

Vergaderjaar 2020–2021

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**B**

## **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag,

Eind 2018 heeft het kabinet de Commissie Regulering van Werk (hierna: de Commissie) ingesteld onder leiding van dhr. Hans Borstlap. De opdracht aan de commissie was om advies uit te brengen over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties, met als doel deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst.<sup>1</sup> De Commissie publiceerde op 23 januari 2020 haar eindrapport.<sup>2</sup> Kort daarvoor publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het advies «Het betere werk».<sup>3</sup>

Ons leven is de laatste tijd radicaal veranderd. De Covidcrisis heeft verregaande gevolgen voor ons leven en daardoor ook voor onze economie en arbeidsmarkt. Een historisch lage werkloosheid heeft plaatsgemaakt voor een historisch snelle groei van de werkloosheid. De manier waarop onderstreept in veel gevallen de conclusies van de rapporten waar het kabinet in deze brief op reageert: zo blijkt het verschil in bescherming tussen verschillen vormen van werken groot en is er een andere manier van werken nodig aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Waar mogelijk heeft het kabinet de aanbevelingen van de beide rapporten betrokken bij het noodpakket dat de economische gevolgen van de Covid-crisis moet bestrijden. De uitdaging is om die aanbevelingen ook een plek te geven in hervormingen voor de lange termijn.

De Commissie en de WRR hebben beiden adviezen opgeleverd die de discussie over de regels rond werk verder helpen. Het toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt, met instituties die bijdragen aan een betere balans tussen wie werkt en wie werk geeft, is echter een kwestie van jaren

<sup>1</sup> Zie Staatscourant 2018 nr. 64352.

<sup>2</sup> In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 960.

<sup>3</sup> Het betere werk – de nieuwe maatschappelijke opdracht.

– zo wordt dit ook door de Commissie omschreven. Deze brief, waarin het kabinet reageert op de bevindingen van de Commissie en de WRR, vormt dus slechts een volgende stap.

Het vervolg van deze brief bestaat uit vier delen. Het eerste deel geeft de hoofdlijnen van de rapporten weer. Het tweede deel bevat een reactie van het kabinet op die hoofdlijnen. Het derde deel gaat in op de aanbevelingen van beide rapporten aan de hand de drie vormen van «grip» van de WRR en de vijf «bouwstenen» van de Commissie Regulering van Werk. Het vierde deel gaat in op de rol van de overheid als werkgever. De indeling van de brief is derhalve als volgt:

- I. Hoofdlijnen rapporten
- II. Reactie van het kabinet op hoofdlijnen rapporten
- III. Reactie van het kabinet op aanbevelingen
  - A. Grip op geld
  - B. Grip op werk
  - C. Grip op leven
  - D. Bouwstenen voor toekomstbestendige regulering van werk
    1. Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
    2. Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
    3. Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
    4. Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
    5. Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
- IV. De rol van de overheid als werkgever

## **I. Hoofdlijnen rapporten**

De WRR pleit er in «Het betere werk» voor om goed werk voor iedereen te zien als maatschappelijke opdracht voor bedrijven, instellingen, sociale partners en de overheid. Goed werk betekent voor de WRR dat mensen grip hebben: grip op geld, grip op het werk en grip op het leven. De WRR constateert dat Nederland als het gaat om goed werk in Europa niet voorop loopt. De WRR adviseert om de drie condities van goed werk en de verdeling hiervan over de bevolking tot basis van overheidsbeleid te maken en deze onderdeel te maken van de Monitor Brede Welvaart<sup>4</sup>.

De Commissie constateert dat de huidige regulering van werk onvoldoende is toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden. En dat fundamentele aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn om op langere termijn economische en sociale vooruitgang te waarborgen. De Commissie schetst een richting voor die aanpassingen in de vorm van vier vereisten en vijf bouwstenen voor toekomstbestendige regulering. De Commissie adviseert het kabinet om de regie te nemen en partijen bijeen te brengen in een brede maatschappelijke alliantie om de geschetste richting verder uit te werken.

## **II. Reactie van het kabinet op hoofdlijnen rapporten**

Het kabinet bedankt allereerst de Commissie en de WRR en alle anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de rapporten. Zij hebben met veel partijen gesproken en veel gedegen denkwerk verricht. Resultaat van al dat werk zijn twee rapporten die niet alleen inzicht geven in de arbeidsmarkt van nu, maar ook waardevolle analyses bevatten voor de arbeidsmarkt van de toekomst.

---

<sup>4</sup> Tijdens het hoofdlijnen debat van 5 februari 2020 over de Commissie Regulering van Werk en het rapport van de WRR, is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het lid Van Brenk (50plus) toegezegd dat het CBS verzocht zou worden om dit advies over te nemen. Dat verzoek is gedaan.

Het kabinet deelt op hoofdlijnen de analyse van beide rapporten. De rapporten laten zien dat het kabinet de laatste jaren in de goede richting beweegt, door in een gelijktijdige beweging de verschillen tussen vaste en flexibele contractvormen te verkleinen. Dit maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om vaste contracten aan te bieden. Zelfstandigen krijgen de ruimte om te ondernemen, mits zij om de juiste redenen kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap en er niet eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. De keuze voor flexibele contracten wordt gemaakt daar waar dit past bij de aard van het werk.

De gevolgen van Covid-19 onderstrepen bovendien de bevindingen uit beide rapporten. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is sprake van een tweedeling. Wanneer het economisch tegen zit verliezen werkenden met flexibel werk vaak als eerste hun inkomen. Met name laagopgeleiden en jongeren ontberen momenteel de zekerheden die verbonden zijn aan een vast contract. De groep die zich aan de nadelige kant van deze tweedeling bevindt loopt ook een verhoogd risico op armoede. Wanneer het werk wegvalt heeft een aanzienlijk deel van hen hulp nodig om acute financiële problemen te voorkomen. Daarnaast bestaat er een omvangrijke groep die vóór de crisis al op grote afstand van de arbeidsmarkt stond. Omvang én afstand tot arbeidsmarkt van deze groep dreigen te groeien. Tegelijkertijd laat Covid-19 zien dat het voor werkgevers noodzakelijk is om zich aan te kunnen passen aan veranderingen in hun omgeving. Die behoefte aan wendbaarheid is structureel, zo constateert de Commissie Regulering van Werk. De afgelopen maanden waren veranderingen rond werkgevers extreem als gevolg van Covid-19. Daarmee onderstreept Covid-19 eveneens in lijn met de Commissie hoe belangrijk het is dat werkenden voldoende weerbaar en wendbaar zijn om zich aan te passen aan onvoorspelbare omstandigheden in de wereld van werk. Is dat niet het geval, dan ligt inactiviteit en daarmee verder verlies van weerbaarheid voor menig werkende op de loer.

Een belangrijke boodschap uit de rapporten is dat de oorzaak van de tweedeling op de arbeidsmarkt voor een groot deel ligt in onze eigen wet- en regelgeving. Dat biedt perspectief: het betekent dat we een beweging richting een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen in eigen hand hebben – al is de uitdaging bijzonder complex. De constatering van de Commissie nodigt uit tot reflectie op hoe de huidige instituties tot stand zijn gekomen en hoe we gemeenschappelijke belangen beter kunnen dienen. Om daar vervolgens gezamenlijk de schouders onder te zetten om tot verdere concrete hervormingen te komen.

De Commissie geeft aan dat het haar niet om de concrete maatregelen gaat, maar vooral om de richting die zij adviseert. Dat past bij de complexiteit van de opgave. De bakens moeten worden verzet, en dat kost tijd, ook gegeven de inspanning die dat van uitvoerders zal vragen. Ook de Commissie geeft aan dat meerdere regeerperiodes nodig zullen zijn voor de implementatie van haar rapport. Gedurende die regeerperiodes zal in het bijzonder verdere aandacht nodig zijn voor de verschillen tussen contractvormen (vast, flex en zzp), voor effectieve dienstverlening en investeringen in menselijk kapitaal, en voor de beweging richting regels die nog beter aansluiten bij de behoeften van werkenden, ongeacht hun contractvorm, en werkgevers.

Het kabinet zal de komende maanden voorbereidingen treffen die het volgende kabinet in staat stelt om de aanbevelingen uit de rapporten verder ter hand te nemen. Zo hebben we uw Kamer voorzien van een ambtelijke technische uitwerking van de inhoudelijke maatregelen uit het

rapport van de Commissie.<sup>5</sup> Verder werkt het kabinet de komende maanden door op de volle breedte van het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zo start een pilot met de webmodule, ronden we de Scenariostudie Kindvoorzieningen af, bereiden we de introductie van het STAP-budget voor, werken we de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uit en stellen we de strategische onderzoek- en evaluatieagenda van SZW samen. Het kabinet kijkt bovendien met belangstelling uit naar de bijdragen die sociale partners en andere maatschappelijke partijen kunnen leveren aan de volgende stap. Een voorbeeld hiervan is het middellange-termijnadvies van de Sociaal-Economische Raad, dat naar verwachting eind dit jaar verschijnt en een belangrijke bouwsteen kan zijn in de formatie van het volgende kabinet.

### **III. Reactie van het kabinet op de aanbevelingen**

#### *A. Grip op geld*

##### *De aanbeveling*

Grip op geld houdt in dat goed werk voldoende (financiële) zekerheid oplevert, ook in verhouding tot anderen en op de lange termijn. De WRR constateert dat nieuwe banen die de laatste jaren zijn gecreëerd vooral flexibele banen waren, die gepaard gaan met grote nadelen. De WRR wijst bijvoorbeeld op zelfstandigen zonder personeel, die vaak geen arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben. Verder constateert de WRR dat meer dan een miljoen mensen weliswaar een uitkering ontvangen, maar het moeten stellen zonder werk en de psychologische en sociale voordelen die met werk gepaard gaan. Naar aanleiding van deze constatering beveelt de WRR aan om 1) oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen te voorkomen, 2) een stelsel van contractneutrale basisverzekeringen en voorzieningen voor alle burgers te ontwikkelen, 3) het actief arbeidsmarktbeleid te vernieuwen en 4) mensen met een uitkering en weinig kans op de arbeidsmarkt een basisbaan te geven.<sup>6</sup>

##### *Reflectie van het kabinet*

Het kabinet ziet de bevindingen van de WRR rond de (financiële) zekerheid van werk in het licht van de constatering dat sprake is van een tweedeling op de arbeidsmarkt. Die tweedeling komt voor een groot deel voort uit hoe we de zaken in ons land geregeld hebben, uit onze eigen instituties. Het tegengaan van de tweedeling vergt derhalve aanpassing van onze instituties. Het kabinet heeft op dit vlak diverse stappen gezet (zie onderdeel D van hoofdstuk III). Verdere stappen zijn nodig voor de ambitie om Nederland naar een internationale koppositie te brengen als het gaat om goed werk.

De analyse van de WRR laat treffend zien dat wat voldoende financiële zekerheid is van persoon tot persoon verschilt. Sommige werkenden zetten met het oog op zekerheid hun zinnen op een vast contract. Voor anderen biedt tijdelijk of flexibel werk ook voldoende zekerheid. Denk bijvoorbeeld aan iemand die zekerheid ontleent aan de wetenschap dat hij

<sup>5</sup> Kamerstukken 29 544, nr. 1021 vergaderjaar 2019–2020. Voor de behandeling in uw Kamer van de begroting van SZW verwachten wij u een definitieve, aangevulde versie van de eerder verzonden bundel te doen toekomen.

<sup>6</sup> Het kabinet geeft met deze kabinetsreactie ook invulling aan het verzoek van het lid Asscher (PvdA) om een brief over de WRR-aanbeveling over basisbanen, zoals gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 15 januari 2020.

of zij op verschillende plekken aan de slag kan. Of aan iemand die sowieso binnen afzienbare tijd naar ander werk wil overstappen. Voor menig zelfstandige is het zelfs een bewuste keuze om hun grip op geld deels op te geven in ruil voor meer grip op werk en/of grip op leven. Deze verschillen tussen mensen kunnen verklaren dat, hoewel niet meer dan 64% van alle werkenden een vast contract heeft, toch ruim 90% van alle werkenden tevreden of heel tevreden is met hun contractvorm.<sup>7</sup> Dit onderstreept dat het van belang is om de grip op geld die mensen in het dagelijkse leven ervaren beter inzichtelijk te maken en daarbij verder te kijken dan contractvormen.

De vier aanbevelingen van de WRR op het gebied van grip op geld overlappen voor een aanzienlijk deel met de bouwstenen voor toekomstbestendige regels van de Commissie Regulering van Werk. Om dubbelingen te voorkomen is de reactie van het kabinet hierop opgenomen bij de reactie op de aanbevelingen van de Commissie (zie onderdeel D).

## *B. Grip op werk*

### *De aanbeveling*

Grip op het werk houdt in dat goed werk gepaard gaat met een zekere vrijheid, waarbij een beroep wordt gedaan op onze capaciteiten en goede sociale relaties worden onderhouden. De WRR oordeelt dat beleidsmakers de laatste jaren veel aandacht hebben voor de kwantiteit van werk – arbeidsparticipatie – maar weinig aandacht voor de kwaliteit van werk, met stijgende werkdruk, minder autonomie en meer burn-outs als gevolg. De WRR adviseert in dat kader om te komen tot een programmatische aanpak voor goed werk binnen bedrijven en instellingen, met daarbinnen bijvoorbeeld campagnes, kaders en aanbevelingen en informatie over best practices. Daarnaast kan de positie van werkenden binnen arbeidsorganisaties worden versterkt.

### *Reflectie van het kabinet*

Het kabinet vindt dat werk een positieve bijdrage levert aan het leven van mensen, zolang de voorwaarden en arbeidsomstandigheden goed zijn. Het kabinet deelt de constatering van de WRR dat meer aandacht voor goed werk geboden is. De analyse van de WRR op dit gebied is vernieuwend en kan helpen de inzet van het kabinet verder te brengen. Het kabinet vindt het belangrijk dat werknemers tot hun pensioen gezond en veilig kunnen werken. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden. De overheid schetst kaders met wet- en regelgeving en heeft een stimulerende en faciliterende rol. De nieuwe Arbovisie 2040 zal zich ook richten op het aspect «Grip op werk» en onder meer oog hebben voor de gevolgen van technologisering van werk, de flexibilisering van werk en de intensivering van werk. De positie van werkenden zal ook onderdeel zijn van deze Arbovisie.

Het kabinet heeft aandacht voor het verminderen van werkdruk, het vergroten van de autonomie van werknemers en het verminderen van het aantal burn-outklachten. Omdat de burn-outklachten vaak ook een relatie hebben met factoren buiten het werk is een brede aanpak nodig om de stijgende lijn te keren. Daarom wordt ingezet op een maatschappelijke samenwerking met sociale partners, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en betrokken departementen om een gezamenlijke

<sup>7</sup> Cijfers betreffen 2019. Bronnen respectievelijk CBS Statline: werkzame beroepsbevolking, positie in de werkkring; TNO, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden; TNO, Zelfstandigen Enquête Arbeid.

kracht te mobiliseren. Zoals toegezegd ontvangt uw Kamer nog dit jaar de eindresultaten van een onderzoek naar oorzaken van burn-outklachten en een reactie met beleidsmaatregelen. Ook blijft het kabinet inzetten op bewustwording rondom gezond en veilig werken middels campagnes, best practices, tips en handreikingen om fysiek en mentaal gezond (thuis) te werken. Daarbij is speciaal aandacht voor het belang van thuiswerken, de vertrouwenspersoon, het voorkomen van ongewenst gedrag en programma's als «Vitaal Bedrijf». Daarnaast is er dit jaar door de Covidcrisis veel veranderd in de werksituatie van veel werknemers. Zo werken, tenzij het niet anders kan, veel werknemers voorlopig thuis. Dit kan ook consequenties hebben op «Grip op Werk». Het kabinet vindt het daarom belangrijk de veranderende omstandigheden te blijven monitoren, waarbij ook aandacht is voor het vinden van een nieuwe balans van kantoor- en thuiswerken na de Covidcrisis waarbij de positieve kanten behouden blijven en de negatieve kanten of belemmeringen verminderd worden.

De Tweede Kamer heeft eerder dit jaar aandacht gevraagd voor de vraag of ondernemingsraden (OR) een arbeids- en organisatiepsycholoog in kunnen schakelen om werk minder belastend vorm te geven.<sup>8</sup> Conform de toezegging wordt in deze kabinetsreactie op deze vraag ingegaan. Het is voor de OR nu al mogelijk om een arbeids- en organisatiepsycholoog in te schakelen. De OR heeft verschillende bevoegdheden op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De OR kan bijvoorbeeld deskundigen – zoals een bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijk werker, een preventiemedewerker of de genoemde arbeids- en organisatiepsycholoog – uitnodigen om voorlichting te geven. Om deze kennis breder te verspreiden is hierover informatie op het Arboportaal geplaatst.<sup>9</sup>

### *C. Grip op leven*

#### *De aanbeveling*

Grip op het leven houdt in dat goed werk voldoende tijd en ruimte over laat om werk te combineren met zorgtaken en een privéleven. De WRR constateert dat het voor veel mensen moeilijk is om een balans te vinden tussen werk en privé, en adviseert daarom kinderopvang goedkoper te maken en de kwaliteit van kinderopvang beter te borgen. Wie zorg verleent, of dat nu is voor kinderen of voor een naaste in de vorm van mantelzorg, zou moeten kunnen rekenen op meer verlof dan nu het geval is. Daarnaast zou het voor mensen die ongewenst in deeltijd werken, gemakkelijker moeten worden om meer uren werk af te dwingen bij hun werkgever – bijvoorbeeld als ze structureel overwerken.

#### *Reflectie van het kabinet*

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede combinatie van activiteiten op het terrein van werk, zorg voor naasten en andere bezigheden. Al die activiteiten verrijken mensenlevens en zijn nodig voor een gezonde samenleving. Wat een goede combinatie van werk, zorg en privé is, bepalen werkenden primair zelf.<sup>10</sup> Het kabinet constateert echter dat deeltijdwerk een automatisme lijkt te zijn geworden in plaats van een vrije en bewuste keuze, vooral voor vrouwen. Zo laten rapporten van het SCP zien dat veel vrouwen al vanaf de start van hun loopbaan in deeltijd

<sup>8</sup> Toezegging uit het AO Gezond en Veilig werken van 20 februari jl. naar aanleiding van vragen van het lid Van Kent (SP).

<sup>9</sup> Zie [www.arboportaal.nl/onderwerpen/rollen-en-verantwoordelijkheden-bij-uitvoering-arbowet/ondernemingsraad-or/rol-van-de-ondernemingsraad-bij-het-inschakelen-van-arbodeskundigen](http://www.arboportaal.nl/onderwerpen/rollen-en-verantwoordelijkheden-bij-uitvoering-arbowet/ondernemingsraad-or/rol-van-de-ondernemingsraad-bij-het-inschakelen-van-arbodeskundigen)

<sup>10</sup> Zie in deze context ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Deeltijdwerk

werken en hun arbeidsduur minder vaak uitbreiden dan mannen.<sup>11</sup> Anderzijds werken sommige werkenden in deeltijd terwijl ze liever meer uren zouden werken, bijvoorbeeld wanneer de contracturen begrensd zijn of omdat zij een oproepcontract hebben. Nederlanders zijn ten opzichte van inwoners van andere EU-landen relatief tevreden over de combinatie van werk en privé<sup>12</sup> ondanks dat de druk op bijvoorbeeld jonge gezinnen of groepen die werk met mantelzorg combineren, vaak groot is.

Speciale aandacht van het kabinet gaat dan ook uit naar de combinatie van arbeid en zorg. Het kabinet vindt dat werken en zorgen samen het fundament vormen onder de Nederlandse samenleving. Het kabinet wil toe naar een samenleving waarin werk en zorg eenvoudig met elkaar gecombineerd kan worden, met daarnaast ruimte voor andere activiteiten. Om werk en zorg voor kinderen beter te kunnen combineren heeft het kabinet onlangs aangekondigd dat vanaf augustus 2022 negen weken ouderschapsverlof gedeeltelijk betaald zullen worden. Dit komt bovenop de forse uitbreiding van het geboorteverlof naar zes weken en het extra geld dat eerder is gestoken in het verhogen van de kinderopvangtoeslag en het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de aanbeveling van de WRR om zorgverlof, en betaald verlof in het bijzonder, uit te breiden. Bij een eventuele verdere uitbreiding zou de evaluatie van de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) meegewogen moeten worden. De Wet flexibel werken, waarin de rechten zijn geborgd van werknemers die meer uren willen werken, wordt op dit moment geëvalueerd. De resultaten hiervan komen eind dit jaar beschikbaar. Tot slot heeft het kabinet aangekondigd verschillende scenario's te ontwikkelen voor alternatieve inrichtingen van het stelsel voor ondersteuning van gezinnen met jonge kinderen om werk en zorg voor kinderen beter samen te laten gaan. De tussenrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen is voor de zomer naar uw Kamer gezonden<sup>13</sup>; het eindrapport volgt voor het einde van het jaar.

Naast de zorg voor kinderen speelt ook zorg voor thuiswonende ouderen en hulpbehoevenden een belangrijke rol. De inzet van het kabinet is om mantelzorgers te ontlasten. Door de Stichting Werk en Mantelzorg te steunen helpen we werkgevers om in de organisatie rekening te houden met mantelzorgers zodat zij werk en bijvoorbeeld hun gezin beter kunnen combineren. Daarnaast heeft het kabinet de SER gevraagd in het voorjaar van 2021 advies uit te brengen over de combinatie van werk en mantelzorg, nu en in de toekomst. Verder is een aanjager aangesteld die samen met gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders een toegankelijk, goed en gevarieerd aanbod ontwikkelt van zorgverleners die tijdelijk de taken van een mantelzorger kunnen overnemen (respitzorg). Tevens is een proef afgerond op het gebied van logeerszorg. Logeerszorg houdt in dat de persoon die verzorgd wordt tijdelijk in een zorginstelling verblijft zodat de mantelzorger kan uitrusten.

---

<sup>11</sup> SCP (2018), Werken aan de start

<sup>12</sup> In Nederland is 85% van de werkenden behoorlijk of zeer tevreden over de balans tussen werk (of studie) en het privéleven. Hiermee hoort Nederland tot de top 5 in de Europese Unie. Bron: EU (2018), Flash Eurobarometer report 470, Work-life balance.

<sup>13</sup> Kamerstukken 31 322, nr. 417 vergaderjaar 2019–2020.

## *D. Bouwstenen Commissie Regulering van Werk*

### D.1. Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af

#### *De aanbeveling*

De Commissie constateert dat werkgevers hun begrijpelijke behoefte aan wendbaarheid opvangen met tijdelijke en andere flexibele contracten en opdrachten. Dit heeft volgens de Commissie nadelen voor de werkenden, bedrijven en de economie als geheel. De Commissie beveelt daarom aan om het gebruik van externe flexibele arbeid af te remmen, en de behoefte aan flexibiliteit en aanpassingsvermogen in plaats daarvan op te vangen door interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties te bevorderen.

In dat kader stelt de Commissie voor om werkgeverschap bij vaste contracten te ontlasten en de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties te vergroten, bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheden verbonden aan het werkgeverschap opnieuw te doordenken (waaronder bij ontslag en arbeidsongeschiktheid). Interne wendbaarheid kan worden vergroot door werkgevers meer rechten te geven om hun werknemers anders of voor minder uren in te zetten. Tijdelijke arbeidsrelaties zouden moeten worden beprijsd. Daarnaast zouden er waarborgen moeten komen om te garanderen dat tijdelijk werk echt tijdelijk wordt ingezet, en niet langdurig om kosten te besparen en risico's voor werkgevers te verkleinen.

#### *Reflectie van het kabinet*

Het kabinet onderschrijft het belang voor werkgevers en werknemers om wendbaar te zijn, zodat ze zich aan kunnen passen aan en in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is en blijft noodzakelijk. Tegelijkertijd vindt het kabinet het onwenselijk als de wijze waarop dit is georganiseerd tot gevolg heeft dat een te groot deel van de rekening van een wendbare arbeidsorganisatie bij werkenden terecht komt. Gezien de huidige tweedeling op de arbeidsmarkt is dat (veelal<sup>14</sup>) wel het geval. Het kabinet onderschrijft dan ook het belang van het afremmen van het gebruik van externe flexibele contracten waar de rekening van flexibiliteit betaald wordt door werkenden.

Het voor werkgevers benodigde aanpassingsvermogen zou gevonden kunnen worden in een grotere wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties. Het is daarbij allereerst van belang dat er gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande mogelijkheden om flexibiliteit in de eigen organisatie, binnen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, te organiseren. Vaak is er meer mogelijk dan waar werkgevers zich bewust van zijn. De voorstellen van de Commissie om meer interne wendbaarheid mogelijk te maken, waaronder het voorstel voor deeltijd-ontslag, leveren een grote onzekerheid op voor werknemers met een contract voor onbepaalde tijd. Daarnaast stuiten enkele voorstellen op onder meer internationaalrechtelijke bezwaren. Het kabinet zal dan ook, ter uitvoering van de motie Van Weyenberg c.s.<sup>15</sup>, alternatieven uitwerken voor het voorstel van de Commissie Borstlap, waarbij de balans tussen de belangen van werkgevers en werknemers in het oog wordt gehouden.

---

<sup>14</sup> Er bestaan uitzonderingen, zoals in de zorg, waar deze tweedeling juist leidt tot risico's voor de arbeidsorganisatie.

<sup>15</sup> Kamerstukken 2019/20, 29 544, nr. 986.



Het ontlasten van werkgeverschap is een andere wijze om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te bevorderen. Het kabinet heeft daar reeds stappen gezet. De Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) heeft gezorgd voor versoepeling van het ontslagrecht en lagere kosten bij ontslag. Ook heeft de regering recent een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend, waarmee kleine werkgevers financieel tegemoet worden gekomen voor de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. Kleine werkgevers kunnen deze tegemoetkoming aanwenden om zich goed te verzekeren via bijvoorbeeld de tijdens deze kabinetsperiode geïntroduceerde MKB-verzuim-ontzorgverzekering, die het financiële risico van loondoorbetaling bij ziekte afdekt en de kleine werkgever helpt bij de verplichtingen en taken rondom loondoorbetaling bij ziekte. Zo worden verdere stappen ondernomen om het werkgeverschap te ontlasten.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat het bevorderen van interne wendbaarheid hand in hand zou moeten gaan met het afremmen van het gebruik van externe flexibele contracten. Het kabinet meent dat er verdere stappen genomen kunnen worden om te zorgen dat tijdelijk werk daadwerkelijk tijdelijk worden ingezet. Met de WAB heeft het kabinet een volgende stap gezet in deze richting om te bewerkstelligen dat de keuze voor flexibele contracten niet enkel gedreven wordt door verschillen in kosten en risico's, maar dat de keuze voor een flexibel contract gemaakt wordt als dit past bij de aard van het werk. Door de premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet (WW) betalen werkgevers een lagere WW-premie voor werknemers met een vast contract dan voor werknemers met een flexibel contract.<sup>16</sup> Daarnaast heeft een werknemer recht op transitievergoeding bij ontslag vanaf de eerste werkdag. Hiermee is het voor werkgevers aantrekkelijker geworden om een vast contract aan te bieden. De verruiming van de ketenbepaling geeft werkgevers langer de gelegenheid om een tijdelijk contract aan te bieden wanneer dit past bij de aard van het werk.

De verwachting van het kabinet met de WAB is dat werkgevers werknemers niet onnodig op een tijdelijk contract zullen houden, dat wordt immers duurder voor hen. De evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) laat zien dat de verkorting van de ketenbepaling naar twee jaar effect heeft gehad op de doorstroom naar het vaste contract.<sup>17</sup> Het effect van de verruiming van de ketenbepaling binnen de bredere set van maatregelen in de WAB is nu nog niet duidelijk, maar het kabinet wijst graag op de aangenomen motie Kuzu om binnen twee jaar de uitwerking van de ketenbepaling te inventariseren en de Kamer hierover te informeren.<sup>18</sup> Het is aan het volgend kabinet om hier eventueel het beleid op aan te passen.

Ook onderschrijft het kabinet de visie van de Commissie dat werkenden met een minder sterke onderhandelingspositie, en die te maken hebben met structureel tijdelijk werk, beter beschermd moeten worden. Uit de evaluatie van de Wet werk en zekerheid blijkt dat de getroffen maatregelen de baan-, werk-, en inkomenszekerheid hebben versterkt.<sup>19</sup> Het kabinet heeft hier met de WAB verder invulling aan gegeven door de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van payrollwerknemers te verbeteren en oproepkrachten meer zekerheid te geven op werk en inkomen. De voorstellen van de Commissie zijn daar mee in lijn en sluiten aan bij de Richtlijn Transparante en Voorspelbare Arbeidsvoorwaarden

<sup>16</sup> WW-premiedifferentiatie geldt niet voor overheidswerkgevers omdat zij verplicht eigenrisicodragers zijn voor WW-uitkeringen.

<sup>17</sup> Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid (SEO, 2020).

<sup>18</sup> Kamerstukken 2018/19, 35 074, nr. 48.

<sup>19</sup> Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid (SEO, 2020).

waarvan de implementatie in voorbereiding is en waarmee de rechten van oproepkrachten worden uitgebreid.<sup>20</sup> Het kabinet heeft de mogelijkheden van de Commissie in kaart gebracht om werknemers met een flexibel contract te compenseren voor onzekerheid door het verder beprijzen van flexibel werk, het verkorten van de huidige duur van de ketenbepaling en het aangaan van arbeidsovereenkomsten zonder vaste arbeidsuren-omvang te beperken. Deze zijn als onderdeel van de technische uitwerking van het advies van de Commissie aan uw Kamer aangeboden. Het is aan het volgende kabinet om de wet hier eventueel op aan te passen.

Tot besluit heeft de Tweede Kamer het kabinet verzocht om in deze kabinetsreactie ook in te gaan op het idee van een conjunctuurafhankelijke WW.<sup>21</sup> In Nederland hebben we met de WW en de bijstand een goed vangnet voor mensen die hun baan verliezen. Aanvullend op dit vangnet is er vanuit uw Kamer de afgelopen tijd onder andere gepleit voor het verlengen van de minimale WW duur en het verruimen van de toegang tot de WW. Deze wijzigingen zijn op de korte termijn niet uitvoerbaar. Daarnaast is het van belang om de voor- en nadelen beter in kaart te brengen. Het kabinet zal de komende periode daarvoor benutten. Gezien de lange doorlooptijd van een mogelijke wijziging in de WW is het aan het volgende kabinet om de wet hier eventueel op aan te passen.

## D.2. Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

### *De aanbeveling*

De Commissie noemt het huidige stelsel van contractvormen onoverzichtig. Die onoverzichtelijkheid maakt dat regels niet kenbaar zijn voor werknemers en (met name kleine) werkgevers. De combinatie van het onoverzichtelijke stelsel en het ongelijke speelveld tussen contractvormen leidt ertoe dat zelfstandig ondernemerschap en flexibel werk gebruikt kunnen worden om kosten te drukken, met onzekerheid voor werkenden als gevolg. Dit draagt bij aan de preciaire positie van de meest kwetsbare werkenden op de arbeidsmarkt, voor wie het moeilijk is om hun rechten op te eisen. De Commissie adviseert om te komen tot een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers. Concreet adviseert de Commissie een afbakening in de vorm van drie «rijbanen» op de arbeidsmarkt: een rijbaan voor zelfstandigen, een rijbaan voor werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd en een rijbaan voor werknemers die op uitzendbasis tijdelijk werk verrichten dat qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk is te overzien. Om meer duidelijkheid te krijgen over de beschikbare opties en de rechten en plichten die daarbij horen, adviseert de Commissie de keuzevrijheid rond verschillende contractvormen te beperken en de opeisbaarheid van rechten en plichten te vergroten. Specifiek voor de afbakening van de rijbaan voor zelfstandigen en de rijbanen voor werknemers doet de Commissie een aantal suggesties om deze afbakening beter hanteerbaar te maken en te moderniseren. De Commissie stelt voor de afbakening in de fiscaliteit, arbeidsrecht en sociale zekerheid te harmoniseren, het gezagsbegrip in de definitie van de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek nadrukkelijker in lijn te brengen met Europees recht en te moderniseren, en door middel van een rechtsvermoeden kwetsbare werkenden te ondersteunen om arbeidsrechtelijke bescherming te kunnen opeisen. Tot slot adviseert

<sup>20</sup> Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.

<sup>21</sup> Toezegging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het Algemeen Overleg Arbeidsmarkt van 9 september 2020. De conjunctuurafhankelijke WW is als technische beleidsvariant opgenomen in het rapport *Ongekend talent* van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. (Kamerstukken II 2019/20, 32 359 nr. 4).

de Commissie om oneigenlijk gebruik van driehoeksrelaties – bijvoorbeeld om kosten te drukken of langdurige flexibiliteit mogelijk te maken – tegen te gaan. Ook de WRR roept in deze context op tot het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen werkenden.

*Reflectie van het kabinet op de aanbevelingen over de verhouding tussen werknemers en zelfstandigen*

De aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van een gelijk spelveld (zie de vierde bouwsteen) op het gebied van fiscaliteit en sociale zekerheid worden door het kabinet als essentieel gezien om te komen tot een duidelijker en overzichtelijker stelsel van contractvormen. Daar moeten de bestaande verschillen op het gebied van fiscale behandeling en sociale zekerheid worden teruggebracht om van een (zoveel mogelijk) gelijk spelveld te kunnen spreken. Waar die verschillen stapsgewijs afnemen – en het kabinet heeft hier al op ingezet, zie hierna – zal dit leiden tot minder verschillen tussen contractvormen en het meer stroomlijnen van rijbanen. Dat zal zorgen voor minder nadruk op verschillen en meer evenwicht en duidelijkheid voor werkenden en werkgevers. Een gelijk spelveld is daarnaast een belangrijke voorwaarde voor de handhaafbaarheid van beleid.

De analyse en aanbevelingen van de Commissie leggen de spanning bloot tussen het waarborgen van bescherming en een duurzaam socialezekerheidsstelsel enerzijds en het bieden van keuzevrijheid anderzijds. Waar de Commissie enerzijds constateert dat de maatschappelijke roep om keuzevrijheid is toegenomen, beveelt de Commissie tegelijkertijd – vanuit het waarborgen van een duurzaam houdbaar stelsel – aan om, voor de vraag of werk als werknemer of zelfstandige wordt verricht, de bedoeling van partijen (willen werkende en werkgeverende dat er werknemerschap ontstaat, of niet?) niet mee te laten wegen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat, zoals de Commissie ook laat zien, het Europese recht weinig ruimte laat voor het meewegen van de partijbedoeling. Het kabinet heeft, zoals hieronder zal worden toegelicht, binnen de bestaande wetgeving reeds gewerkt aan oplossingen voor dit vraagstuk. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat verdere politieke stappen nodig zijn om keuzes te maken binnen de inherente afruilen tussen de uitgangspunten van adequate bescherming, een houdbaar stelsel en keuzevrijheid, uiteraard binnen de ruimte die het Europese recht biedt.

Daarnaast erkent het kabinet dat ook wanneer de verschillen in behandeling van werkenden worden gereduceerd en een meer gelijk spelveld ontstaat, een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen werknemers en zelfstandigen nog steeds van belang blijft. Zoals de Commissie terecht opmerkt dient het antwoord op de vraag of er sprake is van verrichten van werk als werknemer of als zelfstandige (de zogenoemde «kwalificatievraag») zoveel mogelijk voorspelbaar te zijn. De diversiteit in de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen die binnen de fiscaliteit, arbeidsrecht en sociale zekerheid worden gedefinieerd is voor zoveel mogelijk zekerheid en duidelijkheid echter niet behulpzaam. Hetzelfde geldt voor de constatering van de Commissie dat het gezagscriterium in met name de lagere rechtspraak soms verschillend wordt uitgelegd en de observatie dat dit criterium nadrukkelijker in lijn gebracht zou moeten worden met Europees recht. Het kabinet onderschrijft het belang van meer duidelijkheid over de status van de werkende en de aard van de arbeidsrelatie en erkent dat aanpassing van wetgeving hierbij een nuttige rol kan spelen. Tegelijkertijd wijst het kabinet er wel op dat de werkende ook met de voorstellen van de Commissie op voorhand nooit 100% zekerheid zal hebben over de aard van de arbeidsrelatie; de kwalificatie van de arbeidsrelatie zal immers – als de werkzaamheden al gestart zijn –

aan de hand van feiten en omstandigheden moeten worden vastgesteld. Daarnaast geldt dat harmonisatie van de fiscaliteit, arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht op het punt van de kwalificatievraag nog nadere inventarisatie zou vergen, nu de Commissie niet uitputtend duidelijk maakt op welke punten deze stelsels van elkaar afwijken en welke gevolgen dit heeft. Verder erkent het kabinet dat een rechtsvermoeden behulpzaam kan zijn om de rechtspositie van kwetsbare werkenden in bepaalde sectoren of binnen bepaalde beroepen en functies te versterken. Een breed geformuleerd en meer algemeen rechtsvermoeden acht het kabinet vanuit Europeesrechtelijk oogpunt echter kwetsbaar, hetgeen ook de Commissie in haar rapport zelf erkent.

Bovengenoemde voorstellen van de Commissie om de wetgeving aan te passen, kunnen niet meer worden gerealiseerd binnen deze kabinetsperiode. Het is dan ook aan het volgend kabinet om hier de stappen te zetten die nodig zijn. Wel werkt het huidige kabinet aan een webmodule en start een pilot met die webmodule om langs die weg meer duidelijkheid te bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De afgelopen kabinetsperiode is gebleken dat het bieden van meer duidelijkheid en zekerheid in de praktijk niet eenvoudig is. In aanvulling op de webmodule en parallel aan de pilot van de webmodule wil het kabinet daarom een breed maatschappelijk gesprek voeren met de relevante veldpartijen over de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. Dit brede gesprek is bedoeld om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke opvattingen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie, op sector specifieke omstandigheden en op wat de webmodule kan gaan betekenen in de dagelijkse praktijk. De opbrengst van dit proces kan ook behulpzaam zijn bij het moderniseren van het gezagscriterium door een volgend kabinet. In het proces van de pilot en bijbehorende vervolgstappen heeft het kabinet een sectorale aanpak voor ogen. Deze aanpak zal nauw worden afgestemd op de (fiscale) sectorale aanpak die de Belastingdienst heeft aangekondigd in het kader van het toezichtplan arbeidsrelaties gericht op fiscaal compliant gedrag.

De Commissie wijst ook op het belang van handhaving van de grens tussen werknemers en zelfstandigen, die ook van belang blijft bij eventuele verduidelijkingen rondom de aard van de arbeidsrelatie en een meer gelijk speelveld voor werkenden. Zolang er meerdere contractvormen zijn voor het verrichten van werk, met verschillende rechten en plichten, zal het speelveld immers nooit helemaal gelijk worden. Alleen al voor wat betreft het arbeidsrecht zullen verschillen blijven bestaan tussen zelfstandigen en werknemers. Voorkomen moet worden dat werknemers met een minder sterke onderhandelingspositie gedwongen worden bepaalde rechten op te geven die zij gelet op de aard van de arbeidsrelatie wel zouden moeten hebben. Hier speelt weer de bovengenoemde afruil tussen bescherming, een houdbaar stelsel en keuzevrijheid van de werkende. Om de bescherming van de werkende en een houdbaar stelsel te waarborgen, blijft handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie van belang; dit zal echter alleen effectief kunnen plaatsvinden als aan een aantal randvoorwaarden, waaronder die van een veel gelijk speelveld, wordt voldaan. In dit kader is relevant dat het huidige handhavingsmoratorium op 1 januari 2021 afloopt en het kabinet dit najaar een beslissing neemt over verdere verlenging daarvan. Daarbij zal rekening worden gehouden met het tijdpad van de pilot van de webmodule (zie hiervoor), waarbij is afgesproken dat deze minimaal een half jaar duurt en dat na dit halfjaar bezien zal worden in hoeverre (gefaseerd) met handhaving gestart kan worden.

De aanbevelingen van de Commissie op het gebied van driehoeksrelaties zijn in lijn met de resultaten van twee onderzoeken naar driehoeksrelaties die het kabinet eerder dit jaar aan uw Kamer heeft aangeboden.<sup>22</sup> Deze onderzoeken, uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek, laten zien dat driehoeksrelaties, waaronder uitzendarbeid, een belangrijke rol vervullen op de arbeidsmarkt. Die meerwaarde zit met name in de allocatiefunctie van driehoeksrelaties: het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Inleners geven aan dat intermediairs, in vele vormen, hen helpen bij het sneller vinden van meer geschikt personeel. Uit de onderzoeken blijkt ook dat de positie van uitzendkrachten is verbeterd door de introductie van de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz, 1999) en de Wet allocatie van arbeidskrachten door intermediairs (Waadi, 1998).

De onderzoeken laten echter ook zien dat als de allocatie eenmaal heeft plaatsgevonden, driehoeksrelaties steeds vaker dienen om structurele flexibiliteit mogelijk te maken en te besparen op arbeidskosten. Bovendien valt een steeds groter deel van de driehoeksrelaties niet onder de reikwijdte van de Waadi, bijvoorbeeld op het gebied van zzp-bemiddeling en platformwerk. Dat leidt tot een waterbedeffect, waarbij meer gereguleerde vormen van driehoeksrelaties worden vervangen door minder gereguleerde arbeidsrelaties.

Het kabinet vindt, met de Commissie en de WRR, dat driehoeksrelaties niet horen te worden gebruikt als instrument om kostenbesparingen voor inleners of langdurige flexibiliteit mogelijk te maken. Driehoeksrelaties hebben meerwaarde door hun allocatiefunctie en in het ontzorgen van bedrijven en instellingen, maar dat moet zo beperkt mogelijk ten koste gaan van de positie van de werkende. Het verlichte arbeidsrechtelijke regime van de uitzendovereenkomst is bedoeld voor «piek en ziek», niet voor andere vormen van flexibiliteit die de reguliere arbeidsovereenkomst niet biedt. Het kabinet heeft daar met de WAB reeds invulling aan gegeven voor payrollkrachten. Voor payrollkrachten geldt het verlichte regime niet meer en gelden vrijwel alle arbeidsvoorwaarden van de inlener.

Ten aanzien van uitzendarbeid stelt de Commissie onder andere voor om het verlichte regime voor uitzenden te beperken in duur en reikwijdte. Die aanbeveling vindt steun in de onderzoeken. Zo blijkt ongeveer twee derde van de uitzendkrachten te worden ingezet op werkzaamheden bij de inlener die niet tijdelijk van aard zijn, en werken uitzendkrachten gemiddeld steeds langer in uitzendverband. Onder de flexibele werknemers zijn uitzendkrachten structureel minder tevreden over hun werkzekerheid. Ook de evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) laat zien dat de beperking van de duur van de eerste uitzendfase (met minder zekerheid) heeft geleid tot meer uitzendkrachten in een hogere fase, en dus meer zekerheid.<sup>23</sup> Als wordt overgegaan tot inperking van de duur van het verlichte regime, ligt het voor de hand om de termijn waarna uitzendkrachten medezeggenschapsrechten opbouwen verder te verkorten dan voorgesteld door de Commissie Bevordering Medezeggenschap (CBM) van de SER.<sup>24</sup>

De denkrichting van de Commissie is tevens in lijn met de bevindingen van FNV in het witboek «Zekerheid is geen luxe», dat ingaat op de onzekere positie van uitzendkrachten. Het witboek laat goed zien hoe de

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 1002.

<sup>23</sup> Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid (SEO, 2020).

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 818 nr. 45.

Covidcrisis – ondanks alle steunmaatregelen – juist kwetsbare flexwerkers extra hard heeft geraakt. De oproep van FNV om de flexibiliteit van de uitzendovereenkomst te beperken is dan ook in lijn met de aanbevelingen van de Commissie. Het kabinet herkent evenwel niet dat uitzendkrachten vaak bewust «rondgepompt» zouden worden om pensioenopbouw of meer zekerheid te ontlopen. Het onderzoek naar de positie van uitzendwerknemers heeft, op basis van analyses van CBS-microdata van honderdduizenden dienstverbanden, geen aanwijzingen gevonden dat werkgevers grootschalig strategisch – bijvoorbeeld rond de grenzen van 26 of 78 weken – uitzendkrachten ontslaan om rechtenopbouw te voorkomen. Het bewust niet uitbetalen van de transitievergoeding is niet toegestaan, zo volgt ook uit jurisprudentie.<sup>25</sup>

De Commissie beveelt ook aan om oneigenlijke contracting tegen te gaan. Het gaat daarbij om concurrentie op arbeidsvoorwaarden via het uitbesteden van werkzaamheden aan andere werkgevers. Ook uw Kamer heeft daar meermaals aandacht voor gevraagd. In de brief van 13 mei 2019<sup>26</sup> heeft het kabinet aangegeven daar volgens drie lijnen oplossingen te zien: allereerst via de verantwoordelijkheid van sociale partners voor de werkingssfeer van de cao, ten tweede door naleving van de Waadi te bevorderen, en ten derde via het verkennen van wettelijke maatregelen om oneigenlijke contracting tegen te gaan. Als invulling van de eerste lijn hebben sociale partners in Stichting van de Arbeid gesprekken gevoerd en oplossingsrichtingen verkend. De Stichting van de Arbeid heeft laten weten dat deze gesprekken vooralsnog geen overeenstemming hebben opgeleverd over de noodzaak of vormgeving van wettelijke maatregelen. Het kabinet roept sociale partners opnieuw op om tot overeenstemming te komen, aangezien de wetgever terughoudendheid dient te betrachten als het gaat om werkingssferen van cao's en dergelijke vraagstukken bij voorkeur aan de cao-tafel beslecht worden.

Het kabinet heeft zelf ook stappen gezet op het gebied van contracting, oftewel het uitbesteden van werk. Om naleving van de Waadi te bevorderen is de «Handreiking Contracting, uitzending of payroll» opgesteld.<sup>27</sup> Deze handreiking kan helpen bedrijven wegwijs te maken in de verschillende driehoeksrelaties en de regels die daarvoor gelden. Daarnaast heeft het kabinet de afgelopen tijd onderzocht, in consultatie met sociale partners, welke wettelijke mogelijkheden er zijn om uitbesteding nader te reguleren. Een nadere uitwerking van de mogelijkheden, die zowel zien op het tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden als op het bevorderen van de naleving van de Waadi, is als onderdeel van de technische uitwerking van het advies van de Commissie aan uw Kamer aangeboden. In de uitwerking is gebleken dat het onderscheid tussen «eigenlijke» en «oneigenlijke» uitbesteding niet gemakkelijk te operationaliseren is. Het is niet eenvoudig om duidelijke, onderscheidende criteria te formuleren die voor werkgevers en werknemers in de praktijk hanteerbaar zijn, ook voor de vele kleine werkgevers die voor andere bedrijven werkzaamheden verrichten. Om de effecten op de arbeidsmarkt van de maatregelen om uitbesteding nader te reguleren goed in kaart te brengen, is meer inzicht wenselijk in de verschijningsvormen van uitbesteding op de arbeidsmarkt. Dat is des te meer van belang om inzichtelijk te krijgen hoe deze maatregelen zouden kunnen doorwerken naar reguliere vormen van uitbesteding. Het kabinet zal, met het oog op eventuele wettelijke

<sup>25</sup> In de quick scan naar de effecten van de WAB is het kabinet nader ingegaan op het niet uitbetalen van de transitievergoeding. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 074 nr. 75.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/29, 29 544 nr. 914.

<sup>27</sup> Gepubliceerd op rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/12/23/handreiking-contracting-uitzending-of-payrolling>.

maatregelen door een volgend kabinet, een onderzoek laten uitvoeren om deze verschijningsvormen beter in kaart te brengen.

Op verzoek van de Tweede Kamer<sup>28</sup> is ook nader gekeken naar grensoverschrijdende contracting. In artikel 2a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten is geregeld op welke arbeidsvoorwaarden uit cao's werknemers die tijdelijk vanuit een andere lidstaat naar Nederland worden gedetacheerd recht hebben, ook als zij worden gedetacheerd in het kader van uitbesteding. Deze werknemers hebben vanaf de eerste dag van hun werkzaamheden in Nederland recht op de kernarbeidsvoorwaarden uit de toepasselijke algemeen verbindend verklaarde cao. Na 12 dan wel 18 maanden gelden alle algemeen verbindend verklaarde bepalingen uit de cao. Deze wetgeving betreft de implementatie van de (in 2018 herziene) Detacheringsrichtlijn. Indien in de toekomst wetgeving wordt ingevoerd om binnen Nederland uitbesteding nader te reguleren, ligt het in de rede om ook voor grensoverschrijdende uitbesteding nadere regels te stellen. Die regels moeten uiteraard in lijn zijn met Europese wetgeving, in dit geval is de Detacheringsrichtlijn van belang. Op grond van deze richtlijn kunnen lidstaten buitenlandse dienstverrichters verplichten arbeidsvoorwaarden die zijn neergelegd in niet algemeen verbindend verklaarde cao's te waarborgen voor hun gedetacheerde werknemers, maar slechts onder de voorwaarden die genoemd staan in artikel 3, achtste lid, van de Detacheringsrichtlijn. Een belangrijke voorwaarde betreft de gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse ondernemingen in gelijksoortige situaties. Of kan worden overgegaan tot deze regels voor grensoverschrijdende uitbesteding, alsmede de precieze vormgeving daarvan, is daarom afhankelijk van de precieze vormgeving van de eventuele nationale regelgeving voor uitbesteding. Hoe en in hoeverre de arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende uitbesteding nader gereguleerd kunnen worden, zoals door uw Kamer verzocht, is daarmee aan het volgende kabinet.

#### *Reflecties van het kabinet op de aanbevelingen over platformwerk*

Het rapport van de WRR laat zien dat de kansen en bedreigingen van technologische innovatie zich nadrukkelijk manifesteren in de platform-economie, bijvoorbeeld in de maaltijdbezorging, taxivervoer en horeca. Aan de ene kant vervullen platforms een nuttig matchingsfunctie, terwijl aan de andere kant de positie van werkenden bij platforms onder druk staat. Veel platforms die gericht zijn op het laten verrichten van werk door platformwerkers benutten onduidelijkheid en ruimte in regels en jurisprudentie om met behulp van geavanceerde technologie, met prikkels en nudges in feite wel een bepaalde vorm van gezag over de platformwerker uit te oefenen, maar niet noodzakelijk op de traditionele manier via instructies of harde voorwaarden. Bij dergelijke vormen van platformwerk is in feite sprake van werknemerschap, terwijl de werkende de bijbehorende bescherming moet missen. Het kabinet maakt zich daar zorgen over en heeft in de vijfde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» aangegeven te onderzoeken hoe de positie van platformwerkers kan worden versterkt.<sup>29</sup> Deze zorgen zijn mede aanleiding geweest voor het kabinet om de Sociaal-Economische Raad te vragen om de praktijk van platformwerk te verkennen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 35 358, nr. 20.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 311 nr. 235.

<sup>30</sup> Zie [www.ser.nl/nl/ser/over-ser/werkprogramma/platformeconomie-werk](http://www.ser.nl/nl/ser/over-ser/werkprogramma/platformeconomie-werk).

Het kabinet heeft de afgelopen maanden onderzocht of het in de rede ligt om de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) van toepassing te verklaren op bepaalde vormen van platformwerk. Uit dit onderzoek is gebleken dat een dergelijke oplossing niet voor de hand ligt. Wel is het kabinet alternatieven aan het onderzoeken om de positie van platformwerkers te verbeteren. Deze alternatieven worden hieronder toegelicht en zullen de komende tijd verder onderzocht worden met het oog op eventuele stappen door het volgende kabinet.

Dat het van toepassing verklaren van de Waadi op bepaalde vormen van platformwerk niet voor de hand ligt, heeft een aantal redenen. Ten eerste is platformwerk een generieke term voor (contractuele) arbeidsrelaties die in de praktijk van elkaar verschillen. In slechts een deel van de situaties is sprake van een driehoeksrelatie. Er zijn vormen van platformwerk waarbij er sprake is van een directe arbeidsverhouding tussen werkende en platform of werkende en opdrachtgever. Het instrumentarium van de Waadi – een wet die gericht is op de regulering van driehoeksrelaties – is dan ook in een groot aantal gevallen niet van toepassing, waardoor deze wet niet kan bijdragen aan het verbeteren van de rechtspositie van de platformwerker. Bovendien is het, daar waar er bij platformwerk wel sprake is van een driehoeksrelatie, niet altijd mogelijk om de loonverhoudingsnorm uit de Waadi toe te passen. Wanneer platformwerk bijvoorbeeld voor particulieren wordt gedaan, biedt het gelijkstellen van arbeidsvoorwaarden geen verbetering. Ook biedt de Waadi geen arbeidsrechtelijke bescherming of verzekering tegen risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Tot slot is het niet onwaarschijnlijk dat er bij sommige platforms nu feitelijk al sprake is van werk dat wordt gedaan op basis van de Waadi, ondanks dat het platform ervan uitgaat dat dit niet zo is. In die gevallen wordt Waadi in de praktijk ten onrechte niet toegepast, maar is deze dus formeel al van kracht.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat de Waadi geen meerwaarde kan hebben bij het reguleren van zzp-bemiddeling in meer algemene zin. Maar het betekent wel dat de afgelopen maanden duidelijk is geworden dat de aanpassing van de Waadi geen zinvolle maatregel vormt om de positie van specifiek platformwerkers te versterken.

Een oplossing in de sfeer van de arbeidsovereenkomst ligt veel meer voor de hand. Zoals hierboven aangegeven, oefenen veel platforms een bepaalde vorm van gezag uit die niet tot uitdrukking komt in «harde» instructies of voorwaarden, maar via onder andere prikkels en nudges. De platformwerkers zijn meestal ook duidelijk ingebed in de organisatie – sterker nog, zij vormen vaak de kern van de aangeboden dienst. Daarmee vertonen dergelijke platformwerkers in de praktijk grote gelijkenissen met werknemers, terwijl de werkende in de praktijk bijbehorende bescherming moet missen. Het ligt dan ook voor de hand om platformwerkers in dergelijke gevallen expliciet onder de werking van de arbeidsovereenkomst te brengen. De arbeidsovereenkomst biedt immers de arbeidsrechtelijke, arbeidsvoorwaardelijke en socialezekerheidsrechtelijke inbedding en bescherming die deze platformwerkers verdienen, inclusief de daarbij behorende fiscale behandeling van hun arbeid. Daarbij lijkt het simpelweg generiek bepalen dat platformwerk voortaan plaatsvindt op basis van een arbeidsovereenkomst geen begaanbare weg, om dezelfde redenen als waarom het kabinet eerder de Arbeidsovereenkomst bij Laag Tarief (ALT) niet heeft doorgezet.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 311 nr. 219. De Europeesrechtelijke vereisten van noodzaak en proportionaliteit van een dergelijke maatregel vereisen dat er geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn om de bescherming van platformwerkers te realiseren en moeten voldoende afgebakend en specifiek gericht op het te bereiken doel zijn.



Het lijkt daarom het onderzoeken waard om de mogelijkheden te bezien om een rechtsvermoeden voor platformwerkers op te nemen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Langs die weg kan bepaald worden dat een werkende die via een digitaal platform wordt gekoppeld aan opdrachten of opdrachtgevers en waarbij deze applicatie op enige wijze invloed uitoefent op de wijze waarop het werk wordt verkregen of uitgevoerd, vermoed wordt deze arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst uit te voeren. Een dergelijk rechtsvermoeden vergt uiteraard nadere uitwerking en nauwkeurige voorbereiding, maar zal er naar verwachting aan bijdragen dat platformwerkers gemakkelijker aanspraak kunnen maken op de bescherming die hun toekomt. Schijnzelfstandigheid in de platformsector kan met een rechtsvermoeden dan ook beter worden tegengegaan. Tegelijkertijd geldt: waar daadwerkelijk gewerkt wordt als zelfstandige, moet dat uiteraard ook binnen de platformeconomie mogelijk blijven. Als het platform of de werkende op basis van feiten en omstandigheden kan laten zien dat er daadwerkelijk sprake is van werken buiten dienstbetrekking, kan het rechtsvermoeden weerlegd worden en hoeft niet als werknemer gewerkt te worden. Bij de uitwerking wordt gekeken hoe het weerleggen van het rechtsvermoeden bij daadwerkelijk zelfstandig werken zo eenvoudig mogelijk gehouden kan worden, daarbij zoveel mogelijk aansluitend bij de wijze waarop platforms werken en de voorwaarden die ze daarbij hanteren.

De komende tijd zal het kabinet een start maken met de uitwerking of en hoe een dergelijk rechtsvermoeden geoperationaliseerd kan worden zodat het in de praktijk inderdaad ondersteuning kan bieden aan platformwerkers. Het kabinet zal daarbij bezien of een rechtsvermoeden ook mogelijkheden biedt om de rechtspositie van andere, specifieke groepen werkenden te versterken. Ook zal het kabinet de uitwerking bespreken met de Europese Commissie om te zien hoe we kunnen komen tot een uitwerking van een rechtsvermoeden dat Europeesrechtelijk houdbaar is. Het huidige kabinet zal de eventuele implementatie hiervan niet ter hand kunnen nemen, maar op deze manier wil het kabinet eraan bijdragen dat een komend kabinet desgewenst snel stappen kan zetten om deze problematiek aan te pakken.

D.3. Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren

#### *De aanbeveling*

Volgens de Commissie wordt op dit moment onvoldoende gedaan om kennisveroudering te ondervangen. Juist mensen die volgens de Commissie het meeste baat zouden hebben bij het investeren in menselijk kapitaal, doen dat het minst. Daarnaast sluit het scholingsaanbod onvoldoende aan op de behoeften van werkenden, en komt aandacht voor ontwikkeling vaak te laat – de aandacht gaat uit naar repareren achteraf in plaats van voorkomen vooraf. De Commissie adviseert om iedereen een individueel ontwikkelbudget toe te kennen. Werkgevers worden geacht dit budget voor werknemers aan te vullen. Om werkenden beter te ondersteunen moet een loopbaanwinkel worden opgericht, en moeten werkenden worden gestimuleerd – misschien zelfs verplicht – om die regelmatig te bezoeken. De WRR roept in deze context op tot een contractvormneutraal stelsel waar ook scholing onderdeel van uitmaakt.

#### *Reflectie van het kabinet*

Aan de Tweede Kamer is voor november 2020 een Kamerbrief LLO toegezegd over de voortgang van het lopende LLO-beleid en met een vooruitblik («roadmap») op verdere ontwikkelingen op het terrein van LLO. Het kabinet gaat in de Kamerbrief LLO in op analyse en suggesties

van de Commissie. In die «roadmap» komen naast de hierboven genoemde voorstellen van de commissie Borstlap ook andere voorstellen aan de orde, zoals het rapport *Ongekend talent* dat is uitgevoerd in het kader van de BMH, het onderzoek van de Tweede Kamer *Eindnotitie kosten en baten van LLO*, het plan «Een leven lang ontwikkelen voor iedereen» van de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en het leerrechtenvoorstel dat eerder is gedaan door sociale partners, MBO Raad en NRTO.

#### D.4. Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden

##### *De aanbeveling*

Verschillen in fiscale behandeling en sociale zekerheid tussen werknemers en zelfstandigen leiden tot verschillen in loonkosten. Volgens de Commissie hebben deze verschillen veel invloed op de keuze om als werknemer of als zelfstandige te werken, terwijl de aard van de werkzaamheden daarbij centraal zou moeten staan. De Commissie adviseert daarom om inkomsten uit arbeid zoveel mogelijk gelijk te belasten, ongeacht de juridische vorm. Dat betekent het afbouwen van ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling, maar ook dat het inkomen van directeur-groootaandeelhouders zoveel mogelijk als arbeidsinkomen moet worden belast. Als concrete invulling van dit onderdeel adviseert de Commissie om een vermogens- of investeringsaftrek te introduceren en de huidige ondernemersfaciliteiten (inclusief de MKB-winstvrijstelling) volgens een herkenbaar tijdpad spoedig af te bouwen. Daarnaast adviseert de Commissie een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden op het niveau van het bestaansminimum, met daarbovenop de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) voor werknemers en keuzevrijheid voor zelfstandigen. De Commissie adviseert daarnaast om toe te werken naar uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen. Ook de WRR adviseert om te komen tot een stelsel van «contractneutrale basisverzekeringen en voorzieningen».

##### *Reflectie van het kabinet*

Het kabinet vindt dat iedereen die inkomen verwerft uit arbeid zo veel mogelijk gelijk behandeld zou moeten worden door de fiscaliteit en sociale zekerheid. Het kabinet wil toe naar een stelsel waarin de juridische vorm waarin je werkt geen invloed heeft op hoe je belast wordt en minder van invloed is op welke inkomensbescherming je geniet, met name ten aanzien van het risico van ouderdom en arbeidsongeschiktheid.

Op de adviezen van de rapporten over bescherming tegen arbeidsongeschiktheid gaat het kabinet hierna, op verzoek van de Tweede Kamer, verder in. Door de zelfstandigenaftrek te verlagen heeft het kabinet verschillen tussen zelfstandigen en werknemers verkleind. Om verdere stappen te zetten richting een stelsel dat werkenden fiscaal gelijk behandelt is het van belang te definiëren wanneer sprake is van fiscaal gelijke behandeling en oog te houden voor draagvlak, uitvoerbaarheid en effecten op de inkomensverdeling. Daarnaast wordt verkend of het mogelijk is om zelfstandigen vrijwillig deel te laten nemen aan pensioenfonds. Het kabinet heeft inzet gepleegd ten aanzien van scholing van zelfstandigen: zowel de regeling NL Leert door als STAP zijn ook toegankelijk voor zelfstandig ondernemers die zich willen scholen. Op die manier worden de verschillen in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers verkleind.

## *Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen versus alle werkenden*

Het kabinet werkt ook aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, naar aanleiding van de afspraken die daarover zijn gemaakt met sociale partners in het Pensioenakkoord en het advies van de Stichting van de Arbeid dat daarop volgde. Die verzekering verkleint eveneens verschillen tussen contractvormen. Uw Kamer heeft het kabinet verzocht om nader in te gaan op de nadelen van deze richting ten opzichte van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden waartoe de Commissie Borstlap en de WRR adviseeren.<sup>32</sup>

Het kabinet constateert dat de Commissie dezelfde analyse heeft gemaakt als de ondertekenaars van het Pensioenakkoord. In de woorden van de Commissie: het bestaande fundament voor bescherming en toerusting is niet compleet. Met name onverzekerde zelfstandigen zijn kwetsbaar, nu ze maar in beperkte mate kunnen terugvallen op de bijstand.

Waar de analyse goeddeels hetzelfde is, kiest de Commissie voor een andere oplossing. In plaats van een afzonderlijke verzekering voor zelfstandigen, kiest zij voor een verzekering voor alle werkenden, waarbij de WIA voor werkenden blijft bestaan. Zij geeft daarvoor twee redenen. Allereerst signaleert de Commissie dat mensen gedurende hun werkzame leven steeds vaker, afwisselend of gelijktijdig, werknemer of zelfstandige zijn. Een stelsel voor alle werkenden past daar beter bij dan een systeem waarin werknemers en zelfstandigen afzonderlijk zijn verzekerd, zodat er geen complicaties optreden indien een overstap plaatsvindt van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap en vice versa. Daarnaast draagt een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden bij aan een gelijk spelveld. Doordat iedereen bijdraagt aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering en daarop een beroep kan doen, worden de kostenverschillen tussen het werknemer- en zelfstandig ondernemerschap kleiner.

Tegenover deze voordelen van een verzekering voor alle werkenden, die ook in het advies van de Stichting van de Arbeid worden erkend, staat dat de door de Stichting voorgestelde arbeidsongeschiktheidsverzekering meer keuzevrijheid biedt aan zelfstandig zonder personeel en zelfstandigen met personeel buiten de verzekering plaatst. Daarnaast behoudt het voorstel van de Stichting ook de prikkelwerking in de WIA, die zorgt voor de effectievere re-integratie van werknemers en bij het heffen van een uniforme premie voor alle werkenden verloren zou gaan. Tot slot hecht het kabinet aan het draagvlak dat onder sociale partners bestaat voor het voorstel van de Stichting. Deze argumenten wegende blijft het kabinet voorstander van de door de Stichting voorgestelde arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Dit voorstel wordt uitgewerkt en zal uiteraard worden getoetst op uitvoerbaarheid.

### D.5. Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

#### *De aanbeveling*

De Commissie geeft aan dat er nog altijd een grote groep Nederlanders is die niet mee kan doen op de arbeidsmarkt. Dat komt volgens de Commissie deels doordat het Nederlandse arbeidsmarktbeleid onvoldoende activerend is. In dat licht adviseert de Commissie om langdurige uitval te voorkomen door tijdige wisselingen van werk aan te moedigen. Er zal ook aanzienlijk meer geïnvesteerd moeten worden in maatwerk en individuele begeleiding van diegenen die niet op eigen kracht weer aan de

<sup>32</sup> Motie Stoffer- Tielen, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 998

slag kunnen, aldus de Commissie. Wederkerigheid tussen uitkeringsgerechtigde en samenleving moet beter worden geborgd, bijvoorbeeld door een huis voor uitkeringsgerechtigden in te richten waar uitkeringsgerechtigden ondersteund worden bij hun terugkeer op de arbeidsmarkt. De ondersteuning moet niet langer gekoppeld zijn aan de uitkering die iemand ontvangt, maar dient afgestemd te worden op de ondersteuning die nodig is om langdurige uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. Daarnaast vraagt de Commissie om bijzondere aandacht en extra middelen voor de mensen aan de basis van de arbeidsmarkt, en beveelt zij aan om de mogelijkheden te onderzoeken om geschikte werkplekken te creëren voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen. Hierbij denkt de Commissie aan verschillende oplossingen, waarbij bijvoorbeeld basisbanen, een detachingsfaciliteit, beschutte werkplaatsen en loonkostensubsidies, eventueel naast elkaar, worden ingezet. Ook de WRR roept op tot investeringen in actief arbeidsmarktbeleid, onder andere door het inrichten van basisbanen voor mensen met een uitkering en weinig arbeidsmarktkansen.

#### *Reflectie van het kabinet: een inclusieve arbeidsmarkt tijdens Covid-19*

Toen de rapporten van de Commissie en de WRR uitkwamen, was in Nederland sprake van een historisch laag werkloosheidspercentage. Door Covid-19 is sprake van een radicaal ander economisch tij. De economie wordt op dit moment ondersteund door een historisch steunpakket. Eind augustus is daar een forse investering aan de inclusieve arbeidsmarkt aan toegevoegd, waarbij het kabinet de adviezen van de Commissie ter harte heeft genomen.

Een belangrijk voorbeeld wordt gevormd door de regionale mobiliteitsteam die gaan helpen om mensen van werk en werkloosheid naar werk te begeleiden. Daarbij maken ze gebruik van ontschotter budgetten, waardoor mensen beter passende dienstverlening kunnen krijgen. Beide aspecten – zowel het regionale aspect als de ontschotter budgetten – zijn in lijn met het advies van de Commissie. Deze aanpak is alleen goed mogelijk met een gezamenlijke inspanning van sociale partners, UWV, gemeenten en het onderwijsveld op de regionale arbeidsmarkt. Deze maatregelen worden zorgvuldig geëvalueerd zodat een volgend kabinet hier lering van kan trekken bij structurele hervormingen. Het kabinet memoreert in deze context ook dat het re-integratiebudget bij gemeenten tijdelijk verhoogd wordt in lijn met de verhoogde instroom, en dat er aanvullende middelen vrijgemaakt worden voor de dienstverlening aan nieuwe instroom in de bijstand. In het kader van een inclusieve arbeidsmarkt geeft het kabinet ook een impuls aan de betrokkenheid van mensen uit de Banenafpraak.

Aan het begin van de crisis zijn met name jongeren met flexibele contracten werkloos te zijn geworden, maar te verwachten valt dat ook andere leeftijdsgroepen de gevolgen van de crisis zullen merken. Het kabinet heeft daarbij oog voor vijftigplussers die eenmaal werkloos moeilijker weer werk vinden. Het steun- en herstellepakket voorziet onder meer in middelen voor UWV om de dienstverlening op peil te kunnen houden. Dat komt voor een belangrijk deel ten goede aan vijftigplussers, gezien hun helaas vaak zwakkere arbeidsmarktpositie.

#### *Reflectie van het kabinet: een inclusieve arbeidsmarkt na Covid-19*

De maatregelen uit het steun- en herstellepakket zijn tijdelijk van aard. Daarna staat ons nog een uitdaging te wachten. Het kabinet vindt dat zoveel mogelijk mensen mee moet kunnen doen op de arbeidsmarkt. Het kabinet wil toe naar een samenleving waarin iedereen de ondersteuning

krijgt die nodig is om mee te doen. Een activerend arbeidsmarktbeleid is daarbij van evident belang – en daarvoor is nog werk aan de winkel, zoals ook het SCP heeft betoogd in de evaluatie van de Participatiewet. Er zijn door het huidige kabinet en vorige kabinetten verschillende maatregelen genomen om de positie van mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren en hun inzetbaarheid flexibeler te maken te maken, werken aantrekkelijker te maken en de kansen voor werkzoekenden op werk te vergoten. Naast algemene economische maatregelen die de arbeidsmarkt als geheel stimuleren, zijn ook maatregelen specifiek gericht op activering van werkzoekenden, vijftigplussers en werkgevers genomen. Om langdurige uitval te voorkomen zijn tevens maatregelen genomen om te bevorderen dat er gezond en veilig gewerkt wordt. Met het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt werkt het kabinet aan een betere arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het kabinet ziet in de rapporten van de commissie Borstlap en van de WRR ook mogelijkheden om de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen te versterken. De arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen kunnen bijvoorbeeld baat hebben bij meer «grip op het leven» zoals de WRR dat beschrijft.

Het kabinet deelt dus het oordeel van de Commissie dat de arbeidsmarkt inclusiever kan en moet.<sup>33</sup> In algemene zin geldt dat het kabinet hierover ambtelijk denkwerk in gang heeft gezet zodat het volgende kabinet eventueel extra stappen kan afspreken. Hierna gaat het kabinet achtereenvolgens in op de specifieke uitdagingen voor activering vanuit de WW, IOW, Wajong en WGA; activering vanuit een bijstandsuitkering; en activering van mensen met een beperking.

Allereerst activering vanuit de WW, IOW, Wajong en WGA.<sup>34</sup> Het beeld van de Commissie dat het arbeidsmarktbeleid nog onvoldoende activerend is, wordt deels ondersteund door de resultaten van de evaluatie van de WW-maatregelen in de Wwz en de resultaten van de evaluatie van de IOW. Omdat de evaluatie van de maximering van de WW-duur tot 24 maanden en de vertraagde opbouw van het WW-recht over slechts een korte werkingsperiode heeft kunnen plaatsvinden, is het nu nog te vroeg om op grond van de resultaten substantiële veranderingen binnen de WW door te voeren. Het effectief activerender maken van de IOW vergt politieke keuzes die dit kabinet, gezien de lange doorlooptijd van een eventuele wetswijziging, over laat aan het volgende kabinet. Andere maatregelen die het kabinet reeds ter hand heeft genomen, zijn dat mensen met een Wajonguitkering meer persoonlijke dienstverlening ontvangen, en de Wajong zodanig wordt aangepast dat werken altijd loont. Mensen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (WGA) krijgen ook meer persoonlijke dienstverlening.

Ten tweede activering vanuit een bijstandsuitkering. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een adequaat niveau van dienstverlening met als uitgangspunt dat alle uitkeringsgerechtigden passende ondersteuning krijgen. Het kabinet wil daarom met gemeenten bezien hoe zij met deze opgave omgaan: wat werkt wel en niet, wat kost het én wat levert het op. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan goede

<sup>33</sup> Met deze passage geeft het kabinet invulling aan de toezegging aan het lid Stoffer (SGP) in het hoofdlijnen debat van 5 februari over de Commissie Regulering van Werk en het rapport van de WRR. Het lid Stoffer verzocht om in de kabinetsreactie in te gaan op wat de aanbevelingen van de Commissie betekenen voor de arbeidsmarktpositie van de meest kwetsbare groepen.

<sup>34</sup> Respectievelijk uitkeringen bij werkloosheid, voor oudere werklozen, voor mensen die voor hun 18<sup>e</sup> of tijdens hun studie een ziekte of handicap hebben, en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

voorbeelden. Die inzichten kunnen dan worden benut voor de nieuwe kabinetsperiode. Specifiek constateert het kabinet dat de stap om vanuit een uitkering te gaan werken voor sommige mensen ongewenste inkomenseffecten heeft. Dit kan ook voorkomen bij overgangen tussen dagbesteding, beschut werk, de banenafpraak en regulier werk. De inkomensonzekerheid die daaruit volgt kan mensen ontmoedigen om te gaan werken. Binnen het project «Simpel Switchen» probeert het kabinet hierin verbeteringen aan te brengen.

Ten derde de activering van mensen met een beperking. Met het wetsvoorstel Breed Offensief, dat dit voorjaar bij uw Kamer is ingediend, beoogt het kabinet meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Dit doen we door instrumenten als loonkostensubsidie te verbeteren en ervoor te zorgen dat werkgevers en werkzoekenden die ondersteuning nodig hebben, elkaar beter kunnen vinden. De SUWI regelgeving is aangepast zodat werkgevers vanaf 2021 in elke arbeidsmarktregio terecht kunnen bij één publiek werkgeversloket van UWV en gemeenten samen.<sup>35</sup> Werkgevers kunnen daar terecht voor kandidaten, mogelijke subsidies en advies over het passend maken van werk. Het kabinet zal de mogelijkheden verkennen om volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt te verbeteren, zoals aanbevolen door de Commissie, ter voorbereiding van besluitvorming door het nieuwe kabinet en zal daarbij de vormgeving van de banenafpraak betrekken.

#### **IV. De rol van de overheid als werkgever**

De WRR geeft in zijn rapport aan dat de overheid als grote werkgever een voorbeeldfunctie heeft als het aankomt op het verbeteren van de kwaliteit van arbeid. De WRR geeft een aantal aanbevelingen hoe de overheid aan deze voorbeeldfunctie invulling kan geven: door (indirect) te sturen op het faciliteren en ondersteunen van beter werk, door bij het verstrekken van opdrachten het betrekken van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te stimuleren/verplichten en door goed werk («grip op geld», «grip op het werk» en «grip op het leven») in haar eigen personeelsbeleid centraal te stellen.

Tijdens het Algemeen Overleg «Vernieuwing van de rijksdienst» van 12 maart 2020 is toegezegd dat in deze kabinetsreactie wordt ingegaan op welke wijze het Rijk opvolging geeft aan de aanbevelingen van het WRR-rapport.<sup>36</sup> In het volgende wordt, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ingegaan op de situatie bij de sector Rijk.

Het Rijk als werkgever onderschrijft de condities voor goed werk die de WRR benoemt. In het HR- en arbeidsvoorwaardenbeleid wordt aan veel aspecten al invulling gegeven, waardoor werknemers een hoge mate van «grip op geld», «grip op werk» en «grip op het leven» hebben. Zo biedt het uitgangspunt dat structurele werkzaamheden op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd worden verricht, werknemers zekerheid, onder meer in de vorm van «grip op geld». Het stramien op grond van de CAO Rijk is «vast, tenzij».<sup>37</sup> De inzet van flexibele contractvormen beperkt zich in principe tot tijdelijke werkzaamheden. In 2019 was 88 procent van de Rijksmedewerkers werkzaam in vaste dienst.<sup>38</sup> Werkzekerheid, en daarbij financiële zekerheid, biedt ook het beleid

<sup>35</sup> Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 277.

<sup>37</sup> Zie par. 2.1 CAO Rijk.

<sup>38</sup> Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019, p. 21.

rondom organisatiewijzigingen; boventallige werknemers worden niet ontslagen maar primair intensief begeleid naar een andere passende functie.

Het Rijk maakt stappen om «grip op het werk» van werknemers te verstevigen. In de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2018–2020 hebben werkgever Rijk en de vakbonden zich eraan gecommitteerd om maatregelen te nemen die de autonomie van werknemers vergroten. Werknemers, vakbonden en de medezeggenschaps-organen worden thans ook actief betrokken bij het formuleren van de ambitie voor de toekomst van het werken bij de Rijksdienst die nadruk legt op eigen regie en meer autonomie over waar, wanneer en hoe het werk wordt gedaan. Daarnaast wordt in het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025 de focus gelegd op onder andere leren en ontwikkelen. Het Rijk ondersteunt het volgen van opleidingen financieel en organisatorisch en zet tevens in op een cultuur en werkomgeving waar leren en ontwikkelen onlosmakelijk onderdeel zijn van het werk. Waar mogelijk wordt het werk passend gemaakt naar individuele behoeftes. Ook ligt de focus op de werkbeleving in de breedste zin van het woord: cultuur, werkomgeving, (sociale) veiligheid en gezondheid. We werken continu aan een veilige aanspreekcultuur en zetten in op vitale medewerkers en het verlagen van het verzuim.<sup>39</sup>

Werkgever Rijk erkent dat «grip op het leven» van medewerkers belangrijk is. De CAO Rijk biedt werknemers diverse mogelijkheden om maatwerkgericht de balans tussen werk en privé goed te houden. Er zijn onder andere goede aanvullingen op de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg. In het onderhandelingsresultaat voor een nieuwe cao voor de periode van 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020 is daarnaast vastgelegd dat werknemers bij het Rijk die aanvullend geboorteverlof genieten, in aanvulling op het wettelijke percentage van 70%, 100% van hun inkomen krijgen doorbetaald.<sup>40</sup> Daarmee worden financiële belemmeringen om aanvullend geboorteverlof op te nemen weggenomen. Tevens heeft een werknemer bij het Rijk de mogelijkheid om te verzoeken tot een (tijdelijke) aanpassing van de arbeidsduur of het bijkopen van extra verlofuren met het Individueel Keuzebudget. Ook biedt TPAW (tijd-, plaats- en apparaatafhankelijk werken) de mogelijkheid voor werknemers om privé en werk op elkaar af te stemmen. Door Covid-19 krijgt dit laatste een extra impuls: een groot gedeelte van de werknemers werkt momenteel thuis. De ervaringen hiermee worden meegenomen in de visie over de toekomst van het werken bij de Rijksdienst na Covid-19. De condities voor «goed werk» uit het rapport van de WRR worden daarbij meegenomen, bijvoorbeeld waar het gaat om een flexibele invulling van werk (waar, wanneer, hoe en met wie).

De WRR stelt ook dat overheid in haar rol als inkoper het goede voorbeeld moet geven door bij aanbestedingen niet alleen op prijs te laten concurreren, maar eisen te stellen aan de kwaliteit van werk bij de opdrachtnemers. Deze aanbeveling wordt ten volle onderschreven en uitgevoerd. In de met uw Kamer gedeelde Rijksbrede inkoopstrategie «Inkopen met Impact» stelt het kabinet namelijk dat duurzaam, sociaal en innovatief inkopen voortaan de standaard is voor de rijksoverheid.<sup>41</sup> Zo worden alle gunningen bij aanbesteding die lopen via het categoriemanagement niet alleen op prijs en kwaliteit gebaseerd, maar ook op maatschappelijke impact.<sup>42</sup> Het kabinet geeft daarmee navolging aan de opdracht in het

<sup>39</sup> In het hart van de publieke zaak, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 490, nr. 243.

<sup>40</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/09/28/onderhandelingsresultaat-cao-rijk>.

<sup>41</sup> Inkopen met Impact, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 30 196, nr. 679

<sup>42</sup> Inkopen met Impact, p. 50.

regeerakkoord om de inkoopkracht van het Rijk beter te benutten voor duurzaamheid, innovatie en de inzet van kwetsbare groepen. Ook worden hiermee de ambities uit het recente Klimaatakkoord, het Energieakkoord, de Kabinetsreactie circulaire economie en de banenafsprak ondersteund.

Het Rijk zal de komende periode in zijn rol als werkgever de aanbevelingen uit het WRR-rapport nadrukkelijk betrekken in onder meer zijn personeels- en inkoopbeleid.

### **Tot besluit**

Onze samenleving, en dus onze arbeidsmarkt, wordt geteisterd door een crisis van een formaat dat ongekend is in de Nederlandse naoorlogse geschiedenis. De noodzaak om onze arbeidsmarkt hervormen is door deze crisis onderstreept. Maar door de inspanning die de Covidcrisis van de overheid vraagt, en de verkiezingen die daardoor rap dichterbij zijn gekomen, moet het kabinet de volgende grote stap aan het volgende kabinet laten. Om het volgende kabinet daartoe in de gelegenheid te stellen zullen richting de kabinetsformatie de noodzakelijke voorbereidingen worden getroffen.

De Commissie heeft in haar advies uiteengezet dat de belangen op de arbeidsmarkt uiteenlopend zijn. Voor de samenleving is het belangrijk dat een goede balans gevonden wordt: tussen zekerheid, ontplooiingskansen en inkomen voor werknemers, maar ook voor ruimte voor ondernemers om werk te creëren en onze economie verder te brengen. Om tot draagvlak te komen voor hervormingen op de arbeidsmarkt roept de Commissie op tot een brede maatschappelijke alliantie – een gesprek met maatschappelijke partners, onder regie van het kabinet, over de onderliggende ambities en doelen van het arbeidsmarktbeleid, met als doel te komen tot breed gesteunde vernieuwing. Het kabinet omarmt ook deze aanbeveling. Het benutten van het maatschappelijke dialoog past in de Nederlandse poldertraditie. Het kabinet adviseert een volgend kabinet om de handschoen hiertoe op te pakken. In deze context kijkt het kabinet ook met bijzondere belangstelling naar het middellangetermijnadvies van de SER, waarmee sociale partners en kroonleden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de aanstaande formatie. Dit rapport wordt voor het einde van het jaar verwacht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout