

# De visie van VOKA op flexibele arbeid

Sonja Teughels, Gianni Duvillier - VOKA

## ABSTRACT

In deze visietekst heropenen we het flexicurity-debat, dat in België nooit ten gronde werd gevoerd. De ogenschijnlijke tegenstelling van flexibiliteit en zekerheid biedt beleidsmakers en sociale partners immers een toolkit aan voor een reeks fundamentele arbeidsmarkthervormingen. VOKA pleit voor een brede, geïntegreerde en toekomstgerichte benadering van flexicurity, met flexibele en voldoende zekerheid biedende arbeidscontractuele regelingen, integrale strategieën voor levenslang leren, een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid en een moderne sociale zekerheid. In deze bijdrage gaan we vooral in op de eerste pijler, met onder meer een pleidooi voor een activerend ontslagrecht en een grondige herziening van de Arbeidswet die arbeidstijden nu op een te rigide manier regelt. Deze werven leiden ons tot de vraag of het arbeidsrecht in België niet toe is aan een fundamentele hervorming. De Nederlandse denkoefening 'Wetboek van Werk 2025' kan hierbij inspiratie bieden.

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt: ogenschijnlijk een eenvoudige term, maar in realiteit een beladen en complex begrip dat geregeld voor zenuwachtigheid zorgt in het sociaal overleg en de Wetstraat. Dat bleek de voorbije jaren nog maar eens in het dossier van de nachtarbeid in e-commerce of de bijsturing in flexi-jobs. Omdat de vraag naar flexibiliteit (alsook zekerheid) in de ruime zin van de betekenis steeds terugkomt, hetzij op vraag van de werkgever, hetzij op vraag van de werknemer, besloten we met de recente Vokapaper 'Arbeidsmarktbeleid: terug naar de tekentafel' het vraagstuk nieuw leven in te blazen, door terug aan te knopen bij een van de meest beloftevolle Europese werven begin deze eeuw: flexicurity. Nog voor het debat goed en wel gestart was, werd het in België in de kiem gesmoord, want de flex-component werd beschouwd als ongebreidelde vrijheid en deregulering. Vervolgens leidde de uitbraak van de financieel-economische crisis in 2007-2008 tot andere urgente beleidsagenda's en flexicurity als richtinggevend canvas voor een hervormingsagenda deemsterde weg naar de vergetelheid. Nochtans reikt net deze ogenschijnlijke tegenstelling van flexibiliteit en zekerheid beleidsmakers en sociale partners een toolkit aan voor enkele fundamentele arbeidsmarkthervormingen. Tijd voor een deepdive.

## Flexibiliteit in een bredere context

De mosterd voor flexicurity werd gehaald uit Denemarken en Nederland, nochtans zijn beide landen fundamenteel verschillend. Waar Denemarken een 'single path to flexicurity' uittekende, bewandelt Nederland een 'double path', te verstaan als een kern van stabiele, goed verzekerde loontrekkende werkgelegenheid waarrond een omvangrijke flexibele schil is gebouwd die met de regelmaat van de klok vrij fundamentele en terechte beleidsvragen opwerpt over de grenzen van flexibiliteit. Het spreekt voor zich dat een geïntegreerd model de voorkeur verdient bovenop een tweespalt van insiders en outsiders, haves en havenots. In die zin is Denemarken zonder meer inspirerend, mede in het licht van zijn goede arbeidsmarktprestaties zoals een hoge scholingsgraad en hoge participatie in permanente vorming, een hoge werkzaamheidsgraad, veel mobiliteit, een hoge mate van activering, relatief lange loopbanen, enzovoort. Daar kan België wat van leren, wat overigens enkele jaren geleden nog maar eens leidde tot een studiebezoek onder leiding van toenmalig Vlaams minister van Werk Hilde Crevits.

In een geïntegreerde visie zijn de vier pijlers zoals Europa deze uitstekende hoekstenen van een toekomstgericht beleid die met elkaar verbonden zijn: (1) flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen, (2) integrale strategieën voor een leven lang leren, (3) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid en (4) een moderne sociale zekerheid.

Deze vier pijlers hebben elk hun belang en het is net de samenhang die het mogelijk maakt om over de pijlers heen te zoeken naar evenwichten, wat haaks staat op een pleidooi voor een eenzijdige invulling van flexibiliteit. In een geïntegreerde aanpak met meerdere pijlers is er bovendien niet één vorm maar vele vormen van flexibiliteit en dit voor zowel werkgevers als werknemers. In dit artikel gaan we vooral in op de eerste pijler.

## Begrippen dekken niet langer de lading

Het dominante paradigma in het flexibiliteitsdebat is er één van grote tegenstelling tussen een werkgever die verregaande flexibiliteit vraagt en een werknemer die zekerheid en bescherming wenst. Die tegenstelling is in de feiten al lang achterhaald en is een overblijfsel uit een periode waarin het Belgisch arbeidsbeleid en arbeidsrecht ontstond. Vorige eeuw en in het bijzonder de jaren zeventig kende economisch veel onzekerheid. De bevolking was in vergelijking met vandaag eerder laag- tot middengeschoold, met een stijgende conjuncturele werkloosheid die leidde tot de vraag wie voorrang kreeg op een beperkte arbeidsmarkt met weinig kansen: jongeren of ouderen. De huidige arbeidsmarkt is in niets te vergelijken met toen. De democratisering van het onderwijs heeft geleid tot een relatief hoogopgeleide bevolking, waarbij vergrijzing en de vele transities ons confronteren met een ongeziene krapte en een mismatch met het onderwijs. De schaarste aan goed opgeleide of juist geschoolde mensen is een immense gamechanger, die de machtsverhouding tussen werkgever en werknemer volledig hertekent. Al moet ook gezegd dat dat niet opgaat voor iedereen: ook vandaag zijn er nog relatief precaire functies en beroepsgroepen, maar ze vormen eerder een uitzondering dan de regel. De creativiteit die ondernemingen vandaag aan de dag leggen in Employer Branding, aanvullende voordelen of flexibiliteit (op vraag van de werknemer jawel) in hoe, waar en wanneer er gewerkt kan worden, spreekt voor zich.

Bovendien is die werknemer vandaag in realiteit niet altijd een klassieke loontrekkende werknemer in vast dienstverband, maar soms ook een medewerker via projectsourcing of detachering, een uitzendkracht, zelfstandige (via eigen vennootschap), freelancer, platformwerker, flexi-jobber, jobstudent, ... 'The extended enterprise' is een realiteit.

Met in het achterhoofd dat een werker niet altijd een werknemer is en een werker of werknemer niet per definitie de zwakste partij in een arbeidsverhouding, spreekt het voor zich dat flexibiliteit vandaag een andere invulling krijgt dan pakweg vijftig jaar geleden, toen de kern van het individueel arbeidsrecht, de Wet op de Arbeidsovereenkomsten (WAO) van 1978, werd uitgetekend. De codificatie van de arbeidsovereenkomstenrechtelijke regels voor arbeiders en bedienden gaat zelfs terug tot de wettelijke regelingen van 1900 en 1922. Ook de Arbeidswet van 1971, die bepalend is voor onze arbeidstijd en daardoor een fundamentele plaats inneemt in een flexibiliteitsdebat, is al een tijdje toe aan vernieuwing (zie verder). Het zegt iets over de monolithische kaders waarbinnen we vandaag onze arbeid organiseren. Deze kaders zijn gebouwd in een andere periode, een andere context met andere behoeftes dan vandaag, waarin de huidige variatie op onze arbeidsmarkt in werkvormen niet altijd past.

## Flexibiliteit gevraagd door alle partijen

Onderstaande flexicuritymatrix, door ons vertaald naar Belgisch model, werd initieel ontwikkeld door de grondlegger van het concept, professor Wilthagen (TABEL 1).

Het biedt een interessant canvas om het begrip te ontleden en vooral werven te definiëren - en die zijn er, in veelvoud! De tabel is niet exhaustief, eerder illustratief.

**TABEL 1** \ Flexicuritymatrix

	Job	Werk	Inkomen	Combinatie
ZEKERHEID				
Flexibiliteit				
Extern numeriek	Ontslagbescherming (EPL)	Uitzendarbeid	Combinatiejobs	Tijdskrediet (ontslagbescherming)
Intern numeriek	Tijdelijke werkloosheid (TW)	Werkgeversgroepering	Bijpassing bij uitketring (TW)	Ouderschapsregeling (lange/korte week)
Functioneel	Jobverrijking	Jobrotatie	Prestatieverloning	Loopbaandenken
Loon(kost)	Doelgroepkorting	Lastenverlaging	Winstparticipatie	Cafetariaplan

**Bron:** Vrije bewerking van 'The concept of flexicurity' van Wilthagen en Tros (2008)

Flexibiliteit kan betrekking hebben op zowel externe als interne flexibiliteit, zoals op het vlak van arbeidstijd, vlotte aanwerving en ontslag of soepel inzetten van tijdelijke werkloosheid om in te spelen op veranderende contexten. Functionele flexibiliteit duidt dan weer eerder op inzetbaarheid, jobverrijking, -rotatie of polyvalentie. Loonflexibiliteit tot slot is gericht op diverse vormen van variabele beloning die beter willen inspelen op wat werknemers wensen. Flexibiliteit is dus niet enkel een patronale vraag, ook de werknemer vraagt dit, zoals blijkt uit de Arbeidsdeal met bijvoorbeeld het recht op de vierdagenweek. Het jammere is dat dergelijke maatschappelijke trends en vraagstukken via wet worden geregeld in een behoorlijk strak en administratief keurslijf dat weinig vertrouwen schenkt aan de partijen om het zelf te regelen.

Tegenover flexibiliteit staat de vraag naar zekerheid en ook deze kan verschillend worden ingevuld. Zo is er de jobzekerheid die hoe langer hoe meer plaats maakt voor baan- of werkzekerheid, de zekerheid een inkomen te hebben (tussen jobs bijvoorbeeld), alsook de zekerheid de combinatie te kunnen handhaven van werk en zorg, werk en opleiding, werk en gezin, enzovoort. Maar niet enkel de werknemer vraagt zekerheid, ook de werkgever vraagt dit - denk aan rechtszekerheid of de zekerheid dat beleid niet om de haverklap wijzigt, alsook de zekerheid dat talent niet te snel de benen neemt.

## Naar een activerend ontslagrecht

Het ontslagrecht en de mate van bescherming tegen ontslag is een van de belangrijkste componenten van ons arbeidsrecht en een aspect waarop landen sterk van elkaar kunnen verschillen. Een gekende vergelijking is die op basis van de OESO-indicator Employment Protection Legislation (EPL). België neemt in die ranking positie te midden van landen met een vrij strenge regelgeving. In tegenstelling tot andere landen is de regelgeving in ons land de voorbije jaren verder verstrengd. De reden hiervoor ligt in het destijds ingevoerde eenheidsstatuut dat komaf wou maken met het verschil tussen arbeiders en bedienden en hiervoor voornamelijk inzette op een harmonisering van de opzegtermijnen. Later volgde met cao nr. 109 nog meer regelgeving, met de invoering van een ontslagmotivering.

De keerzijde van dergelijke bescherming ligt vooral in het verhinderen van een fluïde arbeidsmarkt waar mobiliteit bijdraagt aan jobcreatie. Jobdestructie en ontslag hoeft immers niet nadelig te zijn als het ertoe leidt dat talent vlot gerealloceerd wordt naar beloftevolle activiteiten. Het is zelfs een essentiële voorwaarde voor innovatie en productiviteitsgroei dat talent vlot kan bewegen van krimp- naar groeisectoren. Uit een gemiddelde jobanciënniteit van 11 jaar blijkt alvast onze honkvastheid, in vergelijking met het OESO-gemiddelde van 9 jaar of minder dan 8 jaar voor Denemarken. Landen als Griekenland en Italië doen het nog slechter dan België.

Geïnspireerd door de Deense gouden driehoek van genereuze sociale zekerheid, flexibele arbeidsmarkt en activerend arbeidsmarktbeleid, is ons ontslagrecht toe aan vernieuwing. De huidige minimalistische en vrijblijvende aanpak van transitietrajecten of inzetbaarheidsbevorderende maatregelen uit de recente Arbeidsdeal, zal alvast geen fundamentele verandering inzetten. Het ontslagrecht houdt immers tot op vandaag nog te veel vast aan jobzekerheid (in plaats van baanzekerheid) en zet te weinig in op de transitie van werk naar werk. Waarom niet inzetten op een transitie nog voor het ontslag is voltrokken? Waarom niet nadenken over een 'ontslagvrije' arbeidsmarkt, waar uit de ene tewerkstelling een andere volgt, al dan niet via een kort of lang transitietraject waarin opleiding en inwerking in de nieuwe job de bouwstenen vormen? Passieve formules (vergoedingen en uitkeringen) maken plaats voor actieve benaderingen die inzetten op inzetbaarheid.

Tot slot: in dergelijke oefening past ook een herziening van de vele tegen ontslag beschermde werknemers. De ontslagbescherming is ontspoord en symptomatisch voor het manifeste wantrouwen van het beleid in de werkgever. Er zijn vooreerst vele categorieën waarbij elke nieuwe regel leidt tot een nieuwe doelgroep (zoals de recente uitbreiding met de Arbeidsdeal voor de werknemer die een vierdagenwerkweek of wisselend weekregime aanvraagt). Bovendien zijn de motieven, voorwaarden en termijnen niet geharmoniseerd en leiden ze tot onnodige rechtsonzekerheid en complexiteit.

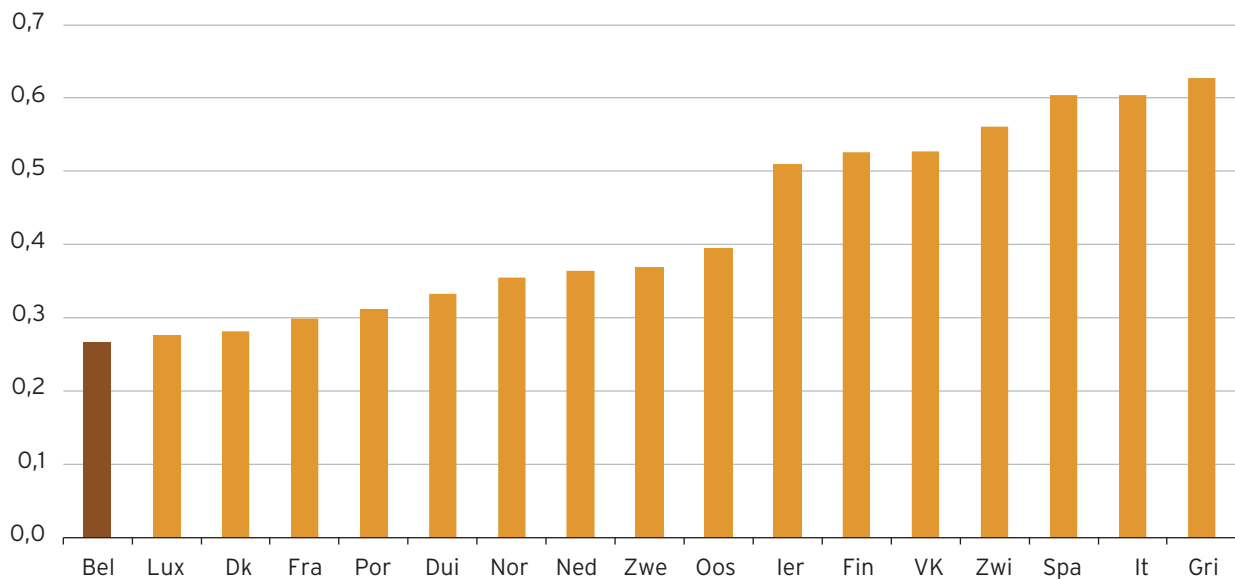
## Naar ontgrendelde flexibiliteit

Ondernemen in een volatiele context vereist een wendbare organisatie om in te spelen op veranderende markten, volatiele vragen, technische en klimaattransities, verschuivende geopolitieke zwaartepunten, enzovoort. Cruciaal in die wendbaarheid is een vlotte toegang tot en flexibele inzet van talent. Concreet betekent dit een numerieke interne flexibiliteit zoals flexibele arbeidstijden. Echter, de wetgeving is vrij rigide en vooral gericht op controle. Het leidt ertoe dat flexibiliteit per definitie vergrendeld zit in starre wetgeving, procedures of sociaal overleg die ondernemingen de prijs laat betalen in termen van (zeer) trage wendbaarheid of afgekochte flexibiliteit. Dit kost ons groei en productiviteit en dus op termijn welvaart.

Een benchmark van België inzake avondwerk, nachtwerk, ploegenarbeid, weekendwerk, deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid maakt duidelijk dat we alles behalve een flexland zijn (**FIGUUR 1**). De nog steeds actuele discussie over nachtarbeid in e-commerce en meer bepaald het feit dat de nacht start om 20 uur in tegenstelling tot de ons omringende landen, is veelzeggend. De laatste ingreep en opening met de Arbeidsdeal levert tot hertoe geen structurele verbetering. Deze deal laat voortaan toe dat via een experiment nachtarbeid mogelijk is tussen 20 en 24 uur en vanaf 5 uur via een cao met slechts één vakbond. De initiële lichte euforie over deze versoepeling bleek een schot voor de boeg. Een experiment biedt werkgevers weinig zekerheid (wat na 18 maanden?) en is wellicht niet het beste idee om te introduceren voor de start van sociale verkiezingen. Bovendien heeft de markt van e-commerce zich reeds ontwikkeld ... over de landsgrens. De experimentele weg is jammer genoeg *too little, too late*.

Ten gronde is de Arbeidswet die onze arbeidstijd regelt, sowieso toe aan een grondige vernieuwing. De wet dateert reeds van 1971 en regelt diverse aspecten zoals de wekelijkse arbeidsduur, alsook zondagwerk of eerder het principiële verbod erop. Cruciaal in de wet is dat op de diverse bepalingen uitzonderingen zijn toegestaan voor personen met een leidinggevende functie of vertrouwenspersoneel. Het gevolg laat zich raden: vertrouwenspersoneel blijkt een nogal rekbaar begrip. Het KB van 1965 definieert minutieus wie hieronder ressorteert. Anno 2023 ontdekken we hierin nog steeds de stenotypistes van de directeur of de stalmeesters. Functies en doelgroepen veranderen over de jaren, maar de wetgever vindt geen antwoord.

**FIGUUR 1** \ Verspreiding van flexibele arbeidsvormen. Samengestelde indicator op basis van aandeel van avondwerk, nachtwerk, ploegenarbeid, weekendwerk, deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid in de werkgelegenheid (genormaliseerd, 2021).



**Bron:** Steunpunt Werk (bewerking VOKA)

De realiteit heeft de wetgeving al lang ingehaald en leidt ertoe dat, zeker in een toenemende kenniseconomie, werkenden - in de ruime zin van het woord - zelf invulling willen geven aan hoeveel, wanneer, onder welke omstandigheden en tegen welke voorwaarden ze werken. Sinds corona en het structureel organiseren van thuiswerk, is deze vraag enkel maar toegenomen en wensen mensen vlotter werk en zorg of gezin te combineren, wat vraagtekens plaatst bij onze huidige regelingen inzake arbeidstijd. Velen vinden het vandaag evident om hybride te werken en regelen graag zelf hun tijd als waren het zelfstandigen, zodat ze bijvoorbeeld op tijd aan de schoolpoort staan maar 's avonds, als de kinderen in dromenland zijn, verder werken. Anderen houden liever vast aan een duidelijk onderscheid tussen werktijd en privé. Beiden hebben gelijk en de werkgever tracht elkeen tegemoet te komen.

Zou het niet beter zijn, gelet op de evolutie van dat hybride werken, onze kenniseconomie en onze relatief hoge scholingsgraad, de zaken gewoon om te draaien? De uitzondering wordt de regel. Niet langer 'nee tenzij', maar wel 'ja behalve'. Een modern arbeidsrecht zou moeten uitgaan van de premisse dat werknemer en werkgever onderling in vrijheid en vertrouwen de verantwoordelijkheid hebben om vereenvoudigde regels af te spreken op maat van wat de onderneming en de werknemer wenst. Wie zwak staat, wordt extra beschermd en hier ligt een expliciete rol voor sociaal overleg. Een dergelijke benadering buigt het huidige geïnstitutionaliseerde wantrouwen om in vertrouwen en de wil van beide partijen om dit zelf te regelen volgens 4 V's: Vertrouwen, Vereenvoudiging, Verantwoordelijkheid en Vrijheid. Het is een copernicaanse omwenteling die onze arbeidstijd en dus flexibiliteit echt ontgrendelt.

## Naar een nieuw wetboek van werk?

Het ontslagrecht en onze arbeidstijd zijn twee fundamentele werven die duidelijk maken dat de huidige regelgeving niet spoort met de uitdagingen van morgen. Ten gronde stellen we ons de vraag of het niet stilaan tijd is het gehele arbeidsrecht tegen het licht te houden, met aandacht voor de andere pijlers van flexicurity. Grote arbeidsmarkthervormingen zijn in wezen nooit uitgevoerd en zelfs beloftevolle beleidsagenda's als het (onvoltooide) eenheidsstatuut, de Arbeidsdeal of de Wet op Wendbaar Werk (WWW) bleken in de realiteit al te vaak symptoommaatregelen te omvatten en geen wezenlijke flexibilisering te bieden.

Inspirerend in deze is de Nederlandse denkoefening 'Wetboek van Werk 2025', die vertrekkende van enkele belangrijke uitgangspunten de ambitie had de wetgeving terug bij de tijd te brengen en te laten inspelen op actuele noden en behoeftes. Een afgeslankt, vereenvoudigd arbeidsrecht vertrekt er van belangrijke uitgangspunten die ook hier in het debat doordringen, zoals het belang van levenslang leren als fundament voor inzetbaarheid, loopbaandenken in plaats van jobzekerheid en een goede bescherming voor en van alle werkenden (werknemers en zelfstandigen) ten opzichte van voldoende autonomie voor alle werkenden (werknemers en zelfstandigen). Het Nederlandse voorbeeld is interessant omdat het onderscheid tussen vast en flexibel, werknemer en zelfstandige, bluecollar en white collar of voltijds en deeltijds in feite irrelevant is. Een leven lang leren, flexibiliteit én zekerheid, verantwoordelijkheid van elkeen, dat zijn de bouwstenen van een hedendaags arbeidsrecht. Uiteraard is Nederland niet vergelijkbaar met België, net omwille van haar zeer duale arbeidsmarkt, maar de oefening toont aan dat een totaalaanpak doenbaar is. Naar analogie van de Pensioencommissie van weleer die de opdracht had ons pensioenstelsel te herdenken en terug bij de tijd te brengen, zou een raad van wijzen, experts en sociale partners een dergelijke hervormings- en moderniseringsoefening kunnen aanvatten met de vraag welke arbeidsmarkt, vrijheid en flexibiliteit versus zekerheid we wensen. De uitkomst moet liggen in een arbeidsmarkt die globaal betere resultaten kan voorleggen in termen van productiviteit, werkzaamheid, langere loopbanen, mobiliteit, betere inzetbaarheid en wendbaarheid van werknemers én ondernemingen.

## **Flexibiliteit versus andere pijlers**

Aanknopen bij het begin van dit artikel staat flexibiliteit uiteraard nooit op zich. Geïnspireerd door de flexicurity-agenda van weleer, kan een flexibiliteitsagenda maar vorm krijgen als er tegelijk wordt ingezet op de drie andere pijlers: levenslang leren dat spijkers met koppen slaat, arbeidsmarktbeleid dat eenieder activeert met volledige bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de deelstaten, alsook een sociale zekerheid die naast rechten ook plichten definieert en een activerender karakter kent, in tegenstelling tot haar huidige passieve uitkeringen.