager en middelbaar opgeleiden. Demografie speelt geen centrale rol als oorzaak van werkloosheid.

In heel Oost-Duitsland lag de werkloosheid in december 2013 op 9,9 procent, tegenover 5,9 procent in West-Duitsland, de laagste percentages sinds de *Wende*. De krimp en vergrijzing van de beroepsbevolking blijken in Duitsland op de werkloosheid nauwelijks een dempend effect te hebben.

Hoge werkloosheid kan samengaan met een tekort aan hoger opgeleide arbeidskrachten. Kansrijke jongeren vertrekken immers uit deze regio's omdat ze elders een betere toekomst hopen te vinden. En nieuwe bedrijven vestigen zich minder snel in een omgeving met weinig hoogopgeleiden, waardoor ook nieuwe banen voor lager en middelbaar opgeleiden uitblijven. Werkgelegenheid is een fors probleem in deze gebieden.

## Welvaart niet altijd lager

Al ligt de economische groei (bruto binnenlands product) over het algemeen wel lager, toch blijkt bevolkingskrimp niet automatisch samen te gaan met een lager niveau of een lagere groei van de welvaart (bruto binnenlands product of bbp per hoofd van de bevolking). Onderstaande cijfers maken dit aanschouwelijk voor Nederland. Zo daalde de bevolking in Delfzijl, maar nam het reële bbp per hoofd van de beroepsbevolking desondanks meer toe dan in groeiregio Flevoland.<sup>2</sup>

**Tabel 1 Economische groei (reëel bbp) en welvaartsgroei (bbp pc)**

Mutatie bevolking, bbp en bbp per hoofd, 1995-2011 naar regio						
Mutaties (%)						niveau 2011 (x € 1.000)
	bevolking	bevolking 15-64 jr	reëel bbp	reëel bbp per hoofd	reëel bbp per hoofd 15-64 jr.	reëel bbp per hoofd
Nederland	8,0	5,0	40,9	30,5	34,2	35,8
Zuid-Limburg	-6,4	-9,9	29,3	38,1	43,6	32,6
Flevoland	45,0	49,4	86,4	28,6	24,7	26,0
Oost-Groningen	-0,8	-4,7	10,0	11,0	15,4	19,3
Delfzijl en omgeving	-10,2	-14,5	-7,1	3,4	8,6	33,5
Overig Groningen	8,4	8,0	72,3	58,9	59,6	64,7

Bron: CBS (Statline), bewerking Paul de Beer

<sup>2</sup> Hiervoor zijn overigens meer oorzaken aan te wijzen, die niet allemaal met demografische kenmerken samenhangen. Het voert echter te ver om hier uitgebreid op in te gaan. De tabel dient vooral als illustratie bij de samenhang (of afwezigheid daarvan) tussen welvaartsdaling en bevolkingsdaling.

## Nadruk op scholing

Naar verwachting blijft de vraag naar hoger opgeleiden stijgen, door een toename van de welvaart en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA 2013) gaat uit van een voortdurende behoefte aan *skills upgrading* bij werkgevers, ook voor lagere functies. De dienstensector groeit en dat brengt over het algemeen een grotere behoefte aan hoger opgeleiden met zich mee. Een groter aanbod van hoogopgeleiden kan echter ook leiden tot verdringing van middelbaar en laaggeschoolden. Werkgevers nemen dan liever een hoger opgeleide, ongeacht of de benodigde kennis en vaardigheden werkelijk op dat niveau liggen. Per sector en per regio verschilt de behoefte aan werknemers met meer scholing.

Met deze kennis in het achterhoofd propageren veel wetenschappers en beleidsdeskundigen in Duitsland scholing als probaat middel om de regionale gevolgen van demografische veranderingen op te vangen en *mismatch* en werkloosheid te voorkomen. Hiermee worden de arbeidsproductiviteit en het vermogen tot innovatie gestimuleerd, twee stelschroeven voor welvaarts-groei in een vergrijzende en krimpende samenleving. Bijvoorbeeld door schooluitval tegen te gaan en meer jongeren zo hoog mogelijk op te leiden. Verder is een goede samenwerking tussen hogescholen, universiteiten en het bedrijfsleven essentieel.

De arbeidsparticipatie van ouderen stijgt. Ze werken langer door en blijven ook meer uren werken. Een dalende beroepsbevolking kan ertoe leiden dat werkgevers eerder dan nu geneigd zijn oudere werknemers aan te nemen. Het is goed om dat te stimuleren. In dat geval zou de (langdurige) werkloosheid in die groep kunnen afnemen.

Het effect van een afnemende beroepsbevolking en toenemende arbeidsparticipatie van ouderen op de vraag naar arbeid is echter moeilijk te voorspellen. Dit kan per sector verschillen en is mede afhankelijk van de veranderende consumentenvraag door de vergrijzing (meer zorgdiensten, minder innovatieve producten bijvoorbeeld). Anderzijds speelt ook hierin de aansluiting tussen vraag en aanbod wat betreft opleiding en functieniveau een essentiële rol. Ook (om/bij)scholing van ouderen is dus cruciaal. Dit gebeurt gelukkig al meer dan voorheen, waardoor de productiviteit van oudere werknemers blijft toenemen.

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is al heel hoog, maar het arbeidsvolume (aantal uren) kan hoger. Daarnaast zou het goed zijn als meer werknemers snel op de juiste plek belanden, waar ze maximaal tot hun recht komen. Daarbij is een goede studiekeuze van schoolverlaters van belang. Minstens zo belangrijk zijn de mogelijkheden om een leven lang te leren (bijscholing/omscholing tijdens de loopbaan), het streven naar een duurzame arbeidsinzet (met oog voor de balans tussen werk en andere taken) en werk-naar-werk-trajecten, zodat werkenden snel (opnieuw) productief kunnen zijn en blijven. Behalve goed voor de economie is dat ook en vooral in sociaal opzicht wenselijk.

## Sectorscholingsfondsen beter inzetten

Op het gebied van scholing ligt een taak voor vakbonden. Zij moeten toezien op een effectief gebruik, over sectorgrenzen heen, van de Onderwijs & Opleidingsfondsen. In veel sectoren beheren zij die samen met werkgevers. Werkgevers zijn minder geneigd om scholingsgeld beschikbaar te stellen voor werk in een andere sector. Toch doen de sociale partners er goed aan hun blikveld in die richting te verbreden.

Sectoroverstijgende scholing is van belang om intersectorale mobiliteit (oftewel een overstap naar een andere sector) makkelijker te maken, zeker in regio's waar weinig vervangende werkgelegenheid in dezelfde sector is. Dit is ook belangrijk omdat tekorten aan arbeidskrachten zich in heel specifieke segmenten van de arbeidsmarkt kunnen voordoen. Werkgevers moeten bereid zijn scholingsbudgetten minder aan de eigen sector te verbinden. Dan werkt het naar twee kanten, voor werkgevers én werknemers.

De Sociaal-Economische Raad deed al eerder de aanbeveling aan de sociale partners om via de scholingsfondsen meer te investeren in scholing en opleiding, in haar rapport *Bevolkingskrimp benoemen en benutten* (SER 2011). De fondsen zouden ook kunnen worden aangewend om jongeren via (interne) opleidingen aan een baan te helpen. Dit zou in samenwerking met roc's kunnen gebeuren, die vaak de regionale arbeidsmarkt 'bedienen'. Zo zouden de fondsen kunnen bijdragen aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Die is onder lager en middelbaar geschoolden vaak hoger en in krimpregio's extra hoog. Ook kan dit een bijdrage leveren aan verdere terugdringing van schooluitval: jongeren die werkend leren, zijn wellicht meer gemotiveerd een opleiding af te maken.

Het is ook aan te raden de scholingsfondsen intensief te gebruiken voor scholing van oudere en laagopgeleide werknemers. Deze groepen krijgen nu het minst vaak cursussen en bijscholing aangeboden terwijl langer doorwerken de norm begint te worden. Het is dus in het belang van de werknemers zelf, maar ook in dat van de ondernemingen om de productiviteit op peil te houden. Het advies van de SER en ook het rapport *Naar een lerende economie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2013) bieden behartigenswaardige aanknopingspunten voor innovatief economisch beleid van de sociale partners.

## Sterke regionale economieën

De nationale arbeidsmarkt is een optelsom van regionale arbeidsmarkten. De ervaringen in krimpregio's onderstrepen het belang van sterke regionale economieën en regionaal arbeidsmarktbeleid. Demografische veranderingen zijn niet los van andere omstandigheden te zien, maar kunnen negatieve processen versterken. Als de regionale economie bijvoorbeeld al zwak is, helpt het bepaald niet als hoogopgeleiden wegtrekken. Demografie alleen is echter niet voldoende om de werking van de regionale arbeidsmarkt te verklaren. De problemen verschillen per regio, afhankelijk van de omstandigheden en de economische structuur. Het probleem in Zeeuws-Vlaanderen is anders dan in Zuid-Limburg of Oost-Groningen.

De regionale arbeidsmarkt wordt belangrijker, ook door de overheveling van nationale overheidstaken naar gemeenten. Zo zijn zij vanaf 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet om bijstandsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. Bij de uitvoering van de afspraak van de overheid met werkgevers en vakbonden uit het Sociaal Akkoord van 2013 om 100.000 extra banen voor die groep te creëren, zullen sociale partners ook meer met de lagere overheden te maken krijgen.

## Rol overheid en vakbeweging

Wat kunnen (regionale) overheden en de vakbeweging nu doen om het effect van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt op te vangen? Kwalitatief arbeidsmarktbeleid is nu belangrijker dan een verhoging van de arbeidsparticipatie. Het toenemende belang van de regio vraagt om toekomstgericht denken van de vakbeweging, in een breder kader (leefbaarheid van regio's) dan alleen de arbeidsmarkt. Het vraagt ook om samenwerking met andere partijen, zoals de overheid, onderwijsinstellingen en werkgevers, over sectoren en over regionale en landsgrenzen heen.

Na de interne crisis van 2012 kwam de FNV tot de conclusie dat het voor haar relevantie en herkenbaarheid van belang is 'dichterbij de leden' te staan. Dit wordt in de praktijk vooral vertaald als 'zichtbaarder in bedrijven en sectoren aanwezig zijn'. Het probleem is dat de bonden nu nog vooral op landelijk niveau, in de sectoren, een positie hebben. Op lokaal niveau is hun vertegenwoordiging vooral gericht op de uitvoering van sociaal beleid door gemeenten en minder op regionaal arbeidsmarktbeleid. Uit het Sociaal Akkoord van april 2013 blijkt dat de vakbeweging zich het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid realiseert. Met het Sociaal Akkoord kan de vakbond een positie in de regio's herwinnen om vakbondsdoelen te realiseren. Die doelen zijn gericht op een soepele overgang van de ene baan naar de andere (ter voorkoming van werkloosheid) en de overgang vanuit een uitkering of opleiding naar een baan. Het is goed dat de vakbeweging met het Sociaal Akkoord zelf het voortouw nam en met ideeën komt in plaats van alleen te reageren op ontwikkelingen en achteruit te onderhandelen om schade te beperken. De samenwerking in 35 arbeidsmarktregio's met gemeenten, UWV en werkgevers verdient een snelle uitvoering, om meer regie te kunnen voeren op de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. In eerste instantie richt zich de samenwerking nu vooral op de controle op de uitvoering van de Participatiewet en de afspraak in het Sociaal Akkoord om Wajongers aan werk bij reguliere werkgevers te helpen. Het de bedoeling om via deze arbeidsmarktnetwerken ook voor andere (ontslagen) werknemers en uitkeringsgerechtigden van-werk-naar-werk-trajecten op te zetten en te zorgen voor 'duurzame werkgelegenheid' in de regio's. Met de huidige hoge werkloosheid is het juist van belang om ook snel tot uitvoering van dit onderdeel te komen, waarbij de sociale partners veel meer zelf aan de bak moeten.

In de evaluatie van een van-werk-naar-werk-experiment zegt hoogleraar Nicolette van Gestel: "De nieuwe attitude bij (...) arbeidsbemiddeling – vraagt om meer proactief beleid, dat zich meer richt op strategische vragen op de arbeidsmarkt en minder eenzijdig is gericht op aantallen (tijdelijke) plaatsingen op de korte termijn. Juist in dit opzicht kunnen ook sociale

partners zichzelf opnieuw uitvinden om de economie en arbeidsmarkt van de toekomst te beïnvloeden.” Op een paar plekken experimenteren de overheid en het UWV al met mobiliteitsplannen, bijvoorbeeld voor Zalco in Zeeland en voor Aldel in Groningen. Daar is de vakbond echter niet rechtstreeks bij betrokken.

## Oog voor regionale verschillen

De overheid en de vakbeweging zouden meer aandacht moeten hebben voor de soms grote regionale verschillen op de arbeidsmarkt. De overheid moet bij de uitvoering van haar topsectorenbeleid letten op mogelijke negatieve effecten voor regio's zonder topsectoren. Als uitwerking van het Sociaal Akkoord stelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geld beschikbaar voor werkgelegenheidsplannen vanuit sectoren. Sommige sectoren benutten deze gelden ook voor regionale plannen. Het is dus wel doorgedrongen dat er behoefte is aan een samenhangend en resultaatgericht regionaal arbeidsmarktbeleid dat rekening houdt met lokaal verschillende omstandigheden. Dit wordt gestimuleerd door het Actieteam Crisisbestrijding (waarin ook de FNV is vertegenwoordigd) dat de plannen beoordeelt, maar eigenlijk zou het standaard moet gebeuren.

In krimpgebieden is werkgelegenheid vaak afhankelijk van enkele grote bedrijven of een bepaalde sector en van lokale bedrijven zonder veel investeringsmogelijkheden. Meer economische diversiteit zorgt voor meer veerkracht om economische klappen op te vangen. Hierbij kunnen overheid, ondernemers en vakbeweging samenwerken. Vakbonden belanden in regio's met weinig werkgelegenheid vaak in achterhoedegevechten om fabrieken die sluiten of hun productie willen verplaatsen. Meestal zit er dan niet meer in dan een redelijk sociaal plan voor vaste krachten of een jaar langer open blijven. Natuurlijk is het gerechtvaardigd om op korte termijn vooral aan banenbehoud te denken. Als er tijd gewonnen wordt, moet de vakbond die echter vooral benutten om zelf na te denken over constructievere, schonere en duurzamere alternatieven op langere termijn, zodat een regio economisch levensvatbaar blijft. En de vakbond relevant, ook voor jongere generaties.

## Wat werkt in de praktijk?

Krimp moet je niet krampachtig bestrijden. Je kunt het beter zo goed mogelijk begeleiden, zeggen ook bestuurskundige Femke Verwest van het Planbureau voor de Leefomgeving in haar proefschrift (2011) en een rapport voor de OECD (2013). Beleid dat alleen fysieke herstructurering nastreeft, of krimp bestrijdt met het doorbouwen van bedrijventerreinen en woningen, is onvoldoende. Een regel is: maak de situatie vooral leefbaar voor degenen die er nog wel wonen. De meeste kans van slagen maakt beleid dat zich richt op (sociale) innovatie, herstructurering en welzijn van de aanwezige bevolking, en daarbij de samenwerking van de verschillende partijen stimuleert. Het is goed sectorale diversiteit te creëren en lokale initiatieven aan te wakkeren. Kijk naar wat de regio aan (potentieel) krachtige sectoren en bedrijvigheid heeft en probeer dat te versterken (Diodato & Weterings 2013).

Lokaal nemen burgers en soms ook bedrijven in krimpregio's in Duitsland en Nederland zelf initiatieven om bepaalde voorzieningen overeind te houden. In de allerzwakste regio's zijn de inwoners daar niet altijd toe in staat en is ondersteuning van de overheid nodig. Uit nood geboren vernieuwing is mogelijk, als de focus verschuift naar leefbaarheid in plaats van (economische) groei. Investeren in de bestaande (beroeps)bevolking is de beste strategie voor krimpgebieden. Verloopt dit succesvol, dan kan een regio op den duur opbloeien en soms zelfs weer aantrekkelijk worden voor bedrijven en mensen van 'buiten'.

Een bekend voorbeeld daarvan is de Oost-Duitse stad Leipzig waar inmiddels een bedrijf als BMW met 800 werknemers elektrische auto's bouwt. Met veel Europese subsidie en uiteraard ondersteund door de lokale overheid, maar toch. Samenwerking is daarbij een sleutelwoord: van sociale partners, met maatschappelijke instellingen, hogescholen en universiteiten, ziekenhuizen en bibliotheken. De overheid van deelstaat Sachsen-Anhalt richtte een *Demografie Allianz* van meer dan vijftig organisaties en ondernemingen op om die samenwerking te bevorderen en iedereen te doordringen van de noodzaak ervan. Ze probeert het feit dat de industrie in puin lag na de val van de Muur te benutten door zich nu te richten op innovatie. Waar niks is, kun je immers iets nieuws beginnen. Bijvoorbeeld met universiteiten die zich specialiseren in duurzame energie en daarbij nauw met het bedrijfsleven samenwerken, zodat ze studenten aantrekken die na hun studie in de regio aan de slag kunnen en dus willen blijven.

In Zuid-Limburg probeert men iets dergelijks te bereiken met de Zorgacademie in Heerlen. Dit samenwerkingsinitiatief van overheid, hogeschool en bedrijven richt zich op innovatie in de zorg met het oog op de vergrijzing. Ook hier is het doel om een specialisatie te creëren die in eerste instantie nuttig is voor de regio zelf, maar op langere termijn ook economisch perspectief biedt.

Bij alle mooie initiatieven is het wel belangrijk dat het niet alleen bij losse projecten blijft die uitsluitend op subsidies draaien en na een paar jaar weer stoppen zonder blijvend resultaat.

Overheden in Zuid-Limburg werken met Duitse en Belgische bureaus samen in een 'Euregio'. Men wil proberen de grenzen van een obstakel in een voordeel om te zetten. Zonder grenzen zou de arbeidsmarkt een stuk groter worden. Vanwege de belemmeringen door wet- en regelgeving is dit een ingewikkeld en taai proces.

## Internationale visie

Een internationale visie, over de (regio)grenzen heen, is belangrijk, om te verhinderen dat de zoektocht naar werkgelegenheid ertoe leidt dat collega's in verschillende landen tegen elkaar uitgespeeld worden. In het Europa van de concurrerende regio's is internationalisering net zo belangrijk als regionalisering. Dit is geen gemakkelijke opgave omdat vakbonden vooral op sectoraal niveau internationaal georganiseerd zijn. Het is echter van belang om hier een strategie voor te ontwikkelen. In de nieuwe Europavisie van de FNV (2014: 33) wordt erkend dat vakbondswerk op nationaal sectoraal niveau vaak verknoopt is met het Europese niveau: "onderwerpen kunnen niet meer enkel op het nationale niveau geregeld worden." In de nota

wordt verwezen naar de FNV-statuten, die consequent aandacht vestigen op het lokale en regionale niveau. In het beleidsstuk is echter verder weinig aandacht voor het Europa van de (concurrerende) regio's, waarbij de regionale belangen en behoeften soms anders liggen dan op nationaal sectoraal niveau. Het zou goed zijn om dit punt nog eens onder de loep te nemen.

Het is aan te raden op korte termijn na te denken over mogelijkheden om het cao-instrument te vernieuwen om meer (regionale) differentiatie mogelijk te maken. Nog steeds valt tachtig procent van de werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst. Toch staat de cao onder druk door de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt (toename van zzp'ers). Dit onderwerp verdient vanwege de omvang en de 'politieke' gevoeligheden een aparte studie.

## Social innovation

Economische groei kan en moet niet los gezien worden van andere onderdelen van de leefomgeving, zoals onderwijs, de fysieke leefomgeving, infrastructuur, maar ook de balans tussen werk en privé. Die gedachte speelt een belangrijke rol bij het begrip '*social innovation*', een breder begrip dan sociale vernieuwing. De Tilburgse econoom Ton Wilthagen (2013) pleit hiervoor en benoemt als achterliggend doel de 'inclusieve arbeidsmarkt', in een 'nieuw soort economie', met ruimte voor ethiek. Een arbeidsmarkt waarin allerlei soorten werknemers een plek vinden (jong, oud en ook degenen met een 'vlekje'), met voldoende zekerheid voor werknemers, naast voldoende flexibiliteit voor ondernemers én werknemers. Daarin past geen concurrentie op lonen. Dit is een vorm van 'laagwaardige flexibilisering' die onwenselijk is vanuit sociaal oogpunt en een bedreiging voor de productiviteit van de Nederlandse economie, stelt Wilthagen. Dit zijn voor de vakbeweging belangrijke en inspirerende thema's.

De arbeidsmarkt is in hoge mate regionaal en specifiek, zegt Wilthagen. In een 'revolutie van de regio's' stelt Europa de kaders die regionaal en grensoverschrijdend worden ingekleurd. Samenwerking en initiatief is nodig van burgers, bedrijven, vakbonden, (lokale) overheden en kennisinstellingen in de regio, zonder te wachten op besluitvorming op centraal (Haags) niveau. Juist in krimpregio's met matige economische perspectieven, zoals Parkstad Limburg (Heerlen), zijn experimenten met social innovation zinvol. Algehele verbetering van de lokale situatie treedt vooral op als beleid in eerste instantie gericht is op de noden van de regionale bevolking. Wanneer er ruimte ontstaat voor vernieuwing zonder fixatie op (economische) groei, kan zwakte in een kracht veranderen.

Investeren in 'menselijk kapitaal' is geen kostenpost, maar een basis voor een gezonde economie en samenleving. Dit vraagt om kwalitatief in plaats van kwantitatief arbeidsmarktbeleid, dat er niet alleen op gericht is zoveel mogelijk mensen aan het werk zetten. "Werk is immers geen doel op zich, maar een middel om andere, financiële, economische en sociale doeleinden na te streven", schreef ook Paul de Beer al in 2002. Bij alle maatregelen om de arbeidsparticipatie en de productiviteit te verhogen, zou dit uiteindelijk altijd de achterliggende gedachte moeten zijn. Wordt ons leven er beter van? De vakbeweging zou zich meer met dit soort brede vraagstukken moeten bezighouden, niet alleen op nationaal niveau, maar ook bij de regionale vertaling ervan.

## Literatuur

Coleman, David & Rowthorn, Robert (2011). Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences. *Population and development review* 37 (supplement), p. 217-248.

Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) (2008). *Naar een toekomst die werkt* (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/06/16/naar-een-toekomst-die-werkt-advies-commissie-arbeidsparticipatie.html>)

Diodato, Dario & Weterings, Anet (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten - Beleidsstudie*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, december 2013 ([http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2013\\_Veerkracht%20van%20regionale%20arbeidsmarkten\\_669.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Veerkracht%20van%20regionale%20arbeidsmarkten_669.pdf))

Drees, Marc & Mesters, Han (2014). *De kwantitatieve ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking met speciale aandacht voor de periode 2013 - 2024*, ABN AMRO, 6 januari 2014 (<https://insights.abnamro.nl/kwantitatieve-ontwikkeling-nederlandse-beroepsbevolking-voorlopig-nog-geen-war-for-talent/>)

FNV (2014). *FNV in beweging voor een socialer Europa* (herziene versie 12 april 2014). Amsterdam: FNV.

OECD (2013). *Demographic change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets. An analysis of Groningen/Drenthe, Limburg and Zeeland Provinces*. Parijs: OECD.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) (2013). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, Universiteit Maastricht.

SER (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Advies nr. 3 maart 2011, Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

Verwest, Femke (2011). *Demographic decline and local government strategies, A study of policy change in the Netherlands*, Delft, Eburon.

Verwest, Femke & Dam, Frank van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*, Den Haag/Bilthoven, Planbureau voor de leefomgeving (PBL).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press.

Wilthagen, Ton (2013). *Social innovation op de arbeidsmarkt laat Nederland en Europa werken*. Lezing bij de opening van het academisch jaar, Tilburg, 2 september 2013.



# Hoofdstuk 2

## Van gastarbeider tot euroforens: de uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging

Wilma Roos



**Wilma Roos<sup>3</sup>**

## Schijnconstructies in de transportsector

Op 22 augustus 2014 verrasten FNV Transport en Logistiek kaderleden het transportbedrijf Oenema met een ludieke 'keten van aansprakelijkheid'. Oenema kreeg die dag de kans om met een grote heggenschaar de 'keten' te verlossen van malafide praktijken. Vrachtwagenchauffeur en vakbondskaderlid Alex Millenaar: "Bij Oenema hebben we gezien wat we als chauffeurs kunnen. We maken eenvoudigweg openbaar wat bedrijven doen en plots worden malafide praktijken stilgelegd."<sup>4</sup> Oenema Transport uit Heerenveen hanteerde tot gisteren een schijnconstructie waarmee goedkope Bulgaarse vrachtwagenchauffeurs via een buitenlands nepbedrijf werkten in Nederland. De chauffeurs kregen Bulgaarse lonen en leefden maanden achter elkaar in hun vrachtwagens. Edwin Atema van FNV Transport en Logistiek: "Constructies als die bij Oenema zijn aan de orde van de dag. Bedrijven proberen op deze manier hun verantwoordelijkheid zover mogelijk weg te organiseren en werknemers zoveel mogelijk rechten af te pakken. Gezonde werkgelegenheid gaat verloren en bonafide bedrijven verliezen werk."<sup>5</sup>

## Hoge mobiliteit van migranten in de bouwsector: De Eemshaven

Bij de bouw van elektriciteitscentrale Essent In het Eemshavengebied kreeg FNV melding van de structurele onderbetaling van 800 Poolse werknemers. FNV Bondgenoten is daarop een kort geding aangegaan om naleving van de cao af te dwingen. "Met dit kort geding wil de vakbond afdwingen dat zij hetzelfde loon krijgen als hun Nederlandse collega's. Gelijk loon voor gelijk werk" aldus Masja Zwart van de FNV. "Het is lastig hier de vinger op te leggen want het betreft cyclisch werk. Tegen de tijd dat de misstanden zijn vastgesteld, en dat dient altijd zorgvuldig te gebeuren, zijn de betreffende werknemers allang weer naar huis."<sup>6</sup>

3 Wilma Roos is vanaf 2003 werkzaam bij FNV Mondiaal waar zij zich onder andere bezighoudt met het begeleiden van vakbondprojecten op het gebied van internationale migratie. Vanaf september 2013 doet zij tevens onderzoek naar recente arbeidsmigratie uit Midden en Oost Europa naar Nederland en de rol van de vakbeweging. Wilma is bestuurslid van de Landelijke India Werkgroep en van de Adviesraad van International Development Studies van de Universiteit van Utrecht.

4 Web site FNV transport en Logistiek [https://www.fnvbondgenoten.nl/mijnbranche/branches/transport\\_en\\_logistiek/nieuws/869307-fnv\\_transport\\_en\\_logistiek\\_lanceert\\_10puntenplan\\_tegen\\_verdringing/](https://www.fnvbondgenoten.nl/mijnbranche/branches/transport_en_logistiek/nieuws/869307-fnv_transport_en_logistiek_lanceert_10puntenplan_tegen_verdringing/)

5 Interview Edwin Atema, FNV Transport en Logistiek

6 Ingeleend buitenlands personeel wordt onderbetaald, in: Wapening in beton 2012; <http://www.wapeninginbeton.nl/2012-1/wib2012-01-p6-7.pdf>

## Au pairs in de zorgsector: informalisering

Uit een folder van de bemiddelingsorganisatie Zorg zonder Grenzen:

“Uw vader of moeder is licht dementerend en het is niet meer veilig en verantwoord om ze zonder zorg en toezicht alleen te laten. Om te voorkomen dat zij in een verpleeghuis opgenomen moeten worden wilt u Zorg zonder Grenzen inschakelen voor au-pair zorg. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) heeft op grond van uw aanvraag voor hulp bij verzorging en verpleging, ZZP 5 afgegeven. Op grond van deze waardering bedraagt uw PGB ongeveer € 50.000,- Au-pair zorg van Zorg zonder Grenzen is te realiseren vanaf € 1.095,- per week, zonder bijkomende kosten. Onze zorgaupair is inwonend en 24 uur aanwezig om uw ouders te *verzorgen* en te *ontzorgen*. De geselecteerde kandidaten volgen de opleiding Nederlandse taal, na maximaal 5 maanden zal de cursus worden afgerond met een toets op B1 niveau. De kandidaten spreken, begrijpen en schrijven de Nederlandse taal zodanig, dat zij goed kunnen communiceren met cliënten, familie en collega's.”<sup>7</sup>

### Vraagstelling

Drie citaten, drie sectoren, drie voorbeelden van hoe de vakbeweging in Nederland geconfronteerd wordt met de gevolgen van recente arbeidsmigratie. Omdat werk de belangrijkste reden is om te migreren, is het grootste aantal migranten dan ook arbeidsmigrant. Het belang van deze groep werknemers wordt zeker ook door de vakbeweging onderkend, maar het blijkt een grote uitdaging hoe de belangen te behartigen van deze groep, zonder de belangen van lokale werknemers uit het oog te verliezen. De vele discussies die gevoerd worden in het kader van het migratiedebat dragen zeker bij tot een beter beeld van wat arbeidsmigratie betekent voor de dynamiek van de arbeidsmarkt, maar gaan soms voorbij aan wat de rol van de vakbeweging concreet kan zijn. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk om in het vraagstuk of arbeidsmigratie bijdraagt tot verdringing van lokale arbeidskrachten dan wel een aanvulling kan betekenen van tekorten op de arbeidsmarkt een positie in te nemen die vertaald kan worden naar concrete maatregelen. Daarbij is het ook belangrijk om niet alleen te focussen op problemen met arbeidsmigratie, maar ook aandacht te besteden aan de positieve bijdrage die arbeidsmigranten op dit moment leveren aan de Nederlandse economie en samenleving.

Uit onderzoek blijkt dat de bijdrage van arbeidsmigranten aan economische ontwikkeling in het bestemmingsland substantieel is, niet alleen wat productieve arbeid betreft, maar ook wat betreft de bijdrage aan publieke middelen. In 2012 leverde een tijdelijke arbeidsmigrant de schatkist netto 1.800 euro meer op dan hij kostte.

In mijn onderzoek naar de rol van de vakbeweging bij recente arbeidsmigratie lag de focus op drie aspecten in het migratiedebat die een uitdaging vormen voor de vakbeweging. Hierin heb ik een link gelegd met enkele discussies die bij de internationale vakbeweging spelen met betrekking tot het migratievraagstuk. Niet alleen kunnen lessen worden getrokken uit de opstelling van de vakbeweging in andere landen, ook kan de internationale samenwerking op

<sup>7</sup> Informatie afkomstig van website bemiddelingsbureau Zorgen zonder Grenzen

dit thema bijdragen tot een beter begrip van het verschijnsel arbeidsmigratie. In mijn onderzoek heb ik daarom een drietal vraagstukken die de vakbeweging tegenkomt in de discussie over arbeidsmigratie nader bekeken:

1. Dient de wetgeving met betrekking tot migratie te worden aangescherpt of dient de handhaving verbeterd te worden?
2. In hoeverre beïnvloedt arbeidsmigratie de representativiteit en het draagvlak van de vakbeweging en heeft dit consequenties voor de financiële duurzaamheid?
3. In hoeverre leidt informalisering van arbeidsrelaties tot toename van arbeidsmigratie en wat is daarin de positie van de vakbeweging?

## Onderzoeksaanpak

De kranten stonden er begin 2014 vol van: veranderingen in migratiebeleid en afschaffing van de tewerkstellingsvergunning voor Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten zou leiden tot een enorme toevloed van migranten in Nederland. Er werden direct verschillende onderzoeken geïnitieerd die de behoorlijke hoeveelheid al reeds bestaande publicaties over dit thema aanvulden. Sommige onderzoekers richtten zich meer op statistische analyses die de omvang van de arbeidsmigratie moesten duiden, anderen richtten zich op subgroepen migranten en de mate van integratie van deze groepen. Weinig onderzoek is echter gedaan naar de rol en positie van de Nederlandse vakbeweging bij het verschijnsel arbeidsmigratie. In mijn onderzoek 'Van gastarbeider tot euroforens: de uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging' is informatie uit verschillende onderzoeken over dit thema op een rij gezet, zowel wetenschappelijk onderzoek als meer beleidsmatig gerichte onderzoeken vanuit de vakbeweging. Als focus is gekozen voor recente arbeidsmigratie uit Centraal en Midden Europese landen. Ook is statistisch materiaal gebruikt. Daarnaast zijn 23 interviews gevoerd met sleutelinformanten vanuit de wetenschappelijke wereld, de vakbeweging en werkgevers. De informatie en analyse in dit onderzoek richt zich vooral op Nederland, maar waar dit relevant werd geacht zijn ook voorbeelden uit andere, voornamelijk Europese landen, gebruikt.

## Migratiestromen: waar komen arbeidsmigranten vandaan?

Arbeidsmigratie is geen recent verschijnsel voor Nederland, al sinds het ontstaan van de Republiek zijn er mensen geweest uit andere regio's die zich om allerlei redenen in Nederland vestigden. Arbeidsmigratie vanuit landen in de Europese Unie neemt echter in belang toe. De geleidelijke uitbreiding van de Europese Unie maakte de weg vrij voor vrij verkeer van personen en diensten tussen steeds meer landen. Vanaf januari 2014 geldt vrij verkeer voor werknemers uit 26 EU landen, inclusief de landen in Midden- en Oost-Europa: Polen, Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en sinds 1 januari 2014 ook voor Roemenië en Bulgarije. In totaal gaat het om 400 miljoen burgers. Dit betekende een enorme stimulans voor migratiestromen naar Nederland, zoals Engbersen et al. (2011, p.37) opmerken: "Sinds het stoppen van de gastarbeidersmigratie begin jaren 70 is er niet meer in relatief korte tijd zo'n substantiële arbeidsmigratie naar Nederland gekomen als de afgelopen 10 jaar, vooral na de formele uitbreiding van de EU in 2004 en 2007". Het vrij verkeer van werknemers geldt niet voor

werknemers buiten de EU, de zogenaamde derdelanders. Om in Nederland te werken hebben zij een Tijdelijke Tewerkstellingsvergunning voor migranten (TWV) nodig. Naast vrij verkeer van personen beïnvloedt ook vrij verkeer van diensten de migratiestromen naar Nederland, gereguleerd door de dienstenrichtlijn en de detacheringsrichtlijn.

Wat is nu precies de omvang van de migratiestromen naar Nederland? Het blijkt heel moeilijk om betrouwbare gegevens over recente migratiestromen te achterhalen. Een groot deel van de in Nederland werkzame migranten is namelijk niet geregistreerd, of geregistreerd bij verschillende instanties. De cijfers geven daarom slechts een deel van de werkelijkheid weer. Op Europees niveau is migratie tussen Europese landen niet heel aanzienlijk: in 2009 waren slechts 14 miljoen inwoners, 2,8% van de totale Europese bevolking van 491 miljoen, afkomstig uit een ander land binnen Europa (Skeldon 2010). In 2012 was het aantal Europese migranten zelfs afgenomen tot 2.5% (Holtslag et al. 2012). Voor Nederland is er de afgelopen decennia duidelijk een toename van de totale migratie te zien: in het jaar 1995 bedroeg het totale aantal geregistreerde migranten 96.099 personen, in 2012 was dit toegenomen tot 158.374 personen. Deze toename is vooral toe te schrijven aan intra-Europese migratie: een steeds groter deel van de migranten komt uit de landen binnen de Europese Unie. Er is hierin duidelijk een geografische focus. Vooral het aantal Poolse migranten is toegenomen in de periode van 1995 tot 2012, gevolgd door Bulgaarse en Roemeense migranten. Het aantal migranten uit Zuid-Europa is niet groot en is ook niet sterk toegenomen, en tenslotte is het aantal migranten afkomstig uit nabijge (buur)landen van Nederland – Duitsland, Frankrijk, België en Groot-Brittannië – tamelijk constant. In 1995 was hun aantal beduidend groter dan het aantal migranten uit Oost-Europese landen, maar in 2012 is hun aantal niet significant toegenomen en overtreft het aantal migranten uit vooral Polen het aantal migranten uit de (buur)landen.<sup>8</sup>

Het grootste deel van de migranten komt naar Nederland om te werken, zij zijn arbeidsmigrant. De meeste arbeidsmigranten in Nederland komen uit Midden- en Oost-Europa, de zogenaamde MOE-landen. Deze groep is ook verreweg het meest in de publiciteit. Mijn onderzoek richt zich vooral op deze groep. Omdat ook hier het probleem speelt dat arbeidsmigranten op verschillende manieren worden geregistreerd, zijn er geen eenduidige cijfers over de omvang van deze migratie. Verschillende bronnen maken een optelsom van diverse registraties (Kremer 2010 en 2014, Heyma 2011, van der Heijden 2010, Engbersen 2011) en komen uit tussen de 223.000 en 340.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen.<sup>9</sup> Weer is het aantal Poolse migranten daarbij het grootst, gevolgd door Roemeense en Bulgaarse migranten. Opvallend in deze cijfers is dat vooral het aantal migranten dat op tijdelijke basis in Nederland werkt sterk is toegenomen. Deze toename komt vooral op het conto van Poolse migranten, slechts 1% van de tijdelijke migranten is van Bulgaarse en Roemeense afkomst. De toename van de langdurige arbeidsmigranten in deze periode is veel minder opvallend.<sup>10</sup>

8 Al deze statistieken, afkomstig van CBS Statline, betreffen totale aantallen migranten woonachtig in Nederland in deze periode. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten en migranten die om andere redenen migreren zoals gezinshereniging of studie.

9 Dit cijfer is beduidend hoger dan het eerder vermelde cijfer van de totale migratie, dit komt doordat hierbij ook migranten meegeteld zijn die op andere manieren geregistreerd zijn, bv. tijdelijke migranten.

10 Voor meer kwantitatieve gegevens verwijs ik naar het onderzoeksrapport op de website van De Burcht: <http://www.deburcht.nl/nl/Wetenschappelijk>.

De afgelopen jaren lijkt een einde te zijn gekomen aan de totale groei van het aantal migranten naar Nederland. Voor het eerst sinds 2006 is de immigratie naar Nederland in 2012 gedaald: er kwamen 7.000 migranten minder naar Nederland dan in 2011. Vooral het aantal Poolse migranten is aan het dalen: in 2000 bedroeg hun aandeel nog 91% binnen alle EU-migranten, in 2013 was dit gedaald tot 65%.<sup>11</sup> Hoewel hun relatieve aandeel daalt, komen we in Nederland toch vooral Polen als migrant tegen, relatief meer op kortdurende contracten dan op langdurige basis. De enorme toevloed van Bulgaarse en Roemeense migranten die werd voorspeld na 1 januari 2014, is uitgebleven, maar zij werken wel relatief meer op langdurige basis. Zoals gezegd is het moeilijk om op basis van statistieken een compleet beeld te krijgen van de arbeidsmigratie: vooral tijdelijke (seizoens-) migranten en gedetacheerde migranten zijn onvoldoende geregistreerd. Het is daarom nuttig eens te bekijken welke constructies er gebruikt worden door arbeidsmigrant en werkgevers.

### Arbeidscontractvormen: de (il)legaliteit van schijnconstructies

Arbeidsmigrant uit de Europese Unie hebben toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, enerzijds in het kader van het vrij verkeer van personen, dat migranten in principe dezelfde rechten geeft als Nederlandse werknemers, en anderzijds in het kader van vrij verkeer van diensten, waarbij bedrijven van elke lidstaat werknemers kunnen detacheren in andere lidstaten. Binnen deze kaders worden verschillende arbeidscontractvormen toegepast die kunnen leiden tot schijnconstructies: zzp-constructies (schijnzelfstandigheid), detachering (postbusfima's), uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus (malafide uitzendbureaus), misbruik bij afgifte premies en ontduiking van cao-bepalingen. Deze constructies kunnen leiden tot ongelijke loonkosten tussen lokale werknemers, oneerlijke concurrentie en uitbuiting van migranten. Migrant in de bouw en in de zorgsector werken als zzp'er soms voor één werkgever, waardoor er sprake is van schijnzelfstandigheid, cao-bepalingen niet toegepast hoeven te worden en migranten op goedkopere basis kunnen werken. Detachering van arbeidsmigrant is mogelijk via de dienstenrichtlijn en de detacheringsrichtlijn, die het mogelijk maken om werknemers van een bedrijf uit de ene lidstaat uit te zenden naar een bedrijf in een andere lidstaat. De werknemer kan in het land van bestemming gedeeltelijk aanspraak maken op de daar geldende arbeidsvoorwaarden, die worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst, aangevuld met geldende cao-bepalingen of algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen. Niet alle cao- of avv-bepalingen hoeven echter te worden toegepast als een buitenlandse werknemer in dienst blijft van een buitenlands bedrijf. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat gedetacheerde werknemers en lokale werknemers verschillende arbeidsvoorwaarden hebben. Veel migranten werken via uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus. Dit heeft als voordeel voor de migrant dat zowel werk, vervoer als huisvesting zijn geregeld. Maar oneigenlijke toepassing van regelgeving door malafide uitzendbureaus, bijvoorbeeld excessieve verrekeningen van onkosten voor huisvesting met lonen, kan echter weer leiden tot ongelijke loonkosten. Een andere constructie die gebruikt wordt is dat werkgevers in Nederland geen sociale premies betalen omdat uit A1-verklaringen van het herkomstland blijkt dat het bedrijf dat de arbeidsmigrant

<sup>11</sup> ABU onderzoek aangehaald in Migratie top Den Haag, september 2013.

uitzendt sociale premies afdraagt. Ook dit is een schijnconstructie als het een postbusfirma betreft. Tenslotte kan ook ontduiking van cao-bepalingen leiden tot ongelijke loonkosten. Op allerlei manieren slagen werkgevers erin om arbeidsmigranten een ander loon te betalen dan de vastgestelde cao-lonen voor de betreffende sector.

Er zijn twee aspecten die we niet over het hoofd moeten zien.

Ook het binnen de wetgeving toepassen van verschillende regelgeving kan leiden tot een verschil in arbeidsvoorwaarden tussen lokale en buitenlandse werknemers. Op zich geheel legale constructies resulteren in twee groepen werknemers in hetzelfde bedrijf waarbij de ene groep goedkoper is voor de werkgever dan de andere. Er kan dan dus sprake zijn van oneerlijke concurrentie.

Daarnaast kan er bij de verschillende arbeidsconstructies sprake zijn van malafide of schijnconstructies. Als bijvoorbeeld detachering niet aan de voorwaarden van de detachingsrichtlijn voldoet, kun je spreken over schijnconstructies en ook hierbij zullen twee groepen werknemers ontstaan die onder verschillende arbeidsvoorwaarden vallen.

## Wetgeving en handhaving: voorbeeld transportsector

Een cruciale vraag met betrekking tot de regelgeving omtrent arbeidsmigratie is de vraag of de vakbeweging zich primair moet inzetten voor het veranderen en aanpassen van wet- en regelgeving ten aanzien van migratie en arbeidsmarkt, of dat de vakbeweging zich vooral hard moet maken voor strengere handhaving. De transportsector is een goed voorbeeld om deze problematiek te onderzoeken; een aanzienlijk aantal MOE-landers rijdt in Nederland rond als beroepsgoederenchauffeur. Het is de vraag of hierbij niet meer sprake is van forensen dan van arbeidsmigranten. De buitenlandse chauffeurs werken vooral via detachingsconstructies en vestigen zich niet in Nederland. De Europese wetgeving die de kaders aangeeft waarin dit mogelijk is betreft vooral de detachingsrichtlijn en de cabotageverordening. Hierbij is er een verschil tussen grensoverschrijdend goederenvervoer en goederenvervoer dat in principe alleen in Nederland plaatsvindt. In beide typen werken arbeidsmigranten op detachingsbasis, via de detachingsrichtlijn. Voor goederenvervoer binnen Nederland is het duidelijk dat de Nederlandse cao moet worden toegepast. Om grensoverschrijdend goederenvervoer te reguleren moet de cabotageverordening<sup>12</sup> worden nageleefd: een vervoerder uit elke EU-lidstaat mag maximaal drie ritten maken binnen de grenzen van een andere lidstaat.

Het voorbeeld van de transportsector laat twee dingen zien. Allereerst blijkt uit verschillende interviews en documenten dat de betreffende richtlijnen uit Europa en de wetgeving in Nederland tot op zekere hoogte voldoende is. Er is echter sprake van een aantal lekken in de wetgeving die het mogelijk maakt dat voor dezelfde werkzaamheden ongelijke loonkosten kunnen worden betaald, waardoor oneerlijke concurrentie tussen arbeidsmigranten en autochtonen werknemers optreedt. Een voorbeeld hiervan betreft de afgifte van A1-verklaringen, waarmee gedetacheerde arbeidsmigranten vrijgesteld worden van het afdragen van sociale lasten. Niet in elk Europees land wordt dezelfde definitie gehanteerd waaronder detachering

<sup>12</sup> De cabotageverordening is geen richtlijn en hoeft dus niet verankerd te zijn in nationale wetgeving.

mogelijk is, en daardoor worden A1-verklaringen afgegeven die volgens de Nederlandse definitie niet afgegeven hadden mogen worden. Omdat deze constructies zich binnen het kader van de wet afspelen, zal alleen een harmonisering van deze wetgeving binnen Europa kunnen leiden tot een vermindering van deze concurrentie. Het probleem is dat deze onvolkomenheden in de wetgeving vaak berusten op een verschillende benadering door de lidstaten van de Europese Unie. Aanpassingen zouden dus ook in Europees verband moeten geschieden. De inspanningen van de vakbeweging om op Europees niveau invloed uit te oefenen bij de totstandkoming van de handhavingsrichtlijn hebben tot dusver echter niet geleid tot verregaande harmonisatie.

Een ander vraagstuk betreft de onjuiste toepassing van de wetgeving, waardoor schijnconstructies ontstaan die ook leiden tot oneerlijke concurrentie. Deze schijnconstructies zijn niet toegestaan maar moeilijk te bestrijden. Een voorbeeld hiervan zijn de postbusfirma's. Werknemers zijn op papier in dienst bij deze postbusfirma's, die in een ander land geregistreerd staan, en de voor Nederland geldende cao's en sociale premies hoeven niet nageleefd te worden. Wel moet een firma aan een aantal voorwaarden voldoen om als bedrijf in de vestigingsplaats te kunnen fungeren. Het blijkt echter niet altijd makkelijk om te beoordelen of er gebruik wordt gemaakt van een postbusfirma. De capaciteit van de overheidsinspectiediensten blijkt onvoldoende om dit te kunnen controleren, en handhaving vanuit de branche is niet gericht op arbeidsvoorwaarden maar meer op veiligheid en milieu.

De vakbeweging hanteert de strategie om aan de hand van onderzoek naar individuele gevallen en het voeren van specifieke rechtszaken de publiciteit te zoeken om algemene misstanden aan te kaarten. Het doel om daarmee druk uit te oefenen op de Nederlandse overheid mist haar uitwerking niet, zoals blijkt uit het actieplan aanpak schijnconstructies en de verscherpte wetgeving inzake schijn-zzp'ers waarmee de overheid probeert met verbeterde regelgeving arbeidsmigratie te reguleren. Verbeterde regelgeving heeft echter weinig zin als de handhaving tekortschiet en er te weinig middelen vrij worden gemaakt voor deze handhaving. En hiermee ligt het grootste probleem op tafel: de handhaving laat veel te wensen over. Uit interviews en documentatie blijkt dat de overheid onvoldoende maatregelen neemt om misstanden op te sporen en aan te pakken. Er worden onvoldoende (onverwachte) inspecties gehouden, de pakkans is gering en de sancties zijn niet in verhouding. Dit zorgt ervoor dat werkgevers de regelgeving oneigenlijk kunnen toepassen met slechts een gering risico op sancties. Hierdoor zijn buitenlandse chauffeurs dusdanig goedkoper dat er sprake is van verdringing. Ondanks veel acties door de vakbeweging, is het nog niet gelukt om hierin significante vooruitgang te boeken.

### **Draagvlak van de vakbeweging: belangenbehartiging en financiële duurzaamheid; voorbeeld bouwsector**

Organiseren van en belangenbehartiging voor migranten zijn een complexe en tijdsintensieve aangelegenheid. Om verschillende redenen zijn arbeidsmigranten moeilijk te organiseren. Het mobiele karakter van de migranten, de slechte ervaringen met vakbonden in herkomstlanden maar ook de slechte ervaringen met de effectiviteit van vakbonden in bestemmingslanden, de



angst voor ontslag, onbekendheid met vakbeweging, onbekendheid met rechten, cultuur- en taalverschillen en onduidelijke werkgevers-werknemersrelatie, dit alles is een obstakel voor effectieve ledenwerving. Er gaat dus veel tijd en energie zitten in organisatie en werving, met maar weinig aanwas van nieuwe leden. Daar komt bij dat belangenbehartiging door middel van onderhandelingen met werkgevers, en het voeren van rechtszaken zeer gecompliceerd en ook kostbaar is. Het is dus moeilijk om concrete resultaten te boeken in de belangenbehartiging van migranten, en het levert weinig inkomsten op door nieuwe leden, maar brengt wel hoge uitgaven met zich mee. Daar komt bij dat het draagvlak onder autochtone leden onder druk kan komen te staan door de belangenbehartiging van arbeidsmigranten. Dit zal vooral het geval zijn bij werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar het meest sprake is van verdringing, en waar ook een aanzienlijk deel van de traditionele vakbondsachterban te vinden is. Dat het tegengaan van oneerlijke concurrentie ook de autochtone werknemers ten goede komt, is niet altijd voor iedereen duidelijk. Hoe kan de vakbeweging op een duurzame manier de organisatie en belangenbehartiging van arbeidsmigranten vormgeven, zonder daarbij het draagvlak onder haar autochtone leden in de waagschaal te stellen?

Uit mijn onderzoek blijkt dat vooral het organiseren van tijdelijke migranten een grote uitdaging is, maar ook het organiseren van migranten die langer in Nederland werken is om allerlei redenen niet eenvoudig, en resulteert in lage vakbonds betrokkenheid van deze groep. Een voorbeeld hiervan is de vakbonds betrokkenheid bij de bouw van twee elektriciteitscentrales in de Eemshaven. Bij deze bouw waren migranten uit 42 verschillende landen betrokken. Ondanks veel inspanningen van zowel FNV Bondgenoten als FNV Bouw resulteerde belangenbehartiging niet direct in aantoonbaar betere arbeidsomstandigheden van de arbeidsmigranten. Wel kon het aantonen van misstanden gebruikt worden om naar de overheid te lobbyen voor aanscherping van de wetgeving en betere handhaving. De focus van de vakbeweging in de belangenbehartiging van arbeidsmigranten was ook in de Eemshaven voor een groot deel gericht op het creëren van een gelijk speelveld tussen autochtone werknemers en arbeidsmigranten, met gelijke loonkosten voor beide groepen. Dit streven werd echter belemmerd doordat werkgevers verschillende contractvormen toepasten waardoor oneerlijke concurrentie mogelijk was.

Een ander gevolg van een toenemend aantal arbeidsmigranten die wel in Nederland werken maar geen betrokkenheid voelen met de vakbeweging, is dat de financiële duurzaamheid van de vakbeweging in gevaar kan komen. Natuurlijk wordt de teruggang van het aantal vakbondsleden veroorzaakt door verschillende factoren en is het aantal arbeidsmigranten in Nederland relatief gering, maar men kan niet voorbijgaan aan de invloed die het migratievraagstuk hierin uitoefent, ook al door het afnemen van het draagvlak onder autochtone leden. Op internationaal niveau speelt het vraagstuk van financiële duurzaamheid zeer zeker, vooral in bepaalde sectoren waarin het aandeel arbeidsmigranten onder de werknemers substantieel is, zoals de bouw en de houthandel. Voor de Internationale Bouw- en Houtbond BWI heeft migratie een hoge prioriteit gekregen toen duidelijk werd dat de bij haar aangesloten bonden steeds meer leden kwijtraakten en niet bij machte waren arbeidsmigranten in haar sector te organiseren. In de analyses die de vakbeweging maakt om de ontwikkeling van haar ledental te monitoren is tot nu toe weinig aandacht geschonken aan de invloed van recente migratie.

## Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie? Voorbeeld zorgsector

Er is in Nederland sprake van een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, deze flexibilisering kan samengaan met informalisering van de economie. Flexibel werk krijgt dan in steeds grotere mate kenmerken van informeel werk, waarbij werknemers formeel wel binnen bestaande wetgeving werken, maar deze wetgeving om allerlei redenen niet of niet goed wordt toegepast. Informeel werk wordt vaak geassocieerd met *precarious work*, vrij vertaald: niet fatsoenlijk werk, waarbij arbeidswetgeving en arbeidsrechten niet gerespecteerd worden. Het voorbeeld van de zorgsector laat zien dat juist arbeidsmigranten meer te vinden zijn in informele of geïnformaliseerde banen, hetgeen kan leiden tot oneerlijke concurrentie met werknemers in meer formele banen. Een deel van de arbeidsmigranten werkt op meer informele wijze in Nederland: de zogenaamde ongedocumenteerde derdelanders, omdat zij geen legale verblijfsvergunning voor Nederland hebben, de Europese arbeidsmigranten omdat zij via onduidelijke arbeidscontractvormen werken die als schijnconstructies gezien kunnen worden, waardoor de schijn van informaliteit ontstaat. Ik richt mij vooral op de laatste groep arbeidsmigranten in de zorgsector, waar sprake is van een toename van dergelijke informele arbeidsrelaties.

De zorgsector, en dan vooral de 24-uurszorg, is illustratief hoe informalisering en arbeidsmigratie in elkaar grijpen. Overheidsbezuinigingen in de zorg moeten vanaf januari 2015 worden opgevangen door mantelzorgers als kinderen, partners, burens en vrienden. Nu al blijkt uit de sterke toename van het aantal bemiddelingsbureaus dat thuiszorg en 24-uurszorg biedt, dat dit niet altijd haalbaar is. Het aantal bemiddelingsbureaus dat migranten werft voor 24-uurszorg via bijvoorbeeld au pair constructies is de afgelopen twee jaar sterk toegenomen. In 2013 werden in een onderzoek van WEMOS (2014) vijftien bemiddelingsbureaus gevonden die 24-uurszorg verlenen. In 2014 zijn er volgens de website 'kies je zorg' in heel Nederland 1586 particuliere thuiszorginstellingen actief, waarvan 733 instellingen ook 24-uurszorg aanbieden.<sup>13</sup> Sommige van deze websites adverteren met de voordelen van inwonende arbeidsmigranten, die voor een laag bedrag 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar zijn (WEMOS 2013). Arbeidsomstandigheden in deze meer informele setting zijn verre van optimaal, door detachering en uitzendconstructies is sprake van oneerlijke concurrentie en er treedt verdringing op doordat met het sluiten van verzorgingshuizen tienduizenden zorgwerksters hun baan verliezen en worden vervangen door goedkope arbeidsmigranten die via deze informele constructies werken.

De ervaringen die FNV Bondgenoten de afgelopen jaren heeft opgedaan met het thema *Domestic Workers* toont aan dat voor de vakbeweging het organiseren van zowel ongedocumenteerde<sup>14</sup> derdelanders als Europese arbeidsmigranten die via schijnconstructies werken uitermate moeilijk is. Ook de belangenbehartiging voor deze groep migranten die niet onder cao's vallen, of geen legale status hebben, of heen en weer pendelen tussen herkomstland en Nederland is moeilijk. De onzichtbaarheid van deze groep migranten,

<sup>13</sup> <http://kiesvoorjezorg.nl/thuiszorg/heel+nederland/vierentwintig-uurs-zorg>

<sup>14</sup> Ongedocumenteerd betekent zonder legale verblijfsvergunning.

weggestopt in individuele huishoudens, compliceert de zaak nog meer. Dit neemt niet weg dat de vakbeweging een duidelijke rol zou moeten spelen in het opsporen en onder de aandacht brengen van misstanden in de meer informele zorg. Omdat huishoudelijk werk en zorgverlening aan huis vaak in elkaars verlengde liggen, kunnen ervaringen die zijn opgedaan met het organiseren van domestic workers hierbij van pas komen. De vakbeweging heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van ILO-conventie 189, gericht op *decent work* voor huishoudelijk werkers, en is nog steeds actief in de discussie rond de ratificatie van deze conventie in Nederland. De input voor de commissie-Kalsbeek (FNV en OSB 2013) is hier een voorbeeld van. De plaats van arbeidsmigranten in deze discussie is echter complex, omdat de status van de arbeidsmigranten verschilt, evenals de manier waarop zij tewerk zijn gesteld: niet gedocumenteerde derdelanders die als zzp'er werken versus euroforenzen uit de MOE-landen die via uitzendbureaus werken. Tot nu toe is er in het debat rond huishoudelijk werk weinig aandacht besteed aan de vervagende scheidslijn tussen thuiszorg en huishoudelijk werk, de informalisering hiervan en de rol van arbeidsmigranten hierin.

## Conclusies en aanbevelingen

Arbeidsmigratie is een verschijnsel dat niet meer is weg te denken uit Nederland, met zowel positieve als negatieve kanten. Voor de vakbeweging, die zich bezighoudt met alles wat met arbeid te maken heeft, en dus ook met alle werknemers, is het belangrijk positief tegen migratie aan te kijken en een integratief beleid te voeren waarbij zowel arbeidsmigranten als autochtone werknemers betrokken zijn.

Arbeidsmigratie is daarbij wel een uitdaging voor de vakbeweging. Er is veel discussie over, er wordt veel publiciteit gegenereerd, en voor- en tegenstanders vinden altijd voldoende argumenten die in hun straatje passen. Veel discussie richt zich op de vraag of arbeidsmigratie verdringing van lokale werknemers betekent dan wel een aanvulling kan zijn voor tekorten op de arbeidsmarkt.

Er blijkt volgens de meeste auteurs vooral in bepaalde sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt in enige mate sprake van verdringing. Dit zijn ook de sectoren waar vaak sprake is van baanloze groei: juist dit werk wordt verplaatst naar andere landen, wordt geautomatiseerd of verdwijnt in zijn geheel, waardoor het totaal aantal banen in deze sectoren afneemt. Maar het zijn ook vooral deze sectoren waar de meeste migranten te vinden zijn en in deze sectoren lijkt migratie ook het meest structureel (Holtslag et al. 2012, p.54). Uit de literatuur kan ook worden opgemaakt dat in de nabije toekomst nauwelijks sprake zal zijn van krapte op de arbeidsmarkt, maar dat pas na 2041 deze krapte zal toenemen. Op de korte termijn is de rol van migratie bij het tegengaan van structurele arbeidsmarkttekorten dan ook beperkt, en nationale arbeidsregulerende maatregelen zijn van veel meer invloed. Voor conjuncturele krapte op de arbeidsmarkt en krapte in bepaalde economische sectoren speelt migratie wel degelijk een rol, en dan vooral tijdelijke of circulaire arbeidsmigratie. Hierbij is het essentieel dat gelijke arbeidsvoorwaarden gehanteerd worden en dat handhaving hiervan prioriteit krijgt. Tenslotte kan worden verwacht dat in de verre toekomst meer arbeidsmigranten nodig zullen zijn om arbeidsmarkt tekorten in sommige economische sectoren aan te vullen.

In mijn onderzoek heb ik drie aspecten van arbeidsmigratie willen belichten die in het Nederlandse migratiedebat relatief weinig aandacht hebben gekregen en naar mijn idee van belang zijn voor de vakbeweging. Over de kwestie voldoende wetgeving versus handhaving blijkt redelijk veel consensus te bestaan: hoewel er lekken in de migratierichtlijnen en wetgeving bestaan, en wetgeving onvoldoende wordt toegepast waardoor schijnconstructies ontstaan, schiet vooral de handhaving ernstig tekort. De vakbeweging richt zich daarom vooral op verbetering van deze handhaving. De strategie om met voorbeelden van individuele misstanden de sociale dialoog aan te gaan, lijkt een goede strategie omdat hier op nationaal niveau de meeste directe winst valt te behalen. Toch moet beïnvloeding van regelgeving op Europees niveau niet uit het oog verloren worden.

Op internationaal niveau wordt migratie in de vakbeweging als een prioritair thema beschouwd, onder andere vanwege de invloed van migratie op het draagvlak voor de vakbeweging. Het blijkt moeilijk migrantenleden te werven, belangenbehartiging is complex en tijdrovend, en kan de traditionele achterban vervreemden, omdat juist zij het meest met verdringingsverschijnselen te maken hebben. Ook in Nederland speelt dit een rol, die nog te weinig wordt onderkend. Het is belangrijk dat de vakbeweging zich actief inzet voor organisatie en belangenbehartiging van vooral langdurige arbeidsmigranten, dat informatieuitwisseling en publiciteit ook gebruikt worden om juist deze groepen te bereiken en dat internationale samenwerking om strategieën uit te wisselen geïntensiveerd wordt. Daarnaast is nader onderzoek nodig om een juist beeld te krijgen van het aantal migranten die in Nederland op tijdelijke of permanente basis werkzaam zijn, met behulp van de nieuwe registratievorm 'registratie niet-ingezetene'. Om migranten meer bij de vakbeweging te betrekken zou onderzocht moeten worden of de informatievoorziening naar migranten voldoende is, en zouden meer migranten een positie in het institutionele kader moeten krijgen, zoals kaderleden, bestuur en ledenparlement van vakbonden.

Er is veel aandacht voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland. Dat deze flexibilisering soms leidt tot informalisering van arbeidsrelaties staat minder in de belangstelling. Het is daarom nodig om ook in Nederland meer aandacht te schenken aan het internationale debat over informalisering en de relatie tussen informalisering en arbeidsmigratie. Vooral voor de thuiszorgsector is meer onderzoek nodig naar de omvang, herkomst en problematiek van arbeidsmigranten die in deze sector werken. Ook is onderzoek nodig naar de werkwijze van bemiddelingsbureaus: kan bijvoorbeeld met meer regulering van bemiddelingsbureaus, certificering, en handhaving vanuit de overheid wel een verantwoorde zorg aan huis worden verleend door arbeidsmigranten? Daarnaast zou de vakbeweging het debat met betrekking tot *decent work* voor huishoudelijk werksters moeten verbreden naar arbeidsmigranten in de meer informele zorgsector. Het is daarbij zinnig om wel een onderscheid te maken tussen deze twee groepen migranten maar aan beide groepen aandacht te besteden. Het is belangrijk hierbij samen te werken met migrantenorganisaties en ervaringen uit te wisselen in internationaal verband.

## Literatuur

Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel & R. van der Meij (2011). *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

FNV in beweging en OSB (2013). *Rechtspositie huishoudelijk werkers*, visie document. Amsterdam: FNV en OSB.

Holtslag, Jan Willem, Monique Kremer en Rik Schrijvers (red.) (2012). *In betere banen: de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR.

Skeldon, Ronald (2010). Managing migration for development: is circular migration the answer? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 11 (1), 21–33.

WEMOS (2013). *Zorgen voor zorgende handen, ver van ons bed? Health Workers 4 all*. Amsterdam: WEMOS.

WEMOS (2014). *Met zorg omgaan met zorgverleners, Duurzaam en eerlijk zorgpersoneelsbeleid*. Amsterdam: WEMOS.

# Hoofdstuk 3

## Alternatieven voor compensatie en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten: directe verzekering en/of cao?

Wim Eshuis



## Wim Eshuis<sup>15</sup>

*Letsel oplopen door een ongeval of beroepsziekte op het werk – het overkomt 250.000 mensen per jaar. Als werknemers hierdoor extra financiële schade oplopen die niet gedekt wordt door de sociale zekerheid, zijn ze aangewezen op het aansprakelijkheidsrecht. Dat biedt echter maar een beperkt aantal slachtoffers een schadevergoeding. Bovendien heeft het geen preventieve werking. Dit artikel doet verslag van een onderzoek naar twee alternatieven voor het aansprakelijkheidsrecht, de wettelijk verplichte directe verzekering en de cao. Beide alternatieven kunnen de knelpunten van het aansprakelijkheidsrecht oplossen. Voor slachtoffers is een directe verzekering de beste oplossing. Schadecompensatie via een mix van schadecompensatie via de cao en directe verzekering is 'second best'. Hieruit volgt de aanbeveling aan sociale partners en de overheid om schadecompensatie via het aansprakelijkheidsrecht te vervangen door een van deze twee alternatieven of een combinatie van beiden.*

## Inleiding

In Nederland lopen jaarlijks bijna 250.000 werknemers letsel op door een arbeidsongeval of een beroepsziekte (hierna: werkgerelateerd letsel) waardoor ze moeten verzuimen op het werk. Dat aantal bevindt zich al jaren op een constant hoog niveau. Bijna 25.000 werknemers kunnen door dit letsel langer dan een halfjaar niet werken.<sup>16</sup> Deze werknemers lijden extra financiële schade (waaronder inkomensschade, extra medische kosten) die niet door de sociale zekerheid wordt gedekt. Naar schatting 1.500 slachtoffers krijgen de extra schade (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd via het aansprakelijkheidsrecht. De meeste slachtoffers moeten deze extra schade dus zelf dragen. De vraag is of we in Nederland een alternatief kunnen ontwikkelen voor het huidige compensatiesysteem, dat wél voorziet in vergoeding van de schade. Bovendien is de vraag of een dergelijk systeem kan bijdragen aan de preventie van werkgerelateerd letsel, zodat het aantal ongevallen en beroepsziekten gaat dalen. In het onderzoek “Alternatieven voor schadevergoeding (en preventie) van arbeidsongevallen en beroepsziekten”<sup>17</sup> zijn deze vragen beantwoord.

- 15 Wim Eshuis is in 2013 gepromoveerd op onderzoek naar compensatie en preventie van werkgerelateerde schade. Hij is op dit moment verbonden aan het wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging De Burcht en de Universiteit van Maastricht. Wim is bestuurslid van het Instituut Asbestslachtoffers en van de Stichting OPS.
- 16 Betrouwbare cijfers over het aantal werknemers dat met werkgerelateerd letsel langer dan twee jaar arbeidsongeschikt is zijn niet beschikbaar. Een schatting op basis van het beschikbaar cijfermateriaal komt uit op minimaal 800 werknemers met werkgerelateerd letsel langer dan twee jaar.
- 17 W.A. Eshuis (2015). *Alternatieven voor schadevergoeding (en preventie) van arbeidsongevallen en beroepsziekten*. Amsterdam: Wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging. Zie voor het volledige rapport: [www.deburcht.nl/wetenschappelijk](http://www.deburcht.nl/wetenschappelijk).

## De trieste praktijk van schadecompensatie en preventie van werkgerelateerd letsel

Twee verhalen uit de praktijk<sup>18</sup> illustreren de problematiek rond compensatie en preventie van werkgerelateerd letsel. In beide voorbeelden heeft een werknemer letsel opgelopen; de heer X door een arbeidsongeval en mevrouw Y door een beroepsziekte. Beide voorvallen hadden kunnen worden voorkomen. En in beide gevallen hebben deze werknemers veel financiële schade geleden die, na een langdurige juridische procedure, slechts ten dele is gecompenseerd.

De heer X (1962) verricht als uitzendkracht werkzaamheden voor een onderaannemer. Samen met werknemers van de onderaannemer werkt hij mee aan een bodemsaneringsproject op een locatie van een multinational chemieconcern. X moet handmatig sleuven graven, met de hulp van een kraanmachinist. Tijdens dit werk komt hij – onverwacht – in aanraking met verschillende chemische stoffen. Vermoedelijk ontstaat die blootstelling als een oude leiding wordt geraakt. De precieze toedracht van het arbeidsongeval blijft onopgehelderd.

X raakt blijvend arbeidsongeschikt. Waarschijnlijk letsel: een hyperventilatiesyndroom en/of irritatie van de luchtwegen. Medische experts, die niet precies op de hoogte zijn van de omstandigheden waaronder het ongeval plaatsvond, twijfelen over deze diagnose en twijfelen ook over de oorzaak (blootstelling aan gevaarlijke stoffen? een paniekaanval?). Door zijn arbeidsongeschiktheid loopt X tot zijn AOW-leeftijd € 150.000 extra schade op door verlies aan verdienvermogen, medische kosten en kosten voor huishoudelijke hulp. Hij stelt zowel zijn formele werkgever (het uitzendbureau) als zijn materiële werkgever (de onderaannemer) hiervoor aansprakelijk. Na een schadeprocedure van drie jaar wordt hem een schadevergoeding toegekend van € 77.000 door de verzekeraar van de materiële werkgever.

Voor het ongeval is een aantal oorzaken aan te wijzen. Het saneringsproject was maandenlang voorbereid door een projectgroep van het chemieconcern, die wel de milieueffecten goed in kaart had gebracht maar weinig oog had voor de gevaren van dit project voor de werknemers. De inbreng van arbeidsomstandighedenexperts was gering en uitvoerende werknemers werden niet betrokken bij de voorbereiding. Het gevolg hiervan was onder meer dat werknemers niet beschikten over adequate persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) tegen de chemische stoffen. De voorbereiding van X op deze klus was minimaal: vanwege ziekte van een van de werknemers van de onderaannemer, werd hij via een uitzendbureau ingeschakeld. Na dit ongeval lagen de bodemsaneringswerkzaamheden enige tijd stil. Toen ze werden hervat waren alle werknemers wél uitgerust met adequate PBM.

<sup>18</sup> Deze cases zijn ontleend aan W.A. Eshuis (2013). *Werknemerscompensatie in de steigers*. Utrecht: BigBusinessPublishers.



Mevrouw Y (1947) is sinds 1985 werkzaam als productiemedewerkster bij een bedrijf dat medische producten assembleert. In 1995 heeft het bedrijf nog 1.000 werknemers in dienst, in 2004 telt het bedrijf 500 werknemers. De uitstroom van medewerkers vindt plaats nadat het bedrijf eind jaren negentig is overgenomen door een buitenlandse multinational. De werkzaamheden van mevrouw Y bestaan uit kwaliteitscontrole. Dat is zwaar en repeterend werk. Ze verricht meer dan dertig handelingen per minuut: het verplaatsten van dozen van een pallet naar een lopende band, producten uit een doos halen, knijpen in het product, product observeren, product terugleggen in de doos, volle doos wegduwen, afgekeurde producten in afvalbak deponeren. Als gevolg van deze repetitieve arbeid ontwikkelt ze vanaf 1994 steeds meer RSI-klachten (eerst elleboogklachten, later slijtage aan nek en rug, en schouderklachten). Ze wordt hierdoor uiteindelijk blijvend arbeidsongeschikt. Haar schade wordt berekend op € 95.000. Ze stelt haar werkgever hiervoor aansprakelijk. Na een schadeprocedure van vijf jaar wordt haar een schadevergoeding toegekend van € 25.000.

Deze beroepsziekte heeft kunnen ontstaan in een bedrijf waarin RSI-klachten veel voorkomen: in een enquête gaf 50% van de werknemers aan deze klachten te hebben. Klachten aan arm, nek en schouders ontstaan in dit bedrijf door de vele herhalende bewegingen in kortcyclisch lopendebandwerk. Ondanks aandringen van de vakbond, de ondernemingsraad en de bedrijfsarts was het assemblagebedrijf niet bereid om de productieorganisatie aan te passen om deze klachten te voorkomen.

## Knelpunten compensatie

Werknemers kunnen door een beroepsziekte of arbeidsongeval extra schade oplopen die niet vergoed wordt via de sociale zekerheid of de sociale voorzieningen. Er kunnen negen schadecategorieën<sup>19</sup> worden onderscheiden waarvan de belangrijkste zijn: verlies aan verdienvermogen, kosten huishoudelijke hulp, extra ziektekosten en immateriële schade<sup>20</sup>.

Werknemers die deze extra schade oplopen door werkgerelateerd letsel kunnen op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW) de werkgever aansprakelijk stellen. De werkgever is krachtens art. 7:658 BW verplicht te voorkomen dat de werknemer (letsel)schade lijdt tijdens zijn werkzaamheden. De werkgever heeft een verregaande zorgplicht jegens de werknemer. Indien de werknemer door schending van die zorgplicht schade lijdt, heeft de werknemer recht op volledige vergoeding van zijn schade. Ruim 90% van de werkgevers is via een aansprakelijkheidsverzekering geheel of gedeeltelijk verzekerd tegen deze werknemersclaims. Werknemers die een claim indienen moeten dan in onderhandeling met de aansprakelijkheidsverzekeraar over de schade.

In deze twee cases krijgen beide werknemers hun extra schade slechts voor een deel vergoed. Die schadevergoeding gaat bovendien niet zonder slag of stoot. De heer X moet een half jaar leven van een ziektewetuitkering (70% van zijn – minimum – loon) voordat de

<sup>19</sup> De 9 schadecategorieën zijn: verlies aan verdienvermogen, kosten huishoudelijke hulp, ziektekosten, kosten rechtsbijstand, immateriële schade, verlies zelfwerkzaamheid, economische kwetsbaarheid, overige schadeposten en schade nabestaanden.

<sup>20</sup> Schade wegens gederfde levensvreugde en psychische schade.

## Hoofdstuk 3

aansprakelijkheidsverzekeraar een voorschot betaalt. Na een procedure van drie jaar ontvangt hij via een minnelijke regeling de helft van de berekende schade. Mevrouw Y moet zes jaar wachten totdat haar schadeclaim wordt gehonoreerd. Zij ontvangt ongeveer een kwart van de berekende schade. Van dat bedrag moet ze nog 11% afdragen aan het letselschadebureau dat haar op basis van 'no cure, no pay' heeft bijgestaan in het schadeverhaal.

De twee cases van de heer X en mevrouw Y illustreren de knelpunten in het verhaal van werkgerelateerde schade via het aansprakelijkheidsrecht. In tabel 1 zijn die knelpunten beknopt weergegeven.<sup>21</sup> Op de werknemer rust de plicht om te stellen dat hij de schade heeft opgelopen in zijn werk en dat de werkgever niet heeft voldaan aan zijn zorgplicht. De werknemer moet dat zo nodig onderbouwen en bewijzen, als de werkgever een en ander betwist. Dit kan de werknemer voor bewijsproblemen plaatsen, bijvoorbeeld als hij geen getuigen kan vinden die zijn verhaal ondersteunen, als de schadeveroorzakende gebeurtenis in een ver verleden plaatsvond of als de schade ook een andere oorzaak kan hebben. Van bewijsproblemen kan eveneens sprake zijn bij sluipende of langzaam verergerende schade, als een aandoening niet per definitie werkgerelateerd is of als daarover medisch nog geen duidelijkheid bestaat.

**Tabel 1: Knelpunten verhaal werkgerelateerde schade via aansprakelijkheidsrecht**

### Juridisch

- het is juridisch onduidelijk wanneer een oorzakelijke relatie tussen het werk en het letsel moet worden aangenomen;
- het is juridisch onduidelijk of een werkgever in strijd heeft gehandeld met zijn zorgplicht;
- procedures waarin claims worden beoordeeld, duren te lang;
- procedures waarin claims worden beoordeeld, zijn te kostbaar;
- schadeclaims worden niet uitgekeerd omdat de (voormalig) werkgever failliet is;
- claims worden niet gehonoreerd omdat de verjaringstermijn is verstreken.

### Schadecompensatie

- claims worden beoordeeld door adviseurs, rechters of instanties die daar te weinig ervaren en deskundig in zijn; er zijn geen wetenschappelijke protocollen voor vaststelling van causaliteit en letsel;
- het aansprakelijkheidsrecht biedt geen recht op schadevergoeding maar een kans op schadevergoeding;
- de hoogte van schadecompensatie is onderhandelbaar.

### Preventie

- de schadeprocedure via het aansprakelijkheidsrecht draagt niet bij aan preventie:
  - de schadeprocedure stimuleert de werkgever om de causaliteit en schending van de zorgplicht te ontkennen in plaats van te erkennen;
  - de schadeprocedure heeft een negatieve invloed op de verhouding werkgever en werknemer omdat ze een conflicthouding stimuleert.
- de schadeprocedure via het aansprakelijkheidsrecht heeft een negatieve uitwerking op het slachtoffer; ze versterkt de sociale uitsluiting;
- het aansprakelijkheidsrecht (of aansprakelijkheidsverzekeringen) kent verschillende financiële prikkels zoals premiedifferentiatie en eigen risico.

<sup>21</sup> Zie ook: W.A. Eshuis (2013). *Werknemerscompensatie in de steigers*. Utrecht: BigBusinessPublishers; R. Knegt, W.A. Eshuis, J.M. Gaarhuis, A. Lunenburg, P. Mauser, J.R. Popma, M. Stekelenburg (2012). *Verhaal van werkgerelateerde schade*. Amsterdam, HSI, Universiteit van Amsterdam.

Niet alleen de oorzakelijke relatie en de schending van de zorgplicht worden vaak betwist door werkgever en/of verzekeraar. Ook de hoogte van de schade is onderwerp van discussie. Deze knelpunten leiden ertoe dat procedures kostbaar zijn en jarenlang duren. Een en ander wordt versterkt doordat claims worden beoordeeld en bestreden door niet altijd even deskundige en wetenschappelijk geschoolde 'experts'. Omdat de bewijsvoering zo complex is moet de werknemer (kostbare) juridische hulp inschakelen, wat ook bijdraagt aan de hoge transactiekosten. Hierdoor verhaalt slechts een klein aantal werknemers zijn extra schade via het aansprakelijkheidsrecht.

Het meest recente onderzoek naar de omvang van schadeverhaal<sup>22</sup> stelt vast dat jaarlijks naar schatting 2.000 werknemers de werkgever aansprakelijk stellen en naar schatting 1.500 van hen een schadebedrag uitgekeerd krijgen. Een empirisch onderzoek<sup>23</sup> onder werknemers met de diagnose OPS laat zien waarom bijna de helft van hen geen schadeclaim indient, terwijl men wel veel schade heeft. 25% van hen noemt als reden de geringe kans op succes. Volgens 21% kost de procedure teveel energie. 21% voorziet een te grote belasting die men niet aankan. Andere redenen zijn de duur van de juridische procedure (10%) en de kosten (7%). 7% heeft geen schadeclaim ingediend omdat men van mening is dat de werkgever hen goed heeft behandeld.

## Alternatieven voor het aansprakelijkheidsrecht: wettelijk verplichte directe verzekering en cao

Vanuit het oogpunt van slachtoffers van werkgerelateerde schade is het aansprakelijkheidsrecht (dus) geen adequaat compensatiesysteem. Wat is het alternatief? In de zoektocht naar alternatieven staan twee vragen centraal:

1. Hoe kan door de introductie van een alternatief systeem van schadecompensatie de financiële positie van slachtoffers van werkgerelateerd letsel verbeterd worden?
2. (Hoe) kan een dergelijk alternatief ook een bijdrage leveren aan de preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezien het feit dat het aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten constant hoog blijft?

Sinds enige tijd is ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de mening toegedaan dat er een alternatief moet komen voor het aansprakelijkheidsrecht. In zijn 'Visie op het stelsel voor gezond en veilig werken' constateert de staatssecretaris van SZW (in 2012) dat 'de lasten niet altijd terecht komen bij de veroorzaker van de schade en meer dan nodig is worden afgewenteld op de getroffen en de maatschappij'. Hij geeft aan dat 'dat moet veranderen' en dat hij daartoe mogelijkheden ziet voor zelfregulering door de sociale partners, bijvoorbeeld via afspraken in cao's.<sup>24</sup>

22 W.A. Eshuis, J. Gaarhuizen, R. Knegt, M. Schaapman (2011). *Werkgeverskosten in verband met arbeidsgelateerde schade: bestuurlijke boete en civielrechtelijke aansprakelijkheid*. Den Haag, Ministerie van SZW.

23 W.A. Eshuis (2010). *Financiële schade door OPS?* Amsterdam, Hugo Sinzheimer Instituut.

24 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 30 maart 2012, nr. G&VW/VW/2012/1623.

Eind 2012 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER), op verzoek van de staatssecretaris van SZW, over dit onderwerp een advies uitgebracht.<sup>25</sup> In dat advies acht de SER het wenselijk dat belemmeringen voor het verhalen van schade zo veel mogelijk worden weggenomen. Ook ondersteunt ze de optie om op korte termijn een gespecialiseerde rechter voor werkgerelateerde schade aan te stellen. Ten derde pleit de SER voor een nadere verkenning van de mogelijkheid van een wettelijk verplichte directe verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.

## Onderzoek

In het onderzoek 'Alternatieven voor schadevergoeding (en preventie) van arbeidsongevallen en beroepsziekten' zijn de twee hiervoor genoemde alternatieven voor het aansprakelijkheidsrecht onderzocht: schadecompensatie via een wettelijk verplichte directe verzekering en schadecompensatie via de cao. Het onderzoek bestond uit een beschrijving van de kenmerken van de Extra Garantieregeling Beroepsziekten (EGB), een in 2003 voorgestelde vorm van wettelijk verplichte directe verzekering, een analyse van schadecompensatie in 16 cao's verspreid over zes sectoren<sup>26</sup> en interviews met 94 respondenten uit deze sectoren over de huidige praktijk van compensatie en preventie en over hun beoordeling van de voor- en nadelen van de twee alternatieven.

## Schadecompensatie via een wettelijk verplichte directe verzekering

In 2003 stelde toenmalig Minister van SZW, De Geus, voor om in Nederland de Extra Garantieregeling Beroepsziekten (EGB) – een wettelijke directe verzekering tegen schade door arbeidsongevallen en beroepsziekten – in te voeren. De Geus stelde destijds voor om deze verzekering door private verzekeraars te laten uitvoeren.<sup>27</sup> De EGB voorziet in een inkomenscompensatie van 70% bij ziekte of arbeidsongeschiktheid, een uitkering personenschade, vergoeding ziektekosten en medische kosten en een nabestaandenuitkering.<sup>28</sup>

De EGB kent niet de knelpunten van de schadecompensatie via het aansprakelijkheidsrecht. Ze stelt minder strenge eisen aan de bewijslast van de werknemer: als er sprake is van letsel en van een bepaalde blootstelling aan nader omschreven ongezonde of gevaarlijke omstandigheden,

<sup>25</sup> [https://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2010\\_2019/2012/stelsel-gezond-en-veilig-werken.ashx](https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2012/stelsel-gezond-en-veilig-werken.ashx).

<sup>26</sup> Bouwnijverheid, gezondheidszorg en welzijnszorg, industrie, onderwijs, openbaar bestuur, vervoer.

<sup>27</sup> Overigens werd de EGB niet alleen voorgesteld om de knelpunten van het aansprakelijkheidsrecht op te lossen maar vooral om te voldoen aan de eisen van ILO verdrag 121. Volgens dat verdrag moet voor werknemers, die door een beroepsrisico (beroepsziekte of arbeidsongeval) arbeidsongeschikt zijn geraakt, een aantal minimumvoorzieningen beschikbaar zijn, zoals een uitkering die gedurende de hele periode van arbeidsongeschiktheid minimaal 60% van het laatstverdiende loon bedraagt, en gratis medische verzorging tijdens de arbeidsongeschiktheid. De ILO oordeelt dat de drempel voor werknemers (die door letsel als gevolg van een beroepsrisico arbeidsongeschikt zijn) om in de WIA te komen, in strijd is met ILO-verdrag 121: werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn, krijgen nu geen WIA-uitkering. Bovendien kunnen gedeeltelijk arbeidsongeschikten (die dat zijn door een arbeidsongeval of beroepsziekte) die een beroep moeten doen op de WGA-vervolguitkering beneden het bestaansminimum uitkomen. Daarnaast voldoet Nederland niet aan de eis van gratis medische verzorging voor werknemers die letsel hebben opgelopen door een beroepsrisico. Dit wordt veroorzaakt door het systeem van ziektekostenverzekering en het daarmee samenhangende eigen risico, de eigen bijdrage en het systeem van aanvullende verzekeringen.

<sup>28</sup> Destijds liet De Geus een voorstel ontwikkelen dat als uitgangspunt had een vervangende uitkering vanaf dag 1 van ziekte door arbeidsongeval of beroepsziekte. Daarvan is in dit onderzoek ook uitgegaan. Een EGB in de vorm van een aanvullende uitkering op de overige wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen vanaf dag 1 van ziekte of dag 1 van de WIA werd echter niet uitgesloten door het Ministerie en de SER.

dan wordt het oorzakelijk verband tussen beide aangenomen. Bovendien hoeft de werknemer de schending van de zorgplicht door de werkgever niet aan te tonen. Dat is voor het al dan niet toekennen van compensatie niet relevant. Tegenover de *kans* op schadevergoeding in het aansprakelijkheidsrecht, die ertoe kan leiden dat werknemers die in dezelfde situatie verkeren zeer verschillend behandeld worden, staat het *recht* op schadevergoeding in de EGB, conform de polisvoorwaarden. Omdat de EGB voorziet in een wettelijk verplichte verzekering en een waarborgfonds kan ook aan werknemers van failliete bedrijven een compensatie worden gegarandeerd. De EGB voorziet in een onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde claimbeoordeling door een afzonderlijk instituut. Dat biedt garanties voor gelijke behandeling van werknemers.

De EGB is om een aantal redenen afgewezen. Overwegingen daarbij waren niet alleen van financiële aard, in verband met de mogelijke extra kosten die de EGB met zich mee zou kunnen brengen, maar ook van meer principiële aard. Sociale partners, daarin gesteund door een Kamermeerderheid, hadden destijds twijfels over de EGB omdat via zo'n verzekering in de sociale zekerheid een nieuw basisprincipe zou worden geïntroduceerd, namelijk het uitgangspunt van het 'risque professionnel' (verzekering tegen beroepsrisico's), naast het huidige principe van 'risque social' (verzekering tegen zowel beroepsrisico's als privérisico's). Bovendien waren er twijfels of die verzekering wel paste in het beleid van activering en re-integratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers.

## Schadecompensatie via de cao

Sociale partners lieten destijds tijdens de bespreking van het EGB-voorstel wel blijken werknemerscompensatie (dat wil zeggen vergoeding van schade door arbeidsongevallen of beroepsziekten) als een vraagstuk te beschouwen dat op een of andere manier gereguleerd moet worden. Dat was dan ook de basis voor afspraken in de Stichting van de Arbeid (in 2004) om in cao's regelingen voor werknemerscompensatie mogelijk te maken.<sup>29</sup> Dat roept de vraag op of en zo ja op welke wijze cao's schadecompensatie (kunnen) bieden. De in het kader van dit onderzoek uitgevoerde inventarisatie van cao's maakt duidelijk dat er op dit moment drie typen cao-regelingen zijn met elk verschillende vormen van compensatie:

1. *Generieke regelingen*, die voor *alle* werknemers die onder de betreffende cao vallen een bepaalde mate van aanvullende compensatie bieden bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hiertoe behoren onder andere aanvullingen op loondoorbetaling bij ziekte, aanvullingen bij arbeidsongeschiktheid via het pensioenfonds<sup>30</sup>, vergoedingen via ziektekostenverzekeringen.

29 Stichting van de Arbeid, Publicatienummer: 15/2004. Hier in staat onder andere de volgende passage: aan het decentrale overleg wordt overgelaten om al dan niet tot afspraken te komen c.q. bestaande afspraken aan te passen aan het nieuwe stelsel, over sector- specifieke regelingen ter verzekering van beroepsrisico's.

30 Een arbeidsongeschiktheidspensioen wordt ook tot de eerste vorm (generieke regelingen) gerekend aangezien veel werknemers verplicht zijn deel te nemen aan een pensioenfonds. Pensioenfondsen kunnen ingesteld zijn voor een bedrijfstak of beroepsgroep, of speciaal voor een grote onderneming. Voor bedrijfstakpensioenfondsen geldt een verplichte aansluiting. In sommige gevallen kan echter vrijstelling worden verleend van de verplichte aansluiting. Hier zijn wettelijke regels voor.

2. *Specifieke werknemerscompensatieregelingen*, die uitsluitend voor werknemers met een arbeidsongeval of beroepsziekte compensatie leveren. Hiertoe behoren onder andere ongevalverzekeringen, (extra) aanvullingen op loondoorbetaling, (extra) aanvullingen op de uitkering wegens arbeidsongeschiktheid, vergoeding medische kosten, vergoeding zaakschade.
3. *Semi-collectieve verzekeringen*, die gelieerd zijn aan een cao, maar waarvoor geen verplichte deelname geldt voor iedere werknemer (vormen: Invaliditeitspensioen aanvullingsplan (IPAP), arbeidsongeschiktheidsverzekeringen). Ze worden uitgevoerd door een aan de cao gelieerde verzekeringsmaatschappij of pensioenuitvoerder.

Voor veel werknemers biedt de cao dus een basis voor aanvullende compensatie van schade. De huidige cao's hebben een breed pallet aan *instrumenten* die kunnen voorzien in compensatie van schade door ziekte en arbeidsongeschiktheid in het algemeen en werkgerelateerde schade in het bijzonder. Cao's kunnen die compensatie zowel gedurende de eerste twee jaar ziekte leveren, als in de periode daarna.

Compensatie van werkgerelateerde schade via de cao heeft als voordeel dat kleine schades (schade in de eerste twee jaar ziekte, met name extra inkomensschade, extra medische kosten in de vorm van eigen bijdrage en eigen risico, zaakschade) eenvoudig en snel kunnen worden afgehandeld, bijvoorbeeld door de bedrijfsarts de claimbeoordeling te laten doen. Een ander voordeel is dat uitbreiding van schadecompensatie via de cao niet hoeft te leiden tot aanpassingen in de sociale zekerheid. Bovendien kan gebruik worden gemaakt van de bestaande infrastructuur op het gebied van compensatie (onder andere aan de cao gelieerde verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen) en preventie (sectorinstituten zoals het Vervangingsfonds in het onderwijs, Gezond Transport in het wegvervoer en Stichting Arbouw in de bouw).

Schadecompensatie via de cao heeft echter ook een aantal nadelen. De cao-regelingen verschillen van elkaar in hoogte en duur van de schadecompensatie, wat de ongelijke behandeling van slachtoffers bestendigt. De cao-regelingen hebben meestal een beperkte duurzaamheid. Cao-regelingen gelden meestal niet voor de flexibele schil (uitzendkrachten en zzp'ers). Cao-regelingen zijn minder adequaat in een arbeidsmarkt met veel baanwisselingen en wisselingen van cao. En de meeste cao-regelingen bieden geen garanties voor onafhankelijke claimbeoordeling.

De cao kan onder voorwaarden een volwaardig alternatief zijn voor het aansprakelijkheidsrecht. Een van die voorwaarden is dat alle cao's voorzien in een looncompensatie na twee jaar van minimaal 70% voor getroffen van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Bovendien moeten alle cao's voorzien in compensatie van de negen schadecategorieën. Voor werkenden die niet onder een cao vallen moet via het BW een wettelijk recht op een gelijksoortige compensatie worden gegarandeerd. Tenslotte is van belang dat beslissingen over toekenning van schadevergoeding gebaseerd zijn op onafhankelijke en wetenschappelijke claimbeoordeling.

## Conclusie

Dit artikel is begonnen met de constatering dat verhaal van werkgerelateerde schade via het aansprakelijkheidsrecht veel knelpunten kent. De twee verhalen van de heer X en mevrouw Y illustreren deze knelpunten. Het onderzoek naar alternatieven voor werkgeversaansprakelijkheid concludeert dat zowel een wettelijk verplichte directe verzekering (zoals een EGB) als cao-compensatieregelingen beter kunnen voorzien in schadecompensatie dan het huidige systeem van schadecompensatie via de werkgeversaansprakelijkheid. Beide kunnen een oplossing bieden voor de knelpunten van het aansprakelijkheidsrecht. Met beide compensatiesystemen waren niet alleen de heer X en mevrouw Y beter af geweest, omdat ze veel sneller geholpen hadden kunnen worden en een betere schadevergoeding zouden hebben ontvangen, maar hadden ook grotere aantallen slachtoffers de compensatie ontvangen waar ze recht op hebben.

Een *wettelijk verplichte directe verzekering* tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten heeft om de volgende redenen de voorkeur boven een cao-regeling. De directe verzekering kan de schade van alle werknemers (en indien gewenst zzp'ers) dekken, ze biedt meer zekerheid bij faillissement, ze is beter bestand tegen de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, de rechten die men kan ontlenen aan een dergelijke verzekering zijn duurzamer en de kans op naleving is groter. In een wettelijke directe verzekering zijn waarborgen ingebouwd voor een onafhankelijke claimbeoordeling. Bovendien levert de wettelijk verplichte directe verzekering compensatie op voor alle negen schadecategorieën. Op het onderdeel snelheid van afhandeling scoren beide alternatieven min of meer gelijk.

De tweede voorkeur gaat uit naar een alternatief waarin werkgevers en werknemers afspraken over de afhandeling van kleine werkgerelateerde schade (de schade in de eerste twee jaar ziekte) *via de cao* regelen en grote werkgerelateerde schade (de schade na de eerste twee jaar ziekte) *via aan de cao gelieerde verzekeringsmaatschappijen*, bijvoorbeeld via een semi-collectieve (aanvullende) verzekering die een adequate uitkering verzorgt bij werkgerelateerde schade. Daarnaast komt er een (wettelijke) verplichte directe verzekering die zorgt voor afhandeling van kleine en grote schade van werknemers zonder cao en zzp'ers. De voorkeur voor dit alternatief is gebaseerd op een aantal argumenten van vooral pragmatische aard: invoering van dit systeem kan relatief snel van start gaan in cao's die al een adequate infrastructuur hebben; voor de invoering van dit alternatief is een relatief kleine wijziging nodig in de sociale zekerheid; het alternatief kan geleidelijk worden ingevoerd. Dit alternatief vereist wel dat in cao's aanpassingen worden aangebracht zoals verbetering van het niveau van voorzieningen en uitkeringen (o.a. verlaging van de arbeidsongeschiktheidsdrempel naar 15%, vergoeding van ziektekosten en huishoudelijke hulp, een regeling personenschade) en een ruimere omschrijving van het 'verzekerd risico' zodat alle cao's dekking bieden voor beroepsziekten, ongevallen door woon-werkverkeer en werkgerelateerde activiteiten.

## Preventie?

Sommige wetenschappers gaan ervan uit dat het aansprakelijkheidsrecht een positieve uitwerking heeft op preventie: de werkgever heeft door het aansprakelijkheidsrecht een financiële prikkel om aan zijn zorgplicht te voldoen, want als hij dat niet doet, moet hij voor de totale schade opdraaien. Ook aansprakelijkheidsverzekeringen zouden die preventieve werking hebben omdat de premie gebaseerd is op eigen risico en op premiedifferentiatie. Overtuigend empirisch bewijs voor deze aannames is er niet.<sup>31</sup> Bovendien geldt dat – in Nederland – de werkgever in theorie wel voor de totale werkgerelateerde schade moet opdraaien, maar in de praktijk is dat nauwelijks het geval.

Uit eigen empirisch onderzoek blijkt dat het aansprakelijkheidsrecht eerder een negatieve dan een positieve uitwerking op preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten heeft. Een schadeprocedure via het aansprakelijkheidsrecht heeft een negatieve invloed op de verhouding tussen werkgever en werknemer, omdat ze de werkgever aanzet om de causaliteit en de schending van de zorgplicht te ontkennen in plaats van te erkennen. Immers, hieraan toegeven betekent dat de werknemer schadeloos gesteld moet worden. Een schadeprocedure heeft bovendien een negatieve uitwerking op het slachtoffer: de procedure vertraagt het herstel, vergroot de zorgen die letselschade met zich meebrengt en draagt bij aan sociale uitsluiting van het slachtoffer.

Een wettelijk verplichte verzekering à la de EGB levert in tegenstelling tot het aansprakelijkheidsrecht een positieve bijdrage aan preventie doordat uitgegaan wordt van een kwalitatief goede – wetenschappelijk gefundeerde – claimbeoordeling. Deze draagt bij aan erkenning van het beroepsrisico en het letsel en stimuleert daardoor preventie. In dat verband kan verwezen worden naar de situatie van mevrouw Y: als op basis van kwalitatief goede claimbeoordeling de beroepsziekte (RSI) zou zijn vastgesteld, zou zowel mevrouw Y als het assemblagebedrijf weten waar ze aan toe zijn. Mevrouw Y kan werken aan haar herstel en het assemblagebedrijf kan – zo nodig onder druk – werken aan preventie van RSI. Een ander preventievoordeel is dat met de introductie van een alternatief compensatiesysteem een adequate infrastructuur van registratie van arbeidsongevallen en beroepsziekten kan worden opgezet. Op dit moment is er sprake van forse onderregistratie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Ook wordt slechts 25% van de beroepsziekten gemeld.<sup>32</sup> De interviews met de 94 respondenten bevestigen die ondermelding en laten zien dat van een systematische registratie en reductie van arbeidsongevallen en beroepsziekten nauwelijks sprake is. De introductie van een alternatief systeem brengt voor elk bedrijf en elk cao-gebied een verplichting met zich mee tot melding en registratie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Deze kan op haar beurt weer bijdragen aan meer bewustzijn van de noodzaak van preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Omdat in een directe verzekering de schuldvraag niet relevant is en de

31 Zie voor een overzicht hiervan: W.A. Eshuis (2013). *Werknemerscompensatie in de steigers*. Utrecht, BigBusinessPublishers. p.113-141.

32 H. van der Molen, P. Kuijper, P. Smits, A. Schop, F. Moeijes, D. Spreeuwens, M. Frings Dresen (2012). Annual incidence of occupational diseases in economic sectors in the Netherlands. Amsterdam, Amc. *Occupational and Environmental Medicine* 69 (7). p. 519-521.



werknemer bij de schadevergoeding niet afhankelijk is van de werkgever wordt de relatie werkgever-werknemer op peil gehouden, wat de kans op gezamenlijke preventieve inspanningen vergroot. Doordat een directe verzekering doorgaans binnen enkele maanden overgaat tot claimbeoordeling en schadeuitkering, wordt de kans op sociale uitsluiting van het slachtoffer verminderd. Ook een compensatiesysteem op basis van de cao kan een vergelijkbaar preventief effect hebben als een wettelijk verplichte directe verzekering, indien wordt voldaan aan de hiervoor geschetste voorwaarde van onafhankelijke claimbeoordeling, versoepeling van de bewijslast en snelle afhandeling en een adequate infrastructuur van registratie.

## Slot

In Nederland lopen jaarlijks bijna 250.000 werknemers door een arbeidsongeval of een beroepsziekte werkgerelateerd letsel op waardoor ze het werk moeten verzuimen. Dat aantal is al jaren van een constant hoog niveau. Werknemers die extra financiële schade hebben door werkgerelateerd letsel die niet door de sociale zekerheid wordt gedekt kunnen een beroep doen op het aansprakelijkheidsrecht. Naar schatting 1.500 slachtoffers krijgen de extra schade (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd via het aansprakelijkheidsrecht. De meeste slachtoffers moeten deze extra schade dus zelf dragen. Dit onderzoek start met de vaststelling dat het aansprakelijkheidsrecht verschillende knelpunten kent op juridisch gebied en op het vlak van schadecompensatie. Bovendien draagt het niet bij aan preventie.

Dit onderzoek analyseert de mogelijkheden van alternatieven voor dat aansprakelijkheidsrecht. De conclusie van het onderzoek luidt dat er voldoende alternatieven zijn voor het aansprakelijkheidsrecht. Deze alternatieven, een wettelijk verplichte directe verzekering en cao-compensatie, of een combinatie van beiden kunnen de knelpunten van het aansprakelijkheidsrecht oplossen, zodat slachtoffers de dubbele lijdensweg van het aansprakelijkheidsrecht wordt bespaard. Voor slachtoffers is een directe verzekering de beste oplossing. Schadecompensatie via een mix van schadecompensatie via de cao en directe verzekering is 'second best'. Hieruit volgt de aanbeveling aan sociale partners en de overheid om de schadecompensatie via het aansprakelijkheidsrecht te vervangen door een van deze alternatieven. Voor alle alternatieven geldt dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan zoals versoepeling van de bewijslast, uniforme en op wetenschappelijke inzichten gebaseerde claimbeoordeling, onafhankelijke rol van claimbeoordelaars, de mogelijkheid tot second opinion, een adequate infrastructuur op cao-niveau, sectoraal niveau en landelijk niveau en een aantal maatregelen om de preventie te bevorderen. Ongeacht de keuze voor een van deze alternatieven kan door de overheid en de sociale partners reeds nu een begin worden gemaakt met de vormgeving van deze voorwaarden.

## Literatuur

Barentsen, Barend & Stefan Sagel (2012). Kroniek van het Sociaal recht. *Nederlands Juristenblad*, aflevering 35, p.2453-2462.

CBS: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/6428C884-2E73-4343-8B86-020FCE8A1009/0/20140501v4art.pdf>

Cuelenaere, B, W. Zwinkels & A. Oostveen (2014). *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. Leiden, Astri beleidsonderzoek en -advies.

Ecorys Consulting en Astri Beleidsonderzoek en Advies (2011). *Onderzoek Evaluatie WIA*. Leiden, 17 januari 2011.

Eshuis, W.A. (2013). *Werknemerscompensatie in de steigers*. Utrecht: BigBusinessPublishers.

Eshuis, W.A., M.H. Schaapman, N.J. Philipsen, J.R. Popma, G. van der Laan, J.G. Bakker, A.P. Nauta, B. Sorgdrager (2009). *Leerzame Schadeclaims, leren van "worst case scenarios" als opstap naar effectieve interventie en preventie rond beroepsziekten*. Amsterdam, Hugo Sinzheimer Instituut.

Inspectie SZW: [http://www.inspectieszw.nl/Images/Signalement-Arbozorg-in-Nederland\\_tcm335-345345.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Signalement-Arbozorg-in-Nederland_tcm335-345345.pdf)

Knegt, R., W.A. Eshuis, J.M. Gaarhuis, A. Lunenburg, P. Mauser, J.R. Popma, M. Stekelenburg (2012). *Verhaal van werkgerelateerde schade*. Amsterdam, HSI, Universiteit van Amsterdam.

Lindenbergh, S.D. (2009). *Arbeidsongevallen en beroepsziekten*. Deventer, Kluwer.

Molen, H. van der, P. Kuijer, P. Smits, A. Schop, F. Moeijes, D. Spreeuwers, M. Frings Dresen (2012). Annual incidence of occupational diseases in economic sectors in the Netherlands. *Occupational and Environmental Medicine* 69 (7) p. 519-521.

SER: [https://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2010\\_2019/2012/stelsel-gezond-en-veilig-werken.ashx](https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2012/stelsel-gezond-en-veilig-werken.ashx).

SZW (2012). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 30 maart 2012*, nr. G&VW/VW/2012/1623.

Wilms, A., P. Feenstra, A. Houtkoop, A. Machiels-van Es (2013). *Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid*. Den Haag, Ministerie van SZWA.

Zwart, B.C.H. de, P.G.M. Molenaar-Cox, A. Oostveen, V. Haanstra (2014). *Versterken melding beroepsziekten, resultaten vragenlijstonderzoek*. Leiden, Astri.

# Hoofdstuk 4

## Vermogen maakt verschil: de scheve vermogensverdeling en de gevolgen ervan

Aldert Boonen



**Aldert Boonen**<sup>33</sup>

## Inleiding

‘Recordaantal miljardairs’ ‘Rijkste 1% bezit kwart vermogen’ en ‘Meer mensen dakloos door schulden’. De kranten staan vol met verhalen over hoe rijk of arm wij zijn en ook de actualiteitenprogramma’s op televisie laten zich niet onbetuigd.

Veel is het afgelopen jaar al gezegd en geschreven over de vermogensverdeling in Nederland. Aan visies en opvattingen geen gebrek. Tegelijkertijd richt de discussie over de vermogensverdeling zich veelal op de zeer rijken in Nederland. Andere groepen blijven onderbelicht. Dit onderzoek vertelt het verhaal van de gehele vermogensverdeling in Nederland. Het gaat dan om meer dan alleen de cijfers. Mensen bouwen om verschillende redenen vermogen op en dat vermogen biedt hen ook weer mogelijkheden. Deze twee aspecten zijn nog nauwelijks aan bod gekomen in de discussie over de vermogensverdeling. Dit onderzoek gaat hierop in.

Maar er is nog een ander aspect dat aandacht vraagt. Er is de afgelopen jaren flink gesneden in de verzorgingsstaat. De maximale WW-duur is verkort, de AOW-leeftijd stijgt, het hoger onderwijs moet steeds meer uit eigen zak worden bekostigd en in de zorg worden steeds hogere eigen betalingen gevraagd. Daarnaast worden burgers eerder en meer zelf verantwoordelijk gesteld voor allerlei noden. Meer werknemers hebben nu een flexibele arbeidsrelatie, zij lopen meer risico op werkloosheid en hebben minder sociale bescherming dan collega’s in vaste dienst. Het aantal zzp’ers groeit en daarmee ook het aantal mensen dat zelf zijn pensioen dient te regelen. Burgers dragen steeds vaker en steeds grotere financiële risico’s. Deze risico’s zijn vaak niet te financieren uit het inkomen, deels omdat juist het inkomen risico loopt. Om die risico’s op te vangen heeft men vermogen nodig. Met dit onderzoek willen wij de volgende vraag te beantwoorden:

Kunnen burgers de toegenomen risico’s die zij zelf dragen opvangen met hun vermogen?

Aan de hand van wetenschappelijke literatuur en data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) proberen wij deze vragen te beantwoorden. In deze bijdrage geven we eerst antwoord op een aantal vragen met betrekking tot vermogen. Waarom hebben mensen

<sup>33</sup> Aldert Boonen is werkzaam bij de FNV, als sociaal economisch beleidsmedewerker, met als belangrijkste thema’s: ongelijkheid, verdeling van rijkdom, belastingen en loonontwikkeling.

vermogen? Wie heeft er vermogen? Welke invloed heeft vermogen op het gedrag van mensen? Welke rol speelt de overheid ten aanzien van vermogen? Tot slot trekken we een aantal conclusies en doen we beleidsaanbevelingen.

## Waarom hebben huishoudens vermogens?

Vermogen is een middel om consumptie over de tijd heen te spreiden. Twee bekende voorbeelden zijn: sparen voor later, als er minder inkomen is, via een pensioenregeling; en geld lenen voor de aankoop van een huis, aangezien een huis erg duur is en de meeste mensen het aankoopbedrag niet ineens kunnen betalen. Miljoenen mensen bouwen via deze wegen vermogen op.

Mensen gaan verschillend om met de opbouw van vermogen, afhankelijk van hun voorkeuren en mogelijkheden. De meeste mensen vinden een buffer voor onvoorziene uitgaven, zoals de vervanging van een kapotte wasmachine, tv of koelkast van belang. Ook een inkomstendaling wil men graag met een spaarpot op kunnen vangen. Maar voor andere zaken lopen de voorkeuren sterk uiteen. Sommigen willen vermogen opbouwen om te ondernemen, anderen om een erfenis aan de kinderen achter te laten, maar er zijn ook mensen die hier geen belang aan hechten en die hun geld liever uitgeven.

Vrijwel iedereen vindt sparen voor de korte termijn belangrijk; een kleiner deel van de mensen denkt ook aan de middellange termijn. Maar bijna niemand kijkt verder dan tien jaar vooruit. De tijdshorizon van mensen kan gerelateerd zijn aan de grootte van hun buffer. Wie nauwelijks spaargeld heeft, zal zich vooral richten op de korte termijn. Het is dan niet zinvol om met langetermijnplanning bezig te zijn, aangezien de prioriteiten in het heden liggen; de koelkast of de wasmachine die kapot gaat of de rekening voor het eigen risico in de zorg die betaald moet worden.

Ruim de helft van de mensen zegt voorbereid te zijn op de financiële gevolgen van pensionering en werkloosheid, maar slechts de helft van hen heeft daarvoor maatregelen getroffen (Wijzer in geldzaken, 2013). Bijna driekwart van de mensen is dus niet voorbereid. Dat de WW korter wordt, de AOW later ingaat, er steeds hogere eigen bijdragen in de zorg zijn en het hoger onderwijs meer uit eigen zak betaald moet worden is niet direct terug te zien in de redenen die mensen opgeven om zij een buffer aan te houden. Wel is opvallend hoe snel mensen hun spaarpatroon aanpassen als zij verwachten dat de werkloosheid gaat toenemen. Zodra de bevolking verwacht dat de werkloosheid gaat stijgen, nemen de besparingen toe.

## Wie heeft er vermogen?

Alle Nederlandse huishoudens tezamen hebben € 1.060 mrd vermogen<sup>34</sup>. Dat is gemiddeld € 142.000 per huishouden. Echter, de verschillen in vermogen tussen de huishoudens zijn enorm. De rijkste 10% van alle huishoudens heeft bijna twee keer zoveel vermogen als alle andere huishoudens bij elkaar, ruim € 700 miljard versus € 360 miljard.

<sup>34</sup> Het vermogen bestaat uit: bank- en spaartegoeden, aandelen, obligaties, ondernemingsvermogen en eigen woningbezit, verminderd met (hypotheek-)schulden. Pensioenvermogen nemen we niet mee, hierover kunnen mensen niet zelf beschikken.

Tabel 1 laat zien hoe het vermogen is verdeeld over 10 groepen huishoudens van gelijke grootte (alle groepen bevatten 734.000 huishoudens), gerangschikt van de huishoudens met de kleinste naar de huishoudens met de grootste vermogens. Tabel 1 laat zien dat de groep huishoudens met de kleinste vermogens gemiddeld €80.000 negatief vermogen heeft per huishouden, oftewel een grote schuld. De tweede groep huishoudens heeft € 6.000 negatief vermogen per huishouden, de derde groep € 1.000 vermogen. De rijkste groep heeft gemiddeld bijna één miljoen euro vermogen per huishouden. Binnen deze groep bevinden zich de allerrijksten van Nederland, de mensen uit de Quote 500. Zij hebben per huishouden gemiddeld € 286 miljoen aan vermogen.

**Tabel 1** Verdeling van gemiddeld vermogen per huishouden, 2013

Vermogensgroepen	Gemiddeld vermogen x 1.000 euro
Laagste vermogens	-80
2e groep	-6
3e groep	1
4e groep	3
5e groep	11
6e groep	34
7e groep	85
8e groep	161
9e groep	273
Hoogste vermogens	940
waarvan: Quote 500	286.000

Bron: CBS, Quote 500

Tabel 1 laat zien dat er enorme verschillen bestaan in vermogen tussen huishoudens. Miljoenen huishoudens hebben niet tot nauwelijks vermogen, terwijl er ook grote groepen zijn die een zeer aanzienlijk vermogen hebben. Mensen met minder dan € 10.000 vermogen zijn niet goed in staat om financiële tegenvallers op te vangen, daarvoor is hun buffer te klein. Wie weinig vermogen heeft en bijvoorbeeld werkloos raakt, komt daardoor snel in de financiële problemen.

In de afgelopen 20 jaar zijn de vermogensverhoudingen gelijk gebleven, maar in absolute reële termen is de ongelijkheid gegroeid. De rijkste 700.000 huishoudens hebben hun vermogen de afgelopen 20 jaar met gemiddeld ruim € 400.000 zien stijgen, terwijl twee miljoen armere huishoudens hun vermogen met € 0 tot € 3.000 zagen stijgen. Het vermogen is de afgelopen 20 jaar harder gestegen dan het inkomen. Het belang van vermogen is daardoor toegenomen.

De ongelijkheid in de vermogensverdeling kan ten dele worden verklaard uit de verschillende spaarmotieven van mensen. Daarnaast beïnvloeden vier factoren de vermogensverdeling in sterke mate.

Als eerste het inkomen. Naarmate het inkomen hoger is, neemt het (gemiddelde) vermogen toe. Wie meer financiële armslag heeft, kan meer sparen.

Ten tweede de leeftijd. Hoe ouder, des te groter het vermogen. Vermogen bouwt men door de jaren heen op. Hoe ouder men is, hoe langer men heeft kunnen sparen.

Ten derde de woonvorm. Eigenwoningbezitters hebben meer vermogen dan huurders zonder huursubsidie en die hebben weer meer vermogen dan huurders met huursubsidie. Woningeigenaren bouwen vermogen op als de waarde van de woning stijgt en als zij de hypotheek aflossen. Daarnaast dalen de woonlasten ongemerkt (hypotheeklasten stijgen niet mee met de prijzen, de huren wel), in tegenstelling tot die van huurders, waardoor er extra ruimte ontstaat in de portemonnee. De woonlasten voor eigen woningbezitters zijn verder gedaald door de dalende hypotheekrente. Binnen de groep eigenwoningbezitters bestaan grote verschillen in de over- of onderwaarde van de woning, afhankelijk van het aankoopmoment. Door de huizen crisis van de afgelopen jaren is de woningwaarde fors gedaald. Daardoor staan de woningen van jonge huizenbezitters veelal 'onder water'.

De laatste factor die bepalend is voor de vermogensverdeling is de inkomstenbron. Ondernemers zijn rijker dan gepensioneerden die op hun beurt rijker zijn dan werknemers. Uitkeringsgerechtigden (behoudens AOW'ers) sluiten de rij.

Kortom, sparen is op zichzelf een eigen keuze, maar niet iedereen bevindt zich in de positie om veel te sparen en daarmee vermogen op te bouwen.

## Welke invloed heeft vermogen op het gedrag van mensen?

Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat de hoogte van het vermogen van invloed is op de arbeidsmarktkansen van mensen. In Groot-Brittannië volgen kinderen met vermogende ouders vaker hoger onderwijs (Karagiannaki, 2012). Zij behalen daarom uiteindelijk een hoger opleidingsniveau dan kinderen met arme ouders. Nu in Nederland het hoger onderwijs voor een steeds groter gedeelte met eigen middelen betaald moet worden, neemt de kans toe dat kinderen van rijkere ouders beter opgeleid zullen worden dan kinderen van arme ouders. Succes wordt zo erfelijk.

Bij werkloosheid bestaan er al verschillen tussen rijkere en armere werklozen. Rijkere werklozen zijn minder afhankelijk van hun uitkering dan armere werklozen, aangezien zij op hun vermogen kunnen interen (Lammers, 2014). Rijkere werklozen zoeken daarom selectiever naar een baan. Zij solliciteren niet op banen die in hun ogen te weinig betalen. Rijken blijven daardoor langer werkloos, maar vinden uiteindelijk wel een beter betaalde baan dan armen. Dat stelt hen dan weer in staat na de werkloosheid meer vermogen op te bouwen dan armere ex-werklozen, aangezien zij meer bestedingsruimte hebben.

Wie eerder met pensioen wil dan de officiële pensioenleeftijd, heeft vermogen nodig. Nu de AOW op een steeds latere leeftijd ingaat is steeds meer vermogen nodig om eerder met pensioen te kunnen. Daardoor is het voor vermogenden gemakkelijker om met vervroegd pensioen te gaan dan voor mensen zonder vermogen. Onderzoek bevestigt dat hoe groter hun vermogen is, hoe eerder mensen met pensioen gaan (Bloemen, 2011).

Er bestaat ook een relatie tussen vermogen en gezondheid. Er zijn aanwijzingen dat vermogen gezondheid positief beïnvloedt. Bij stress weten we dat vermogen een verklarende rol speelt. Wie niet tot nauwelijks vermogen heeft ervaart meer stress dan mensen met vermogen. Mensen met vermogen voelen zich zekerder. Daardoor roken vermogenden minder, hebben zij een betere gezondheid, leven zij langer en kunnen zij zich een betere leefomgeving permitteren (Kennickell, 2008). Het is echter niet altijd duidelijk of het vermogen de oorzaak is van gezondheidsverschillen, of dat de gezondheid het vermogen beïnvloedt. Hier dient nog meer onderzoek naar te worden verricht.

### Welke rol speelt de overheid ten aanzien van vermogens?

De overheid geeft dubbele signalen af voor de opbouw van vermogens. Met de hypotheekrenteaftrek stimuleert zij de aanschaf van huizen. Tegelijkertijd remt zij de vermogensopbouw door vermogensvrijstellingen te stellen bij de aanvraag voor de bijstand en toeslagen. Gevolg is dat huishoudens met een eigen huis (vaak de hogere inkomens) gestimuleerd worden om vermogens op te bouwen, terwijl huishoudens die toeslagen aanvragen (vaak de lagere inkomens) belemmerd worden in hun vermogensopbouw. Dat versterkt de ongelijkheid. Daarnaast lokken de eigen bijdragen op basis van vermogen in de AWBZ versnelde vermogensoverdracht van generatie op generatie uit, aangezien vooral ouderen gebruik maken van de AWBZ.

De fiscale behandeling van het vermogen is afhankelijk van het soort vermogen. Vermogen in de eigen woning is onbelast, evenals vermogen in de eigen onderneming. Over spaargeld of aandelenbezit dient men, boven de € 21.000, 1,2% belasting te betalen. Wie hypotheekrente betaalt krijgt via de hypotheekrenteaftrek weer een gedeelte van zijn betaalde rente terug.

In zijn totaliteit wordt vermogensvorming door de overheid gesubsidieerd. Zij is meer geld kwijt aan de hypotheekrenteaftrek dan aan alle andere (indirecte) belastingen en vermogenstoetsen op vermogen. In 2012 ging dit om een bedrag van ruim € 1 miljard.

### Conclusies

De verzorgingsstaat van begin jaren '80 is niet meer. Steeds vaker dragen burgers zelf de verantwoordelijkheid voor de risico's die zij lopen. Met dit onderzoek wilden wij de vraag beantwoorden of burgers in staat zijn de risico's, die de overheid bij hen neerlegt, op te vangen met hun vermogen.

Ongeveer drie miljoen huishoudens in Nederland hebben schulden of nauwelijks vermogen, maximaal € 10.000. Zij kunnen het zonder inkomsten maximaal een half jaar uitzingen, maar in de meeste gevallen nog geen drie maanden. Voor hen komt een onverwachte inkomstendaling hard aan. Tegelijkertijd is er een groot aantal huishoudens met een aanzienlijk vermogen.

In een samenleving waarin de overheid zich steeds verder terugtrekt uit het sociaaleconomische domein zijn de cijfers over de vermogensverdeling weinig hoopgevend. Grote groepen mensen kunnen op basis van hun vermogen geen extra financiële



verantwoordelijkheden aan en grotere risico's lopen. Hun vermogen is volstrekt onvoldoende om een inkomensachteruitgang bij arbeidsongeschiktheid of werkloosheid op te vangen, zeker als ze steeds minder recht hebben op sociale zekerheid. Ook voor het zelf investeren in een opleiding hebben zij te weinig vermogen.

Hier tegenover staan de vele huishoudens die wel aanzienlijke vermogens hebben en die hun vermogens ook hebben zien stijgen. Daarbij moeten we wel aantekenen dat het vaak gaat over vermogen in de eigen woning. Daarover kunnen huishoudens minder gemakkelijk beschikken dan over spaargelden of beleggingen.

Vermogen is ook bepalend voor succes en gezondheid. Kinderen met rijke ouders zullen vaker hoger onderwijs gaan volgen, vermogenden vinden betere banen vanuit werkloosheid en gaan eerder met pensioen. Daarnaast zijn vermogenden gezonder dan mensen zonder vermogen. Dit alles versterkt de ongelijkheid. Waar wij jarenlang een samenleving kenden waarin gelijke kansen voor iedereen centraal stonden, gaan wij langzaam terug naar een samenleving waarin succes overerfbaar is. Doordat mensen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen en de verzorgingsstaat stap voor stap kleiner wordt, krijgt vermogen weer een grotere kans om onderscheidend te zijn.

Ook de fiscale behandeling van vermogen versterkt de ongelijkheid. Lage inkomens worden ontmoedigd vermogens op te bouwen, terwijl huizenbezitters via de fiscale vrijstelling van de eigen woning en de hypotheekrenteaftrek juist worden aangemoedigd vermogen in de eigen woning op te bouwen.

## Aanbevelingen

Gezien de zeer scheve vermogensverdeling is het de vraag of het wenselijk is dat de verzorgingsstaat inkrimpt. Weliswaar hebben veel huishoudens voldoende vermogen (inclusief de overwaarde in het eigen huis) om gedurende langere tijd een inkomensdaling op te vangen of eigen betalingen te doen voor hoger onderwijs of zorg, daar tegenover staan miljoenen huishoudens die niet in staat zijn om, als dat nodig is, de toegenomen verantwoordelijkheid voor financiële risico's op te vangen met hun vermogen. Vaak zijn ze jong en/of wonen in een huurwoning.

Het is echter de vraag of het stoppen van een verdere inkrimping van de verzorgingsstaat een haalbare kaart is. Kabinet na kabinet zet het mes in de sociale voorzieningen en voorlopig lijkt het einde nog niet in zicht. Bij een verdere inkrimping is het noodzakelijk dat mensen zich hierop kunnen voorbereiden en zich er tegen kunnen wapenen door vermogen op te bouwen. Echter, dat kost tijd. Veel huishoudens zullen jaren nodig hebben om een spaarpot van € 10.000 op te bouwen. Hier dienen kabinetten meer rekening mee te houden.

In deze lijn is het aan te bevelen dat huishoudens met weinig vermogen meer gaan sparen. Daarbij dienen wij in het achterhoofd te houden dat vooral de lage inkomens nauwelijks vermogen hebben. Voor hen zullen wij sparen aantrekkelijker moeten maken. Maar vaak kunnen zij al nauwelijks rondkomen van hun inkomen. Dat maakt sparen welhaast onmogelijk. De drempel om te sparen moet dus omlaag. Dat kan via de herintroductie van de spaarloonregeling,

waarmee werknemers fiscaal vriendelijk sparen vanuit hun brutoloon. Of door hen meer bestedingsruimte te geven, door de laagste belastingtarieven te verlagen of een hogere algemene heffingskorting.

De vermogensongelijkheid is groot in Nederland. En die scheefheid neemt in absolute bedragen toe. Er zijn verschillende opties om de scheefheid van vermogens te corrigeren.

De eerste optie betreft een solidariteitsheffing op vermogen. De vermogensongelijkheid is mede zo groot door de jarenlange voordelige fiscale routes voor vermogenden (in de vorm van lage vennootschapsbelastingtarieven, mogelijkheden tot uitstel van belastingbetaling voor directeur-grootaandeelhouders en hoge onbelaste rendementen in combinatie met hoge belastingtarieven voor werknemers). Daarom is veel te zeggen voor een eenmalige solidariteitsheffing op het vermogen. Natuurlijk zijn er verschillen in de mate waarin mensen hebben geprofiteerd van deze voordelen. Mensen met hoge vermogen hebben sterker geprofiteerd dan mensen met lage vermogen. Het is dan ook rechtvaardig dat mensen met hoge vermogen een hogere eenmalige heffing op hun vermogen betalen. Het is wel de vraag in hoeverre een solidariteitsheffing haalbaar is.

Om in de toekomst een verdere scheefgroei van vermogens te voorkomen stellen we voor om de verschillen in belastingtarieven tussen werknemers, ondernemers en aandeelhouders ongedaan te maken.

Vermogen is ten dele een afgeleide van de inkomensverdeling en de te betalen belastingen. We weten dat de inkomensverdeling ongelijk is, maar dat geldt evenzeer voor de belastingverdeling. Bedrijven betalen minder belasting dan werknemers. Dat is goed voor de aandelenkoersen en daarmee voor de aandeelhouders, terwijl werknemers juist minder geld overhouden om vermogen op te bouwen. Het gelijk trekken van de belastingen tussen werknemers, ondernemers en bedrijven zal de vermogensongelijkheid verminderen. Denk hierbij aan het dusdanig verhogen van de vennootschapsbelasting, verminderen van de voordelen voor ondernemers (MKB-vrijstelling en zelfstandigenaftrek) en het verlagen van de belastingtarieven op arbeid, zodat de vorm van inkomen niet meer bepalend is voor de belasting die men betaalt. Bij gelijke inkomsten heeft een werknemer, ondernemer of aandeelhouder dan evenveel netto inkomen en kan iedereen zelf bepalen of men al dan niet vermogen opbouwt. Door hogere vennootschapsbelasting daalt de nettowinst van bedrijven en daarmee de waarde van de aandelen. Daardoor daalt het vermogen van aandeelhouders. Minder fiscale voordelen voor zelfstandigen zullen ertoe leiden dat hun bestedingsruimte daalt, waardoor zij minder vermogen op kunnen bouwen. Door lagere belasting op arbeid stijgt de bestedingsruimte voor lage inkomens, zodat ook zij vermogen op kunnen bouwen.

Een derde optie om het belastingstelsel op het gebied van vermogen eerlijker te maken is het onderbrengen van alle vermogensbestanddelen (waaronder de eigen woning) in box 3. Het gevolg daarvan is dat de hypotheekrenteaftrek sterk wordt beperkt en het vermogen in huizen even zwaar wordt belast als spaargeld of aandelen. Mensen worden dan niet meer financieel geprikkeld om te kiezen voor een bepaald vermogensbestanddeel.

In onze optiek verdienen de tweede en derde optie de voorkeur boven een vierde optie: het verhogen van de vermogensrendementsheffing. Immers, het opbouwen van vermogen is ook een eigen keuze. Sparen is niets anders dan het uitstellen van consumptie. Er is geen reden om dat te belasten. Zeker niet als het spaargeld nauwelijks rendement oplevert, zoals nu. De rente is marginaal hoger dan de inflatie. De combinatie van lage rente, inflatie en vermogensrendementsheffing zorgt ervoor dat de waarde van spaartegoeden afneemt.

Een vijfde optie, het belasten van de waardeontwikkeling van vermogen, ligt meer in de rede dan het verhogen van de vermogensrendementsheffing. Een belasting op de waardeontwikkeling van vermogen doet meer recht aan het principe sterkste schouders, zwaarste lasten. Daarmee ontzie je kleine spaarders, terwijl vermogenden die via beleggingen wel goede rendementen behalen worden belast. De vrijstelling van de dividendbelasting voor beleggers kan dan eveneens van tafel, aangezien die opbrengsten niet tot uiting komen in de waardeontwikkeling van vermogen.

## Literatuur

Bloemen, H.G. (2011). The effect of private wealth on the retirement rate: an empirical analysis, *Economica*, Vol. 78, pp. 637-655

Karagiannaki, E. (2012). *The effect of parental wealth on children's outcomes in early adulthood*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London; London School of Economics

Kennickell, A.B. (2008). What is the difference? Evidence on the distribution of wealth, health, life expectancy, and health insurance coverage, *Statistics in Medicine*, Vol. 27, pp. 3927-3940

Lammers, M. (2014). The effects of savings on reservation wages and search effort, *Labor Economics*, Vol 27, pp. 83-98

Wijzer in Geldzaken (2013). *Publieksmonitor*.

# Hoofdstuk 5

## Vakmanschap en professionaliteit. Wat kan de FNV ermee?

Saskia Boumans



## Saskia Boumans<sup>35</sup>

*“De manier waarop we werken werkt niet. Zelfs als jij een van de gelukkigsten bent met een baan, dan nog is de kans groot dat je 's ochtends niet met heel veel enthousiasme het kantoor betreedt. Je voelt je niet echt gewaardeerd, alle afleidingen zorgen ervoor dat je nauwelijks aan je echte werk toekomt en sowieso is het niet zo duidelijk waartoe dat werk precies dient.”*

Zo begint in juni 2014 een artikel in de New York Times. De kop ‘Why you hate work’<sup>36</sup> laat weinig aan de verbeelding over. De schrijvers, werkend voor het wereldwijd opererende consultancybedrijf ‘The Energy Project’ reproduceren een aantal onderzoeksresultaten die hun boude inleiding moeten ondersteunen. Zo voelt enkel 13 procent van de werknemers uit de 142 onderzochte landen zich geëngageerd in zijn of haar werk, schrijven ze. Gelukkig laten ze de lezer niet met lege handen achter. Na ondervraging van 12.000 Amerikaanse kantoorwerknemers is gebleken dat er vier behoeften zijn die het engagement en de productiviteit van mensen het meest positief beïnvloeden. Het gaat dan om de mogelijkheid om je regelmatig op het werk op te laden, je gewaardeerd te voelen, zelf te bepalen waar en wanneer je welk werk doet en de behoefte om bij te dragen aan een hoger doel.

De beschreven behoeften zijn herkenbaar. Het idee dat werk niet alleen moet bijdragen aan de doelstellingen van de werkgever, maar ook een functie moet hebben in het leven van de werknemer heeft ook diepe wortels in de vakbeweging. De ‘kwaliteit van de arbeid’ werd na onderlinge solidariteit en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden een belangrijke pijler van modern vakbondswerk. In de grondslagen van de FNV uit 1997 lezen we: *“De FNV wil volwaardig werk voor iedereen. Dat is werk waarin mensen zich kunnen ontplooien, zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen en met elkaar kunnen communiceren en het is werk dat veilig is en de gezondheid niet schaadt. Het moet zinvol werk zijn, dat wil zeggen werk dat herkenbaar bijdraagt aan het product of de dienstverlening van het bedrijf.”*

### Werk als zingevende activiteit

Na een periode waarin zaken als loonmatiging het vakbondswerk domineerden, lijken de laatste jaren vakmanschap en professionaliteit als uitingsvormen van aandacht voor de relatie tussen werk, mens, ontplooiing en autonomie weer bovenaan de vakbondsagenda te staan. In deze jaren van interne strijd, teruglopend ledental en uitblijvende successen zijn er twee strategieën of ideeën waar de pijlen op worden gericht: activerend vakbondswerk en terug

35 Saskia Boumans (1975) is politicologe en werkzaam als onderzoeker bij de FNV waar zij onderzoek doet naar bedrijven en sectoren. Hiervoor was zij onder andere werkzaam bij de Belgische vakbond het ABBV en een internationaal vakbondsnetwerk.

36 Het artikel kan worden terug gelezen op de site van de NYT: [http://www.nytimes.com/2014/06/01/opinion/sunday/why-you-hate-work.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/06/01/opinion/sunday/why-you-hate-work.html?_r=0) Het rapport van Towers Watson waar het artikel op gebaseerd is: <http://www.towerswatson.com/assets/pdf/2012-Towers-Watson-Global-Workforce-Study.pdf>

naar de werkvloer middels vakgericht vakbondswerk. Midden in de crisis van de FNV pennen de voormalige kopstukken van de FNV in hun besluiten uit Dalfsen van 3 december 2011 neer: *“Mensen met soortgelijk werk willen en krijgen ruimte en autonomie om zelf te bepalen hoe ze het werk, beroep en de arbeidsvoorwaarden vormgeven.”* En: *“De Nieuwe Vakbeweging heeft als ambitie om een bijdrage te leveren aan het vermogen van mensen om zich in en door hun werk te ontwikkelen tot vrije, onafhankelijke individuen.”* En, toevallig of niet, bij de acties van de schoonmakers, bij de nu al jaren durende strijd in de zorgsector rond de grootste cao van Nederland (VVT), en bij de grootste vakbondsactie van de laatste jaren, de staking van 50.000 leraren tegen bezuinigingen in het passend onderwijs, speelden vakmanschap en professionaliteit een prominente rol.

Het idee van zinvol werk waarin ruimte is om jezelf te ontwikkelen en waarvoor waardering bestaat, is dus sterk verbonden met de identiteit van de vakbeweging. De schrijvers van het artikel ‘Why you hate work’ richten zich echter anders dan de titel doet vermoeden niet tot werknemers, maar tot werkgevers. Ze refereren aan de positieve relatie die er bestaat tussen het werkgeeluk van een werknemer en zijn of haar engagement, loyaliteit, werkbevredegiging en daarmee de winstgevendheid – de productiviteit – van die werknemer. De schrijvers van het artikel stellen zichzelf – en ons – uiteraard de vraag waarom werkgevers dan niet al jaren proberen hun werknemers gelukkig te maken? De vraag die het artikel bij mij opriep was echter een andere: als werkgevers overgaan tot een psychologisering van het werk door de behoeften van de werknemer om goed werk af te leveren te gebruiken voor het realiseren van de winstdoelstellingen, kan het nastreven van vakmanschap en professionaliteit dan nog een emancipatoire vakbondsstrategie zijn? De vraag die hieraan vooraf gaat is: wat is vakmanschap en professionaliteit eigenlijk? In de komende bladzijden wordt op elk van de drie vragen ingegaan.

## Vakmanschap als beroepswaarde

In het dagelijkse taalgebruik betekent vakmanschap meestal zoiets als ‘kwaliteitsvol werk’. Professioneel werken of professioneel *zijn* betekent net zoiets. Een intuïtief verschil tussen vakmanschap en professionaliteit is dat vakmanschap meer wordt geassocieerd met handwerk, met het manipuleren van materialen, terwijl professionaliteit eerder denken dan doen is, in ieder geval niet met de handen iets doen. In de wetenschappelijke literatuur vinden we dit onderscheid ook terug (Freidson, 1999, De Jonge, 2014). Een interessanter onderscheid dan een discussie over de juiste indeling van beroepen op basis van denken of doen, is om te kijken naar de *functie* van beide begrippen in het arbeidsproces. Wat dan opvalt, is dat professionaliteit net als vakmanschap sterk verbonden is met de organisatie van het werk, en daardoor ook met de inrichting van de economie en de dominante politieke ideologie in een bepaalde periode. Veranderingen in de manier van organiseren van het werk van professionals heeft er toe geleid dat er twee concepten zijn ontstaan van professionaliteit (Evetts, 2005). In dit stuk wordt vakmanschap meegenomen, omdat verschillen die er zijn in het denken over en de praktijk van vakmanschap sterk overeenkomen met die van de professies.

Het eerste concept gaat uit van een bepalende mate van controle over de conceptualisering, de inhoud en de uitvoering van werk binnen een bepaald kennisgebied. Door dit zelfbeheer openen zich mogelijkheden voor de vakman/vrouw en de professional om zich als mens te ontplooiën, waardoor deze vorm van vakmanschap en professionaliteit ook een democratische waarde belichaamt.

Laten we eerst kijken wat er hier met de professional wordt bedoeld. De professies, want daar komen de begrippen professional en professionaliteit vandaan, zijn van oudsher de zogenaamde vrije beroepen, zoals advocaten, notarissen en artsen, maar vandaag de dag wordt dit vaak uitgebreid tot de semi-publieke dienstverlening. Door hun monopolie op kennis, middels eigen opleidingen, tuchtcolleges, beroepsstandaarden en collegiale consultaties, hebben ze hun beroep weten af te sluiten. Enkel zij bepalen wie er toegang heeft tot het beroep en welke taken al dan niet tot hun vak behoren. De dienstbaarheid aan hogere waarden als gerechtigheid, waarachtigheid en gelijkheid, zorgt ervoor dat zij hun status kunnen uitoefenen in een ruimte die zich tussen de markt en de bureaucratie bevindt. Het discours rond de professies zoals ontwikkeld door Freidson (2001), Parsons (1939) en Durkheim (1957), is bepalend geweest voor de toegeschreven positieve rol van de vrije beroepen in de samenleving. De professies worden door hen wel als moreel anker gezien.

Voor vaklieden of vakmanschap wordt een andere kern gedefinieerd door de weinige academici die zich hiermee hebben bezig gehouden. Voor Braverman (1974) staat de verbinding tussen conceptualisering en uitvoering centraal, wat in de praktijk van het werk een grote autonomie vraagt, terwijl Sennett (2008) de nadruk legt op de identiteitsvorming door werk uitgevoerd enkel omwille van het werk zelf. Vakmanschap op deze manier bekeken is een verbindend element tussen mensen en voor mensen zelf, en daardoor van democratische betekenis: door middel van werken, dat wil zeggen het uitoefenen van vakmanschap, hebben mensen de mogelijkheid zich op democratische wijze tot elkaar te verhouden.

### Professionaliteit als organisatiewaarde

Het tweede ideaaltype is organisatorische professionaliteit en vakmanschap, en is vooral een managementinstrument. Organisatorische professionaliteit is gebaseerd op het aantrekkelijke vertoog en de praktijk van de professies: verantwoordelijkheid, regelmogelijkheden, platte organisaties en de mogelijkheid om zinvol, dienstbaar, werk te verrichten. De essentie van professionaliteit en vakmanschap als organisatorische waarde is dat het een vorm van geïnternaliseerde controle of zelfcontrole is waardoor supervisie van op een grote afstand kan plaatsvinden (platte organisatie, autonomie) en veranderingen in het beroep en/of de werkorganisatie doorgevoerd kunnen worden (Evetts, 2005).

Deze vorm van professionaliteit en vakmanschap is verbonden aan de flexibele productiemodus en het New Public Management. Het failliet van het Fordisme in de jaren '70 en de sterke arbeidersbeweging gaven zuurstof aan nieuw rechts dat succesvol een aantal politieke ideeën op de agenda plaatst: de economie is niet concurrerend genoeg, levert te weinig kwaliteit en er is geen oog voor de klant (Rose en Miller, 1995). Dit koppelen zij, zoals de invloedrijke econoom Friedman, aan problemen in 'de organisatie van het nationale leven': zij zien een



gebrek aan ondernemerschap, autonomie en zelfmotivatie bij burgers en werknemers. Deze ideeën leiden tot nieuwe inzichten over democratie (zelf doen), het privatiseren van publieke dienstverlening (vrije markt) en ook tot de constructie van een nieuwe werknemer. Deze wordt gemodelleerd naar het beeld van de Japanse arbeider die had gezorgd voor het economische wonder in dat land: een (ondernemend) individu die zelfvervulling nastreeft in zijn werk en werk ziet als een essentieel onderdeel op de weg naar die zelfvervulling (Rose, 1999: 454).

Die iconische Japanse arbeider werkte in de autofabriek van Toyota, uitvinder van de *lean production*. Een wijze van produceren die radicaal verschilt van het Taylorisme. De massaproductie van grote hoeveelheden eenvormige producten in lange productiecycli werd vervangen door onderling verschillende producten die in relatief kleine oplagen werden geproduceerd. Fabrieken met tienduizenden arbeiders die grotendeels voltijds werkten in een planning die (half-)jaarlijks werd opgesteld, werden vervangen door relatief kleine gespecialiseerde bedrijven die economisch afhankelijk waren van één of een beperkt aantal afnemers, georganiseerd in een flexibel arbeidsschema dat zich liet dicteren door de vraag uit de markt. De globalisering van de wereldeconomie, de verdere automatisering van productieprocessen en de mogelijkheden die de snel ontwikkelende ICT bracht, grijpen in op dit flexibele organisatie-model dat Westerse bedrijven in de jaren '80 en '90 massaal uit Japan kopiëren.

De hedendaagse flexibele productiemodus met haar decentrale besluitvorming, niet-gescripte klantcontacten, flexibele arbeidsuren en flexibele functies vormt samen met de nieuwe arbeidsmoraal waarin eigen verantwoordelijkheid en autonomie kernbegrippen zijn de basis van professionaliteit als organisatorische waarde. Werknemers krijgen in deze bedrijven niet zelden meer vrijheid, meer zeggenschap en meer verantwoordelijkheid dan in de oude Tayloristische of in de bureaucratische arbeidsorganisaties. Wat ze echter niet krijgen is de status en de financiële beloning die gepaard gaan met beroepsmatig vakmanschap en professionaliteit, vandaar dat Evetts spreekt over de mythe of de ideologie van professionaliteit (Evetts 2003).

## Voorbeelden van de nieuwe arbeidsmoraal

Het verschil tussen de vakmanschap en professionaliteit als beroepswaarde en als organisatorische waarde kan worden gezien als een verschuiving van *professionalisering* als proces om een beroepsgroep 'af te sluiten' naar *professionaliteit* als arbeidsmoraal.

Laten we naar een paar voorbeelden kijken om het concreet te maken. Bijvoorbeeld naar Divosa, de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen. Zij zet vakmanschap in bij de reorganisatie van het werk van de sociale diensten. Divosa wil het vakmanschap van haar werknemers verhogen omdat door een ontwikkeld vakmanschap werknemers flexibel zijn. Deze flexibiliteit is nodig omdat de organisatie gaat veranderen en waarschijnlijk nog wel een hele tijd zal blijven veranderen. Vakmanschap wordt door Divosa gedefinieerd als een houding ten opzichte van werk: "*Vakmanschap kenmerkt zich door een professionele houding die er op is gericht om je vakmanschap voortdurend te blijven ontwikkelen en nieuwe inzichten eigen te maken.*" Wat de kadrering van vakmanschap op deze manier lijkt te suggereren is dat niet de formele organisatie

van het werk – dat willen zeggen de instantie/werkgever, het wettelijk kader e.d. – de kwaliteit van de dienstverlening moet borgen, maar de kwaliteit, het vakmanschap dus van de individuele werknemer.

Een ander voorbeeld is de onrust en het ongenoegen in met name de publieke sector dat in 2005 de kop opstak doordat de marktsector doordringt in de bureaucratie waarbinnen werknemers in delen van de publieke dienstverlening een professionele ruimte hadden veroverd. De beweging 'Beroeps(z)eer' articuleerde dit ongenoegen en richtte zich op allerlei aspecten, waaronder de inperking van de handelingsruimte en de autonomie die negatieve gevolgen heeft voor de onafhankelijkheid en de kwaliteit van dienstverlening. Opvallend is dat Jansen, Van den Brink en Kole als de spreekbuizen van de beweging beroeps(z)eer, later omgedoopt tot beroepstrots, in hun kritiek op de huidige organisatie van de publieke sector juist gebruik maken van die nieuwe arbeidsmoraal verbonden aan organisatorische professionaliteit middels een geïndividualiseerde en gedepolitiseerde visie op werk en daarmee ook op de rol van de werknemer. Het ongenoegen van professionals wordt verengd tot een gebrek aan vertrouwen en een bureaucratische overheid. CDA'er Herman Wijffels verwoordt dit als volgt: *"Het gaat erom de kracht te vinden niet buiten jezelf, maar in jezelf."* Jansen, Van den Brink en Kole voegen daaraan toe dat *"voor die ontwikkeling [...] het erkennen en voeden van de beweging naar beroepstrots van groot belang [is]"* (Jansen et al., 2009: 20-21). Met deze 'beweging' wordt de omzetting van ongenoegen en boosheid naar eigen verantwoordelijkheid bedoeld. Dit impliceert dat de kwaliteit van de individuele werknemer de kwaliteit van de dienstverlening moet borgen en niet het institutionele kader.

Als laatste voorbeeld van deze nieuwe arbeidsmoraal het pleidooi om terug te keren naar het Rijnlandse model, waarvan hoogleraar Mathieu Weggemans misschien de grootste pleitbezorger is. Het terugkerende element in Weggemans pleidooi is de rol van een collectieve ambitie: hoe groter de collectieve ambitie, hoe groter de motivatie en hoe minder planning en controle nodig is. Doordat de professional zich persoonlijk betrokken voelt bij het bedrijf, bij de klant, bij het product door een gemeenschappelijk ervaren hoger doel zal hij of zij beter werken. Als we terugkeren naar Freidson en hoe hij het unieke van de professional beschrijft, lijkt er bijna geen verschil te bestaan met Weggemans professional: *"Mere technical specialists are those who make skillful use of their knowledge and skill for any purpose, serving whoever has the power or capital to support them. They are condottieri, 'freelances', or 'hired guns', mercenaries with no personal values beyond doing their work skilfully. By contrast, part of professionalism's claim to special status includes a claim of allegiance to some transcendent value, whether that be Truth, Beauty, Enlightenment, Justice, Salvation, Health, or Prosperity."* (Freidson, 1999: 127).

Wat alle drie voorbeelden gemeenschappelijk hebben is dat vakmanschap een functie is om het bedrijfsbeleid te realiseren. Vakmanschap en professionaliteit worden binnen de kaders van de markt gesitueerd.

## Depolitiserend en negatieve vrijheid

De nieuwe arbeidsmoraal waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat betekent ook een ontkenning van een mogelijke tegenstelling in belangen tussen werknemers, werkgevers en afnemers. Hierdoor wordt arbeid gedepolitiseerd en buiten het domein van de politiek geplaatst. Iedereen staat als individu tegenover elkaar. In deze moraal wordt het Zelf benadrukt, de soevereiniteit van het individu dat gericht is op het eigenbelang. Niet het individu met verplichtingen en in verbondenheid staat centraal, maar de vrijheid als zelfactualisatie. Het individu verliest daardoor zijn sociale context en wordt teruggeworpen op zichzelf. In dit geval is dat de professional die wordt geacht zelf aan de slag te gaan.

Een ander gevolg is dat de functie van de vakbeweging ter discussie staat. Zij opereert immers op het vlak van de politieke economie en stelt dat de inrichting van de arbeid gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de mens en de maatschappij.

Tot slot betekent het ook dat er geen ruimte meer is buiten de markt. Vakmanschap en professionaliteit buiten de markt zijn manieren om als werknemer meer te zijn dan een homo economicus, maar door menselijk waarde te voelen (Sennett, Braverman) en dienstbaar te zijn aan een ander (Freidson). Vakmanschap en professionaliteit zoals opgevat door Jansen c.s., maar ook door Korevaar en Weggeman, situeert zich binnen de markt en is dienstbaar aan de individuele mens als concurrerend wezen. Het idee van beroepstrots en vakmanschap krijgt daardoor een cynische lading.

## Arbeidsvoorwaardenbeleid FNV

Op welke manier vinden we vakmanschap en professionaliteit terug bij de FNV? Als we kijken naar de arbeidsvoorwaardennota's, die het uitgangspunt vormen voor de standpunten en onderhandelingen van bestuurders op bedrijfs-, sector- en landelijk niveau, dan valt op dat ook hier een gemeenschappelijk belang tussen werkgevers en werknemers het uitgangspunt is. In bijna alle teksten is het gemeenschappelijke belang het verhogen van de productiviteit, en in functie daarvan worden andere gemeenschappelijke belangen geformuleerd. Zo staat in de nota 2009-2013: *“Het benutten van de talenten van alle werkenden en werkzoekenden is cruciaal voor de groei naar een economisch gezonde en sociaal sterke samenleving.”* En in de hierop volgende nota die de periode 2014-2017 beslaat, staat: *“De FNV wil meer echte banen. Dat zijn banen met een stabiel en volwaardig inkomen en perspectief op ontwikkeling. Dat is goed voor werknemers. Omdat ze op die manier weten waar ze aan toe zijn en niet in onzekerheid hoeven te leven. Dat is goed voor werkgevers. Omdat tevreden werknemers met echte banen productiever zijn en betere producten maken. En dat is goed voor Nederland.”*

De FNV wil dit vervolgens niet realiseren door harder te werken, maar middels het herstel van vertrouwen en sociale innovatie. Dit laatste wordt gedefinieerd als het realiseren van productiviteitsverhogingen door slimmer te werken. Slimmer werken betekent dan onder andere het aanboren van het innovatief talent van werknemers, het verhogen en gebruik maken van het vakmanschap van werknemers door enerzijds opleidingen en anderzijds meer zeggenschap

en het vergroten van de professionele ruimte. En het vertrouwen, dat vooral in de nota's sinds 2014 een thema wordt, wordt gekaderd in waardering van de leidinggevenden waardoor de betrokkenheid van mensen groter wordt, ze meer plezier hebben in hun werk en ze meer kwaliteit leveren en innovatiever zijn.

Het gevolg van de notie van het gemeenschappelijk belang is dat alles in dit kader wordt geplaatst. Voor vakmanschap<sup>37</sup> betekent dit dat het een instrument wordt om het gemeenschappelijk belang te realiseren. In de FNV-nota 'Vakmanschap, afspraken en uitvoering' lezen we bijvoorbeeld: *"Om de ambities van het bedrijf en de werknemers te kunnen realiseren en de continuïteit van de organisatie te garanderen, bevordert de werkgever het vakmanschap van alle werknemers."* Het vergroten van vakmanschap is geen waarde op zichzelf. Net als het vergroten van het plezier van mensen in hun werk of hun ontwikkelingsmogelijkheden als mens, waar vakmanschap aan kan bijdragen zoals we bij Sennett en Braverman hebben gezien, geen waarde op zichzelf is. Vakmanschap opgevat zoals in de FNV-arbeidsvoorwaardennota's 2004-2017 is een vorm van organisatorisch vakmanschap omdat het een functie is in de aansturing van het bedrijf.

### Vak of sociale eenheid?

Opvallend is dat vakbonden binnen de FNV-koepel die zich richten op een beperkt aantal beroepen binnen een min of meer afgebakende sector, zoals de AOb (onderwijs) en de NVJ (journalistiek), vakmanschap en professionaliteit wel invullen vanuit een beroepswaarde, vanuit de werknemer zelf dus. Hiervoor is een aantal verklaringen mogelijk. Bijvoorbeeld dat beide organisaties een beroepsgroep organiseren die gelieerd is aan de professies – leerkrachten en journalisten in dit geval. Professionele waarden als onpersoonlijkheid, zelfsturing, discretionaire bevoegdheid staan weliswaar onder druk, maar zijn nog niet verloren. Of vakmanschap als beroepswaarde nog mogelijk is in de organisatie van het productieproces, is onderwerp van debat. Wat in ieder geval zo is, is dat het vandaag de dag geen betwist onderwerp is.

Een andere mogelijke verklaring is de beperkte reikwijdte van deze organisaties. De mogelijkheid om een diepgaande kennis te hebben van de sector is daardoor aanzienlijk groter. Een derde, samenhangende, mogelijke verklaring is dat het beroep van journalist en zeker dat van leerkracht een bepaald kennisgebied omvat.

De strategie van de AOb en de NVJ is echter niet zonder bezwaren. Een bezwaar is dat de strategie gebaseerd is op uitsluiting. Niet de sociale eenheid – alle werknemers in een bedrijf of organisatie worden georganiseerd – maar enkel één beroepsgroep. Zeker in een situatie dat de markt doordringt in een sector, zoals in het onderwijs en de zorg, kan dit leiden tot scherpe ongelijkheden.

37 Professionaliteit wordt niet uitgewerkt in de arbeidsvoorwaardennota's.

## Conclusie

Dit artikel begon met het artikel 'Why you hate work' en de vraag waarom werkgevers niet al jaren de behoeften van werknemers bevredigen door het arbeidsproces zo in te richten dat dit mogelijk is? Tot voor kort was het investeren in werknemers, anders dan het betalen van een loon, niet nodig. Door de toenemende druk is het werknemersengagement – dat wil zeggen harder werken dan contractueel verplicht, “*going the extra mile*” – niet meer mogelijk. De werknemer kan weer veerkrachtig worden gemaakt door duurzaam engagement te realiseren door het bevredigen van de behoeften die een mens tot mens maakt, zo schrijven de consultants. Het antwoord verrast niet en geeft tegelijkertijd blijk van een bijzonder cynisch wereldbeeld.

Wat betekent dit nu voor de vakbeweging? Is vakmanschap een zo gecorrumpeerd begrip dat de FNV haar handen ervan af moet trekken? En zou ze bijgevolg het idee dat arbeid mensen plezier kan verschaffen, dat ze er een vervulder, intelligenter en democratischer mens van kunnen worden, loslaten? De meeste mensen slijten de beste uren van de dag en de beste dagen van hun leven op hun werk. Alleen al vanuit dat oogpunt is het onverstandig dat de vakbond zich enkel op loon concentreert. Bovendien is er het democratische aspect: ook werknemers zijn geïnteresseerd in en hebben een belang bij de inrichting van de economie. De toenemende aandacht van de FNV voor vakmanschap is daarom ook toe te juichen. Het wringt echter in het verband tussen inhoud en finaliteit. Als het doel van het bevorderen van vakmanschap het vergroten van de winstgevendheid van een bedrijf en een land is, dan verliest de mens. De eerste stap is om te stoppen met de depolitisering van de arbeid door de ontkenning van een tegengesteld belang van werkgevers en werknemers. De vakbeweging dient zich weer een rol toe te eigenen in de organisatie van de economie op basis van een autonome visie op die economie. Het verder ontwikkelen van een eigen visie op vakmanschap en professionaliteit zou wel eens een goede eerste stap in deze richting kunnen zijn.

## Literatuur

Braverman, Harry (1974). *Labor and Monopoly Capital, The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.

Evetts, Julia (2003). 'The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World', *International Sociology* 8(2): 395–415.

Evetts, Julia (2005). *The Management of Professionalism: a contemporary paradox*. 19th October 2005, Kings College, London.

FNV Bondgenoten (div.jr.). *Arbeidsvoorwaardennota 2004, 2005, 2006, 2007*. Utrecht: FNV Bondgenoten

FNV Vakcentrale (div.jr.). *Arbeidsvoorwaardennota 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 en 2008-'10, 2009-'13 en 2014-'17*. Amsterdam: Vakcentrale FNV.

Fournier, Valérie (1999). 'The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism', *The Sociological Review*, 208-307.

Freidson, Eliot (1999) 'Theory of professionalism: Method and substance', *International Review of Sociology*, 117-129.

Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: The Third Logic*.

Jansen, Thijs, van den Brink, Gabriel & Kole, Jos (2009). *Beroepstrots, Een ongekende kracht*. Deventer: Uitgeverij Boom.

Jonge, de, Ed (2014). 'Profession or craft? A reflection on the moral identity of social work', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 23(1), 91-106.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1995). 'Production, Identity, and Democracy', *Theory and Society* 24 (3), 427-467.

Rose, Nikolas (1999). *Power of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sennett, Richard (2008). *De ambachtsman, de mens als maker*. J.M. Meulenhoff.

Weggeman, Matthieu (2008). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!, Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Scriptum.



