Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk - aanvulling najaar 2020

datum	11 november 2020
status	Definitief

Inhoud

Inleidende opmerkingen 5

Beleidsvarianten ter invulling van motie Van Weyenberg/Palland 5

Technische uitwerking, geen oordeel over wenselijkheid 5

Belang van integraal herontwerp van de regels rond werk 7

Richting is leidend; meerdere uitwerkingen zijn mogelijk 7

Inzet van energie, kennis en kunde van maatschappelijke partijen 7

Deelterrein: arbeidsrecht 8

1. Vereenvoudigen voor werkgever om functie, arbeidsplaats en arbeidstijd te wijzigen bij bedrijfseconomische redenen 8

2. Aanpassing 'in de persoon van de werknemers gelegen ontslaggrond': kantonrechter ontbindt altijd als de werkgever om deze reden ontbinding vraagt 12

3. Deeltijdontslag wegens bedrijfseconomische redenen mogelijk maken (eenzijdige aanpassing arbeidsomvang en salaris) 16

4. Transitievergoeding omvormen tot persoonlijk ontwikkelbudget 22

5. Concurrentiebeding alleen onder voorwaarden 26

6. Algemene aanpassing concurrentiebeding 29

7. Voorwaarden aan contracten met wisselende uren 32

8. Aanpassing loondoorbetalingsplicht: zowel voor reguliere als voor uitzendwerkgevers 35

9. Verkorten ketenbepaling naar 2 jaar, met uitzondering voor specifieke sectoren 39

10. Verhogen minimumloon of een flex-toeslag voor werknemer met flexibel contract 43

11. Aanpassing functie Wet flexibel werken 50

Inleidende opmerkingen bij technische beleidsvarianten 12 t/m 15 53

12. Overzichtelijk onderscheid werknemer en zelfstandige 55

13. Moderniseren gezagscriterium 61

14. Hanteren 'werknemer, tenzij…'-principe 66

15. Bedoeling van partijen speelt geen rol bij kwalificatie 71

Deelterrein: driehoeksrelaties 76

16. Allocatiefunctie in uitzendovereenkomst opnemen 76

17. Beperken uitzendbeding tot 26 weken 79

18. Inroepen uitzendbeding bij ziekte verbieden 82

19. Niet afwijken bij cao van gelijke behandeling van arbeidskrachten die niet in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld 85

20. Aanpassen uitzendregime 88

21. Opnemen van een maximale terbeschikkingstellingstermijn 90

22. Uitgestelde termijn van werkgeverschap bij intraconcern detachering en collegiale in-en uitlening 93

23. Bij driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties is de materiële werkgever de formele werkgever, tenzij 96

24. Contracting: expliciteren/uitbreiden adviesrecht OR bij uitbesteden van werk 99

25. Gelijke arbeidsvoorwaarden voor contracting 101

26. Publieke collectieve actie voor de Waadi invoeren 106

Deelterrein: scholing en ontwikkelen 108

27. Loopbaanwinkel 108

28. Individueel ontwikkelbudget 113

29. Verplichte periodieke bijdrage van werkgever aan individueel ontwikkelbudget 118

30. Richting een beroepsgericht aanbod 121

Deelterrein: basis arbeidsmarkt 124

31. Aanmoedigen waardevol werk aan de basis van de arbeidsmarkt (basisbaan) 124

32. Eenduidige regeling die werkgevers ontzorgt en compenseert 133

33. Huis voor de uitkeringsgerechtigden 142

34. Investeer in mensen die niet op eigen kracht aan de slag komen 148

35. Versoepelen overgangen werk en niet-werk, uitvoering door gemeenten en UWV 152

36. Vereenvoudiging inkomensregelingen 155

37. WW-uitkering hoog en kort 160

Deelterrein: ziekte en arbeidsongeschiktheid..... 163

38. Loondoorbetaling bij ziekte naar 1 jaar met behoud opzegverbod..... 163

39. Loondoorbetaling bij ziekte en opzegverbod naar 1 jaar..... 167

40. Loondoorbetaling afstemmen aan investeringen eerste spoor..... 171

41. IVA-uitkering verlagen naar 70% van het laatstverdiende loon..... 175

42. Sociaal-medische beoordeling op basis van stukken..... 178

43. Verplicht eigenrisicodragerschap voor de Ziektewet..... 181

44. Taakherschikking sociaal medisch beoordelen..... 185

45. Vast/flex-differentiatie ZW en/of WGA..... 189

46. Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden..... 192

Deelterrein: fiscaliteit..... 197

47. Algemene fiscale investeringsregeling..... 197

48. Extra investeringsaftrek startende ondernemers..... 200

49. Stimulering van speur- en ontwikkelingswerk..... 202

50. Vermogensaftrek..... 204

51. Aftrek kosten van bij- en omscholing van voormalige werknemers tegen meer dan 100%..... 208

Varianten in *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*..... 211

Inleidende opmerkingen

Beleidsvarianten ter invulling van motie Van Weyenberg/Palland
De motie Van Weyenberg/Palland verzocht de regering "verschillende technische beleidsvarianten uit te werken ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van Werk, om zo inzichtelijk te maken welke mogelijke beleidsopties uitvoerbaar zijn, en deze voor de zomer aan te bieden aan de Kamer."[1] Met deze bundel wordt aan dit verzoek voldaan.

Deze bundel is een aangevulde versie van de bundel die uw Kamer op 15 juli van dit jaar heeft ontvangen.[2] De aanvullingen bestaan uit 12 beleidsvarianten die eerder nog niet gereed waren.[3] Ook zijn voorlopige inschattingen van uitvoeringsgevolgen toegevoegd. Deze inschattingen zijn in samenwerking met de Belastingdienst, de Raad voor de rechtspraak en de raad voor rechtsbijstand tot stand gekomen. Tot slot is de uitwerking van een aantal varianten nader gepreciseerd.

Deze bundel bevat in totaal 51 uitgewerkte beleidsvarianten op het terrein van de regulering van werk. Het betreft uitsluitend varianten die direct volgen uit het eindadvies van de Commissie Regulering van Werk en/of een invulling vormen van andere moties. Zo wordt voldaan aan de motie Palland/Van Weyenberg, die de regering verzoekt concrete beleidsopties te verkennen op het terrein van driehoeksrelaties.[4] En aan de motie Van Weyenberg/Palland, die de regering verzoekt inkorting van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte naar één jaar uit te werken.[5] Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer zijn aannames die ten grondslag liggen aan de nadere uitwerking van de varianten expliciet gemaakt in de tekst van de betreffende variant.

Eerder heeft de Tweede Kamer reeds 19 relevante varianten ontvangen als onderdeel van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.[6] Zie de overzichtstabel aan het eind van deze bundel. Deze bundel kan tevens gezien worden als een aanvulling op de rapporten van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen.[7]

Technische uitwerking, geen oordeel over wenselijkheid
De uitwerking van de beleidsvarianten is technisch van aard. Dat betekent dat per maatregel bekeken in hoeverre deze technisch mogelijk is. De inhoud van de beleidsvarianten zijn het resultaat van een uitsluitend ambtelijk proces. De opties in deze bundel bevatten nadrukkelijk geen oordeel over de wenselijkheid van de opgenomen maatregelen.

[1] Kamerstukken 35300 XV, nr. 63 (2019-2020).
[2] Kamerstukken 29544, nr. 1021 (2019-2020)
[3] Het betreft varianten over kwalificatie van arbeidsrelaties (nummers 12 t/m 15), beroepsgericht aanbod van opleidingen (30), eenduidige regeling die werkgevers ontzorgt en compenseert (32), arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden (46) en stimulering van ondernemerschap (47 t/m 51).
[4] Kamerstukken 29544, nr. 996 (2019-2020).
[5] Kamerstukken 29544, nr. 987 (2019-2020).
[6] Kamerstukken 32140, nr. 71 (2019-2020). Tevens hier te vinden: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel-tweede-kamer
[7] Kamerstukken 32359, nr. 4 (2019-2020). Tevens hier te vinden: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/22/rapporten-brede-maatschappelijke-heroverwegingen

Bij de inschattingen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van maatregelen geldt het voorbehoud dat dit een voorlopig oordeel betreft dat geen vervanging biedt voor een uitvoeringstoets door de betreffende uitvoeringsorganisatie(s). De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan pas worden vastgesteld als de definitieve vormgeving van de maatregelen bekend is. Ook is de uiteindelijke uitvoerbaarheid en timing daarvan afhankelijk van het totaal aan maatregelen dat door de betreffende uitvoerders moet worden geïmplementeerd.

UWV, de Inspectie SZW, de Belastingdienst, VNG, de Raad voor de rechtspraak en de raad voor rechtsbijstand hebben meegelezen op conceptversies van varianten die in deze bundel zijn opgenomen. Eerste inschattingen van de uitvoeringsgevolgen voor deze partijen zijn toegevoegd. Er is ten aanzien van de verwachte werklasteffecten voor de raad voor rechtsbijstand voor gekozen om alleen de directe effecten in de uitwerkingen te vermelden. De raad voor rechtsbijstand heeft daarnaast gewezen op indirecte effecten. Een indirect effect is bijvoorbeeld dat bepaalde maatregelen kunnen zorgen voor verschuivingen tussen soorten contracten (bijvoorbeeld van een tijdelijk contract naar een vast contract) of tussen arbeidsrelaties (denk aan verschuivingen tussen werknemers, zelfstandigen, oproepkrachten en uitzendkrachten). Dit zou van invloed kunnen zijn op het (fiscaal) inkomen en hierdoor op het aantal personen dat onder de Wet op de rechtsbijstand valt.

Zoals ook in het rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel is opgemerkt, zijn er voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van maatregelen een aantal algemene kanttekeningen te maken. Zo kan de cumulatie van maatregelen op specifieke beleidsterreinen tot risico's in de uitvoering leiden, zowel bij de departementen die maatregelen in wetgeving moeten omzetten als bij uitvoerings-organisaties. Die cumulatie kan betekenen dat maatregelen niet, niet in die specifieke vorm of pas op een later moment inpasbaar zijn. Maatregelen die alleen parameteraanpassingen of alleen communicatie met bepaalde doelgroepen vergen, zijn doorgaans relatief eenvoudig uitvoerbaar. Maatregelen die verdergaande aanpassingen in de IV-systemen, processen en/of het toezicht vereisen, kennen een langere doorlooptijd.

De Belastingdienst publiceert elk jaar een parameterbrief waarin een overzicht is opgenomen van uiterste data om aanpassingen aan parameterwaarden en structuurwijzigingen tijdig en zorgvuldig te kunnen doorvoeren door uitvoeringsorganisaties en derden.[8] De Belastingdienst is voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gebaat bij een eenvoudiger stelsel. In het rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel doet de Belastingdienst een dringend beroep op de wetgever om het instrumentalisme van het systeem te verminderen en om bij de invoering van nieuwe maatregelen in de toekomst nog beter rekening te houden met de uitvoering en handhaving. Voor de volledigheid wijst de Belastingdienst erop dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid pas kan worden vastgesteld als de definitieve vormgeving van de maatregelen bekend is. Pas als de wettekst vaststaat en een uitvoeringstoets is vastgesteld, ontstaat inzicht in de gevolgen voor processen of systemen, en wordt het oordeel gegeven of deze maatregelen daadwerkelijk uitvoerbaar en inpasbaar zijn en welke uitvoeringskosten ermee gemoeid zijn.

De financiële effecten worden weergegeven in miljoenen euro's. Hierbij worden zowel directe effecten als gedragseffecten in beschouwing genomen, maar wordt

[8] Kamerstukken 35302, nr. 6 (2019-2020).

geabstraheerd van macro-economische effecten op de lange termijn (tenzij aangegeven is dat deze wel zijn meegenomen). Deze effecten worden wel kwalitatief benoemd in de tekst. Vanwege verwevenheid van maatregelen is het van belang budgettaire gevolgen van een pakket in samenhang te bezien. Sommige maatregelen zijn direct of op korte termijn te realiseren, andere maatregelen vragen een langere implementatietijd.

Belang van integraal herontwerp van de regels rond werk
De beleidsvarianten in deze bundel zijn een uitwerking van de concrete aanbevelingen van de Commissie Regulering van Werk. De Commissie Regulering van Werk adviseerde het kabinet om regie te nemen op een brede maatschappelijke alliantie om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk. Een integraal herontwerp. Dat wil zeggen een herontwerp dat verschillende beleidsgebieden (arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en (praktijk)scholing en ontwikkeling) in samenhang beziet. De Commissie merkte hierbij op: *"als we iets kunnen leren van de aanpak uit het verleden, dan is het dat de regels rondom werk zodanig met elkaar verweven zijn, dat een gefragmenteerde aanpak enkel leidt tot waterbedeffecten. Het minste dat verwacht mag worden is daarom dat de maatregelen die worden voorgesteld een duidelijk met elkaar samenhangend, intern consistent geheel vormen en niet tegen elkaar inwerken."*[9]

Richting is leidend; meerdere uitwerkingen zijn mogelijk
De Commissie Regulering van Werk merkte in haar advies op dat het haar *"nadrukkelijk te doen [was] om de richting van het te voeren beleid. We doen concrete aanbevelingen, maar ruilen deze met alle genoegen in voor betere ideeën. Waarom? Omdat het ons niet gaat over de vraag of we nu precies de juiste concrete maatregel hebben opgeschreven, maar veel meer om een toekomstgerichte richting voor regels rondom werk. Een richting bovendien, die aanspraak kan maken op brede steun die uitstijgt boven de traditionele scheidslijnen tussen werkgevers en werknemers, zelfstandigen en ondernemers of tussen verschillende politieke partijen."*[10]

Inzet van energie, kennis en kunde van maatschappelijke partijen
De technische uitwerking van de varianten in deze bundel zijn, zoals hierboven reeds aangegeven, het resultaat van een ambtelijk proces. Hoewel de door de Commissie Regulering van Werk aangedragen maatregelen verder zijn uitgewerkt, is hiermee vooralsnog niet voldaan aan het advies van de Commissie om *"in het vervolgtraject het oor te luisteren te leggen bij wat er maatschappelijk leeft".* En om bij het komen tot een herontwerp van de regels rondom werk *"gebruik te maken van de energie en van de visie, kennis en kunde van maatschappelijke partijen, binnen en buiten bestaande overlegstructuren."*[11]

[9] Eindrapport Commissie Regulering van Werk "In wat voor land willen wij werken?", p. 62.
[10] Eindrapport Commissie Regulering van Werk "In wat voor land willen wij werken?", p. 4.
[11] Eindrapport Commissie Regulering van Werk "In wat voor land willen wij werken?", p. 63.

Deelterrein: arbeidsrecht

1. Vereenvoudigen voor werkgever om functie, arbeidsplaats en arbeidstijd te wijzigen bij bedrijfseconomische redenen

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Interne wendbaarheid. Maak het voor werkgever eenvoudiger functie, arbeidsplaats en arbeidstijd aan te passen bij bedrijfseconomische redenen.
Relatie met variant	3 Deeltijdontslag wegens bedrijfseconomische redenen mogelijk maken (eenzijdige aanpassing arbeidsomvang en salaris)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Motie van Weyenberg (interne flex), SER Verkenning sociale innovatie
Doel	Vergroten wendbaarheid werkgever binnen vaste arbeidsovereenkomst. Daardoor wordt het vaste contract aantrekkelijker voor de werkgever.
Doelgroep	Werkgevers (en werknemers)
Korte uitleg maatregel	De werkgever krijgt de mogelijkheid om een aantal arbeidsvoorwaarden, op het terrein van arbeidsomvang en salaris (tot een bepaald percentage), maar ook op het terrein van functie, werklocatie en arbeidstijden eenzijdig te wijzigen indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven. De werkgever kan een aanbod hiertoe niet onbeperkt doen, maar - afhankelijk van de betrokken hiervoor genoemde arbeidsvoorwaarde - bijvoorbeeld eens per jaar of twee jaar. Evt rol voor CAO (2925). Met enige waarborgen zal moeten worden omkleed, zoals bijvoorbeeld een minimum aan inkomen dat moet overblijven, een inkomensgrens waaronder een dergelijke maatregel niet is toegestaan en/of een trapsgewijze afbouw van het salaris. Deze variant beperkt zich tot de maatregelen die betrekking hebben op wijziging van functie, werklocatie en arbeidstijden. Wijzigingen die die zien op aanpassing van de urenomvang en als gevolg daarvan gepaard gaan met inkomensverlies, worden gezien als een vorm van (deeltijd)ontslag en komen aan de orde in variant 3.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Het voorstel van Commissie Regulering van Werk lijkt hoofdzakelijk uit te gaan vaneen slechte financiële situatie van de onderneming. De term 'bedrijfseconomische omstandigheden' is echter breder. Als het doel is om uitsluitend in slechte financiële omstandigheden de arbeidsvoorwaarden eenzijdig te kunnen wijzigen, vergt dit het in regelgeving nader uitwerken van de omstandigheden waaronder deze mogelijkheid wordt gecreëerd (bijvoorbeeld: hoe groot moeten de financiële problemen zijn, hoeveel omzetverlies, verlieslijdend, etc.). Daarbij geldt dat de ernst van de problematiek kan verschillen per werkgever (al jaren verlieslijdend of niet, onderdeel van een groter concern of niet, etc.). • Het voorstel gaat ervan uit dat de in geval van bedrijfseconomische omstandigheden de werknemer een aanbod tot wijziging van de werkgever altijd moet

	aanvaarden, tenzij de werknemer zwaarwegende belangen heeft te weigeren. In regelgeving moet worden uitgewerkt wanneer daarvan sprake kan zijn.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Modaliteiten voor verstrekkendheid van de eenzijdige wijziging. Wettelijk kader schetsen waarbinnen de door werkgever gewenste wijziging eenzijdig mogelijk is. Dus het bepalen van de bedrijfseconomische omstandigheden waarin de arbeidsvoorwaarden eenzijdig kunnen worden gewijzigd door werkgever (bewijslast voor aantonen van het bestaan van de bedrijfseconomische reden en noodzaak van aanpassen arbeidsvoorwaarden ligt bij werkgever). • Net als bij de Wet flexibel werken, waar de werkgever mogelijkheden heeft om te weigeren, zou ook een werknemer de mogelijkheid kunnen krijgen om te weigeren wegens zwaarwegende omstandigheden (bewijslast voor het bestaan hiervan bij werknemer) zoals bijvoorbeeld problemen m.b.t. de combinatie van arbeid en zorg. E.e.a. in samenhang met de mogelijkheden die nu al bestaan voor de werkgever om wijzigingen in werklocatie, functie en arbeidstijden door te voeren (kan al in onderling overleg, of onder strikte voorwaarden als er een eenzijdig wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst is opgenomen, of obv goed werknemerschap, of via afspraken over herplaatsing in sociaal plan bij een reorganisatie).
Budgettair	Door deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan van werknemers werkzaam op een tijdelijk contract naar werknemers werkzaam op een vast contract (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang van een eventuele verschuiving is nog onzeker, op dit moment kunnen daarom de budgettaire effecten nog niet in kaart worden gebracht. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel is van een groter pakket om de verschillen tussen vaste en tijdelijke arbeidscontracten te verkleinen. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden.
Uitvoering	• De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd. • De raad voor rechtsbijstand geeft aan dat meer procedures gepaard gaan met een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. • De eerste inschatting is dat dit voorstel geen of slechts beperkte gevolgen heeft voor de uitvoering door de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	• Kan leiden tot meer vaste contracten omdat werkgevers meer invloed hebben op eenzijdige wijziging. Dit kan de weerstand van werkgevers tegen

	het geven van vaste contracten verlagen, vanwege enige verlaging van de rigiditeit. • Afhankelijk van uitvoering en waarborgen: effecten voor werknemers die geconfronteerd worden met inhoudelijke wijziging van de arbeidsovereenkomst. Vaste contracten worden wendbaarder om in te spelen op veranderende omstandigheden, wat leidt tot minder zekerheid voor vaste werknemers. • Wijziging van arbeidsplaats en arbeidstijden kunnen het combineren van het werk met zorgtaken bemoeilijken.
Juridisch (incl. Europees)	Afhankelijk van de vormgeving kunnen er, als het hier eenzijdige wijziging betreft ten aanzien van een grotere groep werknemers, grenzen zijn binnen het Europees recht: Het Hof heeft beslist dat een eenzijdige en ten nadele van de werknemer doorgevoerde wijziging van essentiële elementen van de arbeidsovereenkomst om redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer, valt onder het begrip ontslag dat wordt gehanteerd in de richtlijn 98/59 over collectief ontslag. Dat betekent dat met een dergelijk impliciet ontslag rekening moet worden gehouden om uit te maken of het aantal ontslagen bereikt is dat vereist is om van collectief ontslag te kunnen spreken. Dat een werkgever gehouden is de in voornoemd artikel (WMCO) bedoelde raadplegingen te houden wanneer hij voornemens is om ten nadele van de werknemers over te gaan tot een eenzijdige wijziging van de beloningsvoorwaarden die leidt tot de beëindiging van de arbeidsverhouding, als die werknemers weigeren die wijziging te aanvaarden, voor zover is voldaan aan de in artikel 1, lid 1, van die richtlijn gestelde voorwaarden, waarbij het aan de verwijzende rechter is om dit na te gaan (ro. 35).[12] Vraag is of dit ook ziet op functie en arbeidstijden, als het geen effect heeft op inkomen en aantal uren.
Invoering	Wetswijziging (minstens 18 maanden)
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Vaste contracten worden wendbaarder om in te spelen op veranderende omstandigheden, wat leidt tot minder zekerheid voor vaste werknemers. Werknemers zullen sneller geconfronteerd worden met eenzijdige wijziging van hun arbeidsvoorwaarden. De vraag is hoe zich dat verhoudt tot de rechten die werknemers hebben op grond van de Wet Flexibel Werken. Die lijken grotendeels teniet te worden gedaan, als de werkgever deze arbeidvoorwaarden (redelijk eenvoudig) kan wijzigen. • Werkgevers zullen sneller geneigd zijn een vast contract aan te bieden als zij meer mogelijkheden hebben die overeenkomsten al naar gelang de omstandigheden, zelf eenzijdig te kunnen wijzigen. • Waarborgen ten aanzien van de omstandigheden waarbij dit kan plaatsvinden, kunnen positie van de werknemer beschermen.

[12] let op zaak Europees hof van Justitie (HvJ EU 21-09-2017, ECLI:EU:C:2017:708 (Socha e.a.)): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0149&from=NL.

	• Inzet van werknemers kan sneller worden aangepast aan (bedrijfs)ontwikkelingen, wat tot efficiëntere benutting van arbeid en hogere productiviteit leidt • Zowel de vraag bij welke bedrijfseconomische omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van deze mogelijkheid als het weigeren door de werknemer vanwege zwaarwegende omstandigheden, worden beheerst door omstandigheden van het geval. Regels zullen dus slechts op hoofdlijnen gesteld kunnen worden, toelaatbaarheid van gebruik ervan zal altijd verschillend zijn afhankelijk van situatie werkgever en werknemer. Dit zal leiden tot meer geschillen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Geen eenzijdige wijziging arbeidsvoorwaarden maar programmatische aanpak goed werk in bedrijven (WRR), waarbij o.a. aandacht wordt gelegd op reeds bestaande mogelijkheden.

2. Aanpassing 'in de persoon van de werknemers gelegen ontslaggrond': kantonrechter ontbindt altijd als de werkgever om deze reden ontbinding vraagt

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	4 Transitievergoeding omvormen tot persoonlijk ontwikkelbudget
Relatie met BMH/lopend traject	Met de WAB is een cumulatiegrond (i-grond) in de ontslaggronden geïntroduceerd (per 1-1-2020). Het doel hiervan is het vaste contract aantrekkelijker te maken voor werkgevers, door ontslag eenvoudiger te maken. Wanneer zich omstandigheden voordoen uit meerdere (in de persoon van de werknemer, of in de relatie tussen werkgever en werknemer gelegen) ontslaggronden, die gecombineerd een redelijke grond vormen is ontslag mogelijk. Het ontslag om in de persoon van de werknemer gelegen redenen wordt hiermee eenvoudiger
Doel	Tegen de achtergrond van het (maatschappelijk) belang dat werkgevers werknemers in dienst durven te nemen, is het van belang het werkgeverschap niet zwaarder te maken dan noodzakelijk. De last van het werkgeverschap moet door zowel grote als kleine bedrijven te dragen zijn. Het in stand houden van de arbeidsovereenkomst tegen de zin van de werkgever past minder goed binnen de wendbare organisatie die de Commissie voor ogen heeft.
Doelgroep	Werkgevers (en werknemers)
Korte uitleg	Als de werkgever de arbeidsovereenkomst met de werknemer wil beëindigen vanwege een reden die te maken heeft met de persoon van de betreffende werknemer, dan moet dat kunnen, tenzij er sprake is van een opzegverbod. Grond voor ontslag is dan niet bedrijfseconomisch, maar een "in de persoon gelegen ontslaggrond" (c t/m i-grond) zoals disfunctioneren of een verstoorde persoonlijke verhouding. De maatregel houdt in dat de kantonrechter in beginsel altijd ontbindt als de werkgever op deze grond(en) een verzoek indient. Op dit moment is dat niet het geval. Als de kantonrechter van oordeel is dat er geen redelijke grond aanwezig is, dan is de werkgever een vergoeding aan de werknemer verschuldigd. Deze vergoeding is zodanig vormgegeven dat deze werkgevers ervan weerhoudt lichtvaardig te verzoeken tot beëindiging van een arbeidsovereenkomst wanneer de werkelijke reden niet in de persoon van de werknemer is gelegen. De Commissie Regulering van Werk spreekt daarom van een vergoeding met een 'punitief' karakter.
Randvoorwaarden	• Gezien internationaal juridische verplichtingen moet getoetst worden op de redelijkheid van ontslag. Het uitgangspunt 'altijd ontbinding, tenzij opzegverbod' is hiermee niet in lijn. Er zou mogelijkheid moeten zijn voor de kantonrechter om ontbinding te weigeren, om willekeur of discriminatie te voorkomen (zoals ook voor de Wwz werd gedaan, feitelijk betekent dit voorstel dan ook terug naar de situatie zoals die was

	voor de Wwz, waar de redelijke grond voor ontslag niet was ingevuld). • Helderheid scheppen in hoe deze punitieve vergoeding zich verhoudt tot al bestaande vergoedingen (transitievergoeding, billijke vergoeding, extra vergoeding).
Keuzes binnen maatregel	• Stelsel van redelijke gronden behouden, en de punitieve vergoeding koppelen aan de vraag in hoeverre de door de werkgever aangevoerde ontslaggronden 'voldragen' zijn. In principe volgt er dan ook bij een niet voldragen ontslaggrond ontbinding, tegen een hogere vergoeding. • Stelsel redelijke grond voor bedrijfseconomisch ontslag en langdurige arbeidsongeschiktheid handhaven. In alle andere omstandigheden volgt in principe een ontbinding. De kantonrechter bepaalt de vergoeding op grond van de omstandigheden van het geval. • Herplaatsingsmogelijkheden laten meewegen in de beslissing of wordt ontbonden, hoewel dat afdoet aan het uitgangspunt dat altijd ontbinding plaatsvindt. • Het voorstel dat de vergoeding een punitief karakter moet hebben, impliceert dat de rechter de hoogte van de vergoeding bepaalt (die is dan namelijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval: grootte werkgever, financiële situatie werkgever, gedraging werkgever / voldragenheid ontslaggrond). Modaliteit is om een kader vast te stellen voor de vergoeding die in dit geval verschuldigd is (normering).
Budgettair	Door deze maatregel wordt ontslag eenvoudiger gemaakt, dit kan er toe leiden dat het aantal ontslagen gaat stijgen. In dat geval zullen de uitkeringslasten WW ook gaan stijgen. Door deze maatregel kunnen er daarnaast verschuivingen ontstaan van werknemers werkzaam op een tijdelijk contract naar werknemers werkzaam op een vast contract (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De impact van deze maatregel is onzeker, hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel is van een groter pakket om de verschillen tussen vaste en tijdelijke arbeidscontracten te verkleinen. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden. Mogelijk tijdelijke toename aantal rechtszaken, wanneer ontbinding altijd wordt toegewezen.
Uitvoering	• De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd.

	• De raad voor rechtsbijstand verwacht dat indien het aantal ontslagen toeneemt, dit kan leiden tot een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand bij arbeidsgeschillen (inzake ontbindingsprocedures). Een toename van het aantal WW uitkeringen kan leiden tot een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand in geschillen omtrent de WW uitkering. • De eerste inschatting is dat dit voorstel geen of slechts beperkte gevolgen heeft voor de uitvoering door de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	Verwachting dat versoepeling ontslagrecht leidt tot sneller aannemen van werknemers in vaste dienst, omdat het verschil tussen flex en vast kleiner wordt. Leidt tot grotere onzekerheid bij vaste werknemers, de waarde van een vast contract en de ontslagbescherming wordt minder als werkgever met een vergoeding eenvoudiger kan ontslaan. Als ontslaan makkelijker wordt en werknemers zich daarvan bewust zijn kan de arbeidsmobiliteit worden bevorderd en hebben werknemers met een vast contract meer prikkels om in zichzelf te investeren.
Juridisch (incl. Europees)	• De werkgever de mogelijkheid geven om bij persoonlijke ontslaggronden altijd ontbinding van de arbeidsovereenkomst te krijgen staat haaks op uitgangspunten van de civielrechtelijke preventieve toets van ontslag. Dit betekent in de praktijk dat er geen toets meer is op willekeur of discriminatie. Elke werkgever kan dan voor elke persoonlijke reden via de rechter de arbeidsovereenkomst laten ontbinden, zelfs als de werkgever (geheel of in overwegende mate) verantwoordelijk is voor bijv. een verstoorde arbeidsverhouding met de werknemer. • Toetsen van de rechter aan redelijkheid blijft nodig en komt overeen met de Europese en Internationale normen op dit punt. Zie hiervoor artikel 24 ESH en artikel 30 Europees Handvest bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag. Ook ILO verdrag 158 heeft het over het toetsen aan redelijkheid van ontslag (niet geratificeerd). Artikel 24 verbindt daarnaast tot schadeloosstelling bij ontslag zonder geldige reden.
Invoering	Er is een wetswijziging nodig. Dat heeft een doorlooptijd van in ieder geval 18 maanden (geen uitvoeringsaspecten voor UWV).
Overige effecten	• Versoepeling van het ontslag leidt naar verwachting tot meer vaste contracten Afhankelijk van de gekozen modaliteit komt het stelsel van ontslaggronden (geïntroduceerd in 2015) te vervallen. • Het zou een derde wijziging in korte tijd betreffen (na Wwz en WAB). De cumulatiegrond (WAB) is juist ingevoerd om ditzelfde doel te bereiken. De effecten daarvan zijn nog onduidelijk. • Is de vergoeding die tegenover deze makkelijkere beëindiging te hoog is, dan is het gewenste effect van de maatregel (vereenvoudiging ontslag, meer vaste contracten) minder.

	• Terug naar pre-WWZ toen ontbindingen makkelijker waren, maar de vergoedingen erg hoog waren. Er is de laatste jaren gekozen voor een vaststaande vergoeding, met meer duidelijkheid vooraf, waardoor minder zaken aan de rechter hoeven te worden voorgelegd. • Meer ontbindingsprocedures, minder ontslag met wederzijds goedvinden (vooral als de punitieve ontslagvergoeding niet wordt genormeerd). • Er zal moeten worden bepaald hoe deze punitieve vergoeding zich verhoudt tot de reeds bestaande vergoedingen (transitievergoeding, billijke vergoeding, extra vergoeding), en tot de andere maatregelen om de transitievergoeding geheel te oormerken als opleidingsbudget. • Vraag naar proportionaliteit van verdere versoepeling ontslagrecht, gezien de recente introductie van de cumulatiegrond en de omvang van het probleem. Van het aantal baanwisselingen is in een minderheid van de gevallen sprake van gedwongen ontslag. In de gevallen van gedwongen ontslag wordt veruit het merendeel onderling geregeld (90%). Er zijn ca 1700 ontbindingsverzoeken per jaar. De minderheid wordt afgewezen.

3. Deeltijdontslag wegens bedrijfseconomische redenen mogelijk maken (eenzijdige aanpassing arbeidsomvang en salaris)

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorderen interne wendbaarheid
Relatie met varianten	Variant 1b (eenzijdig wijzigen van arbeidsvoorwaarden zonder inkomensverlies: functie, werklocatie, arbeidstijden), varianten over inperking externe flex (7, 9 t/m 11), varianten over scholing en ontwikkeling (27, 28, 29).
Relatie met BMH of ander lopend traject	Motie Van Weyenberg (interne flex), SER Verkenning sociale innovatie, calamiteitenregeling, Deeltijd-WW
Doel	Vergroten wendbaarheid werkgever binnen vaste arbeidsovereenkomst, arbeidsorganisatie kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden zoals fluctuaties in de vraag naar producten of diensten.
Doelgroep	Werkgevers en werknemers
Korte uitleg maatregel	Werkgever kan eenzijdig de arbeidsomvang en salaris (tot een bepaald percentage) en de functie (met gevolgen voor salaris) aanpassen bij bedrijfseconomische omstandigheden; deeltijdontslag wordt zo mogelijk. Werknemer kan alleen weigeren als sprake is van zwaarwegende belangen aan zijn kant. De werkgever kan een aanbod hiertoe niet onbeperkt doen, maar bijvoorbeeld eens per jaar of twee jaar. Evt rol voor CAO of medezeggenschap. Wel waarborgen nodig (zie randvoorwaarden voor uitvoering). Geen terugval op WW.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Volgens het rapport: deze maatregel kan alleen werken als aan twee voorwaarden is voldaan: 1) beperking externe flex en 2) werknemer moet (door scholing/ontwikkeling) zijn toegerust om wijzigingen in de arbeidsrelatie op te vangen (dus snel een andere baan te vinden). • Waarborgen voor opvangen teruggang in salaris volgens rapport: bijv. minimum aan inkomen moet overblijven, inkomensgrens waaronder deeltijdontslag niet is toegestaan, trapsgewijze afbouw van het salaris zodat werknemer kan bezien of hij voor dat aantal uren ergens anders aan de slag kan. • Duidelijke voorwaarden nodig waaronder dit is toegestaan (welke bedrijfseconomische omstandigheden) en wanneer werknemer kan weigeren. De vraag is of er niet altijd zwaarwegende belangen van de werknemer zijn om te weigeren, gezien het inkomensverlies. • Rapport stelt dat het stellen van waarborgen de voorkeur verdient boven een aan de WW gekoppelde mogelijkheid van deeltijdontslag, om ondernemersrisico's niet af te wentelen op het collectief. De vraag is of zij wel afgewenteld zouden moeten worden op de werknemer. Gezien inkomensverlies en verwachte beperkte mogelijkheden om voor een beperkt aantal uur een andere baan te vinden zou recht op WW een randvoorwaarde moeten zijn ook gezien de

	mogelijke strijdigheid met ESH art. 24 en ILO-verdrag nr.102, zie juridisch). • De vraag is of de aannames die gedaan worden in het rapport juist zijn (dat deeltijdontslag nodig is als de mogelijkheden voor externe flex worden beperkt of dat ook op een andere wijze voor meer interne flex kan worden gezorgd). De vraag is ook of dit voorstel voorziet in een behoefte (zouden werkgevers bij werkvermindering geen voorkeur hebben voor volledig ontslag van 1 of enkele werknemers in plaats van deeltijdontslag van meerdere werknemers; gezien de invloed op loyaliteit en motivatie van de werknemers). • Het voorstel is zeer ingrijpend, voornamelijk voor werknemers, en lijkt onvoldoende rekening te houden met de volgende al bestaande mogelijkheden: o Aanpassing arbeidsomvang / salaris / functie kan al in onderling overleg. o Als werknemer niet instemt met aanpassing dan is deeltijdontslag in verband met bedrijfseconomische omstandigheden mogelijk m.b.t. arbeidsomvang mogelijk met toestemming van UWV (art. 4 Ontslagregeling; voorwaarde is wel dat deeltijdontslag onvermijdelijk is voor de bedrijfsvoering en dat de werkgever aan de werknemer schriftelijk heeft aangeboden de arbeidsovereenkomst onder dezelfde voorwaarden voort te zetten voor het resterende deel van de overeengekomen arbeidsduur). o Eenzijdig wijzigingsbeding (art. 7:613 BW) op grond waarvan werkgever een arbeidsvoorwaarde kan wijzigen indien hij bij de wijziging een zodanig zwaarwichtig belang heeft dat het belang van de werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad, daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Dit is wel een zware toets. o Van de werknemer kan op grond van art. 7:611 BW (goed werknemerschap) verwacht worden in te stemmen met wijziging van een arbeidsvoorwaarde, als sprake is van gewijzigde omstandigheden op grond waarvan de werkgever een voorstel tot wijziging van een arbeidsvoorwaarde doet. Het moet gaan om een redelijk voorstel dat de werknemer in redelijkheid moet aanvaarden. o In geval van een reorganisatie vindt in de praktijk herplaatsing vaak plaats op grond van een (met de vakbonden overeengekomen) Sociaal Plan. Daarin wordt geregeld onder welke voorwaarden herplaatsing plaatsvindt, in welke functie, hoe salarisgevolgen worden opgevangen en onder welke voorwaarden van de werknemer wordt verwacht een andere functie te aanvaarden.

	○ Reeds bestaande mogelijkheden voor het organiseren van interne flexibiliteit, zoals zelfroosteren, jaarurennorm, etc. De vraag is in hoeverre deze mogelijkheden genoegzaam bekend zijn bij werkgevers.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Modaliteiten voor welke bedrijfseconomische omstandigheden de mogelijkheid geven voor deeltijdontslag (tijdelijke of structurele omstandigheden, alleen bij slechte financiële situatie van de onderneming of breder, ook macro-economische omstandigheden zoals recessie – waarmee het voorstel meer raakvlakken heeft met deeltijd-WW - of alleen bedrijfsgerelateerde economische omstandigheden). • Alleen mogelijk na preventieve toets (van UWV). Bij een toets door UWV vooraf wordt risico van willekeur ondervangen. De bedrijfseconomische redenen wordt getoets, maar ook de ontslagvolgorde (afspiegeling) en herplaatsingsmogelijkheden. • Kan alleen als mogelijkheid is gegeven bij cao (mogelijk met voorwaarden van compensatie en scholing en ontwikkeling). • Modaliteiten voor waarborgen (procedureel of inhoudelijk). • Wel recht op WW, gezien inkomensverlies en verwachte beperkte mogelijkheden om voor een beperkt aantal uur een andere baan te vinden. Geen afwenteling ondernemersrisico op werknemer. • Recht op gedeeltelijke transitievergoeding. • Werkgever verplichten om de oude uren/functie/salaris opnieuw aan te bieden als er na verloop van tijd weer meer ruimte ontstaat (vergelijk wederindiensttredingsvoorwaarde).
Budgettair	Bij verlaging loon of wijziging arbeidsduur bestaat (mogelijk) recht op WW of bijstand wat leidt tot extra overheidsuitgaven. Budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van invulling van de maatregel. Maatregel leidt daarnaast mogelijk tot verschuivingen tussen werknemers, flexibele krachten en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belasting, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting.
Uitvoering	• Evt rol UWV, vergelijkbaar met huidige ontslagtoets. Bij alternatief in de vorm van Deeltijd-WW wel rol UWV waar gedeeltelijke WW-uitkering wordt aangevraagd Afhankelijk van keuzes: toename aan aanvragen bij UWV, toename aan WW-aanvragen, en dus meer druk op uitvoeringsinstanties en collectieve middelen.

	• De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd. • De raad voor rechtsbijstand verwacht dat bij een (deeltijdontslag)toets door UWV het aantal procedures bij de kantonrechter en ook het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kan toenemen. • De eerste inschatting is dat dit voorstel geen of slechts beperkte gevolgen heeft voor de uitvoering door de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	• Kan leiden tot meer vaste contracten, mits werkgevers de regeling ervaren als eenvoudig in gebruik en voorspelbaar en zo minder risico ervaren bij het aangaan van een arbeidsrelatie voor onbepaalde tijd. • Risico op inkomensverlies voor de werknemer (afhankelijk van keuzes mbt uitvoering en compensatie). Werknemers met een sterke onderhandelingspositie zouden dit risico kunnen omzetten in betere arbeidsvoorwaarden bij het aangaan van de arbeidsrelatie. Voor werknemers met een zwakkere arbeidsmarktpositie zal dit wellicht niet het geval zijn. • Het is de vraag of werknemers loyaal blijven aan de werkgever, of juist op zoek zullen gaan naar een andere werkgever. Het kan een ontmoedigend effect hebben waardoor mensen bijv. tegen de pensioenleeftijd aan zitten en besluiten (eerder) de arbeidsmarkt gedeeltelijk te verlaten.
Juridisch (incl. Europees)	• Het gaat in tegen het uitgangspunt dat de arbeidsovereenkomst ondeelbaar is, dat uitgangspunt is in feb 2020 nog bevestigd door de Hoge Raad. Eventuele juridische consequenties daarvan moeten nog worden nagegaan. • Richtlijn collectief ontslag geeft regels voor raadpleging bij collectief ontslag. Gedwongen deeltijdontslag valt ook onder de rechtsbescherming van de Richtlijn collectief ontslag, in Nederland geïmplementeerd in de Wet melding collectief ontslag, indien het gedwongen deeltijdontslag een grotere groep werknemers (20 of meer) betreft. • Oplossing staat mogelijk op gespannen voet met artikel 24 ESH Recht op bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking en artikel 30 Europees Handvest Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (artikel 30). Ontslag of (gedwongen)vermindering van arbeidsuren moet redelijk zijn. • Volgens het voorstel is er bij deeltijdontslag geen terugval op een WW-uitkering. Dit lijkt in strijd met internationale normen over uitkeringen bij werkloosheid: ILO-verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, de

	(herziene) Europese Code en bijbehorend protocol van de Raad van Europa, leggen algemene principes en minimumnormen vast waaraan de vormgeving van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico moet voldoen. Deze normen voorzien niet in een uitzondering op het werkloosheidsrisico bij deeltijdontslag.
Invoering	Wetgeving (min. 18 maanden)
Overige effecten	• Afhankelijk van keuzes kan dit leiden tot permanente onzekerheid voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. • Afwenteling van werkgeversrisico (minder werk) op werknemers. Kan in bepaalde situaties leiden tot willekeur, waardoor er geen sprake meer is van redelijk ontslag met betrekking tot de gedwongen vermindering van uren. • Vraag is waarom bij werkloosheid wegens deeltijd-ontslag geen inkomensbescherming vanuit de WW nodig is en bij andere soorten van onvrijwillige werkloosheid wel (bijvoorbeeld bij onwerkbaar weer, volledig ontslag). • Het zou leiden tot een forse verschuiving van risico van werkgever naar werknemer met vergaande inkomstenterugval voor de werknemer tot gevolg. Bij deeltijdontslag voor meer dan 30% is de teruggang in bruto-inkomen groter dan bij WW. Door de arbeidskorting ligt het kantelpunt wat later, maar potentieel is de werknemer qua besteedbaar inkomen slechter af dan in de WW. • De maatregel ondermijnt de macro-economische stabilisatiefunctie van de WW. (1) Als bedrijven besluiten het arbeidsvolume te reduceren via deeltijdontslag wordt de vraagschok niet meer gedempt door de WW. (2) Het is aannemelijk dat vooral tijdens recessies sparen uit voorzorg sterk zal toenemen doordat een veel grotere groep werknemers wordt bedreigd met substantieel inkomensverlies. Beide effecten destabiliseren de economie en leiden tot grotere werkgelegenheids- en efficiencyverliezen tijdens recessies. • Er komt een grotere vraag naar kleine baantjes. Dit kan ertoe leiden dat een groter deel van de productie relatief inefficiënt tot stand komt. • De maatregel is gericht op het in stand houden van bestaande matches als alternatief voor het verbreken van een veel kleiner aantal matches. Dit kan uit oogpunt van economische dynamiek en concurrentiedruk (creatieve destructie) suboptimaal zijn. • Voor werknemers die periodiek binnen de gestelde tijdsperken een uren/loonvermindering krijgen, zou het er in het uiterste geval op neer kunnen komen dat zij uiteindelijk het grootste gedeelte van hun uren/inkomen verliezen zonder compensatie en zonder ontslagbescherming. • Afhankelijk van keuzes: werknemers verliezen opgebouwde rechten (transitievergoeding). • Druk op cao-onderhandelingen als wordt gekozen voor rol cao.

	• Druk op medezeggenschap als wordt gekozen voor rol cao of ondernemingsraad (zie discussie over of medezeggenschap rol moet hebben/krijgen bij arbeidsvoorwaarden, afhankelijke positie) • Meer interne wendbaarheid, mogelijkheden om arbeidsorganisatie aan te passen aan fluctuaties in omzet. • Risico's van de werkgever worden nu ook al afgewenteld op werkenden in de flexibele schil, met deze maatregel zouden werknemers in vaste contracten dit risico delen (mits totale afwenteling gelijk blijft).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Met het openstellen van de Deeltijd-WW kunnen werkgevers de arbeidstijd van hun werknemers tijdelijk (max. 4 x 13 weken) tussen de 20 en 50% verlagen. Werknemers blijven volledig in dienst van hun werkgever en krijgen recht op een (gedeeltelijke) WW-uitkering. Daarbij wordt opgemerkt dat deeltijd WW zoals tijdens de kredietcrisis kan nu niet meer op dezelfde wijze worden uitgevoerd door UWV. Inperken van externe flexibiliteit tot het noodzakelijke kan gezien worden als alternatief voor deze maatregel (ipv voorwaarde). Als externe flex het benodigde aanpassingsvermogen biedt is het niet nodig om ook vaste werknemers open te stellen voor risico's van de werkgever.

4. Transitievergoeding omvormen tot persoonlijk ontwikkelbudget

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
Relatie met varianten	28 (individueel ontwikkelbudget), 29 (verplichte periodieke bijdrage van werkgever aan ontwikkelbudget), 37 (WW-uitkering hoog en kort)
Relatie met BMH of ander lopend traject	BMH over LLO
Doel	Transitievergoeding uitsluitend besteden aan de transitie van werk naar werk. Niet langer vrij besteedbaar.
Doelgroep	Werknemers en werkgevers
Korte uitleg maatregel	De transitievergoeding die de werkgever verschuldigd is bij beëindiging van het dienstverband kan niet meer vrij worden aangewend. Dit bedrag moet leiden tot extra leerrechten in het ontwikkelbudget. Hiermee wordt bereikt dat de transitievergoeding wordt aangewend voor de transitie naar ander werk. Geldt dus alleen voor relatie werknemer-werkgever. Het blijft wel een bedrag dat de werkgever verschuldigd is bij onvrijwillig ontslag van de werknemer, dus in die situaties dat nu een TV verschuldigd is.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Voorstel lijkt uit te gaan van een publieke individuele leerrekening. De uitvoeringstechnische bezwaren die in variant 28 en 29 worden genoemd pleiten ervoor om geen publiek individueel ontwikkelbudget te ontwikkelen. Als die lijn wordt doorgetrokken zou de geoormerkte transitievergoeding, die niet gericht is op specifieke groepen, (moeten) worden gestort op een private leerrekening. Dat vergt wel een veel uitgebreider netwerk van private leerrekeningen dan er nu is.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Bepaald moet worden wat te doen met opgebouwde gelden bij einde loopbaan als gevolg van pensionering, arbeidsongeschiktheid, onttrekken arbeidsmarkt, overlijden en transitie naar ander werk niet meer aan de orde is. • Vastgesteld zal moeten worden wat geldt als de opgebouwde transitievergoeding niet toereikend is voor scholing. • De verhouding tot beëindiging met wederzijds goedvinden (zie ook juridische aspecten) • Ivm behoud van doel compensatie inkomensverlies: TV deels oormerken voor scholing • Vraag is of compensatieregelingen transitievergoeding behouden moeten blijven. Daar is wat voor te zeggen, omdat de kosten bij LAO-ontslag en bedrijfsbeëindiging voor de werkgever gelijk blijven en daar nu voor compensatie is gekozen.

	• TV is nu ook compensatie van inkomensverlies en compensatie voor ontslag. Eventueel kan gekozen worden voor een hogere WW (in eerste maanden) om dit inkomensverlies op te vangen. • Samenloop met regeling in mindering brengen van scholingskosten op transitievergoeding: hier keuzes in maken.
Budgettair	Indien de hoogte van de TV niet verandert en de compensatieregelingen TV in stand blijven, zijn er geen budgettaire gevolgen.
Uitvoering	Onafhankelijk van de vormgeving van het budget (publieke - of private leerrekening) gelden de volgende aandachtspunten: • De vermenging van de TV en het budget kan binnen de huidige fiscale kwalificaties tot problemen leiden. De beheerder van het budget moet de verschillende componenten kunnen oormerken. • Problemen verwacht mbt controle op besteding van gelden en bijhouden van budget. Vastgesteld zal moeten worden wie beslist over het bestedingsdoel en of dat in lijn is met het oormerk. • Een mogelijkheid is ook alleen te controleren op kwaliteit via certificering van aanbieders. • Begeleiding en advies zijn belangrijk, anders veel niet-gebruik of ondoelmatig gebruik • Toename administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en werkenden • Vastgesteld moet worden hoe uitgaven vanuit de TV en restbedragen fiscaal behandeld moeten worden, aangezien de fiscale behandeling van de TV en de kwalificerende scholing nu verschilt. Er ontstaat mogelijk belastbaarheid in de inkomstenbelasting bij vrijvallen gelden die niet aan scholing worden besteed. Dergelijke complexiteit legt een extra druk op toezicht en communicatie. • TV is in principe loon. Alleen bestedingen die onder gerichte scholingsvrijstelling vallen zijn vrijgesteld. Dat betekent dat de Belastingdienst volgens de huidige regelgeving iedere besteding buiten zijn span-of-control zou moeten toetsen. • De begeleiding en controle van het gebruik van het budget is een niet-fiscale taak. De Belastingdienst beschikt niet over de benodigde expertise om een inhoudelijke beoordeling te maken over scholing. Een verdere toename van het gebruik van de scholingsvrijstelling in het kader van vroegere arbeid is vanwege de niet fiscale aard en informatieachterstand niet handhaafbaar, zoals mede uit de uitvoeringstoets voor de

	verruiming van de gerichte scholingsvrijstelling per 2021 (t.a.v. leerrekeningen) blijkt. • Het bemoeilijkt de handhaving van de fiscale gevolgen van de transitievergoeding indien pas na het einde van de leerrekening duidelijk wordt of deze aan geoorloofde bestedingsdoelen is besteed. De Belastingdienst heeft informatie nodig van de beheerder en toezichthouder van de leerrekening over het restbedrag na aftrek van de bestedingsdoelen. Als wordt gekozen voor vormgeving via private leerrekeningen geldt als specifiek aandachtspunt: • Er dient voldoende aanbod van private leerrekeningen te zijn.
Arbeidsmarkteffecten	Een individueel ontwikkelbudget kan de arbeidsmobiliteit verhogen als mensen met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt zich laten bij- of omscholen tot beroepen met betere arbeidsmarktkansen. Mogelijk voorkomt dit dat mensen langdurig werkloos raken vanwege een toenemende afstand tot de arbeidsmarkt. Tegelijk kan een toename van scholing onder werkzoekenden leiden tot een zogenaamd lock-in effect. Tijdens het volgen van de scholing zullen werkzoekenden minder intensief zoeken, waardoor de baanvindkans kleiner is. Wanneer vooral hoger opgeleiden gebruik maken scholing (wat in de praktijk vaak het geval is) wordt dit effect sterker.
Juridisch (incl. Europees)	• Bij het maken van keuzes t.a.v. invoering van een individueel ontwikkelbudget als onderdeel van de transitievergoeding, is het van belang dat geen (direct of indirect) onderscheid gemaakt wordt op één van de in de (internationale) wetgeving genoemde discriminatiegronden. • Als wel recht op een transitievergoeding bestaat, maar een werknemer die vergoeding niet (meer) vrijelijk zou mogen besteden maar uitsluitend mag aanwenden voor het maken van de transitie naar ander werk dan zal het van de omstandigheden van het geval, de functie, leeftijd en arbeidsmarktpositie van de werknemer etc. afhangen of een regeling gerechtvaardigd kan worden. • Bij wederzijds goedvinden geldt geen wettelijke transitievergoeding. Veelal zullen partijen wel een vergoeding afspreken, ook al is er sprake van een ontslag met wederzijds goedvinden. Hoogte ontslagvergoeding wordt door partijen zelf vastgesteld. Als ten aanzien van de transitievergoeding bepaald wordt dat die voor een bepaald deel of grotendeels aan scholing besteed dient te worden, dan kan dat in theorie ook ten aanzien van een andere (ontslag)vergoeding worden bepaald. Kenmerkend voor het arbeidsrecht is het

	dwingende karakter van de meeste bepalingen. In de loop der tijd is hierin een aantal gradaties aangebracht, waarbij het soms mogelijk is om schriftelijk af te wijken van dwingend recht (semi dwingend recht), bij cao (driekwart dwingend recht) of bij ondernemingsovereenkomst (twee derde dwingend recht). Buiten de dwingende bepalingen zijn partijen vrij om afspraken te make ook over ontslagvergoedingen.
Invoering	Er is wetgeving voor nodig, doorlooptijd van minimaal 18 maanden. Uitgaande van storting TV op private leerrekening: daarnaast tijd nodig voor voldoende aanbod private leerrekeningen.
Overige effecten	• TV is nu ook compensatie van inkomensverlies en compensatie voor ontslag. Dat doel vervalt bij geheel oormerken. Ontslagen werknemers kunnen dit als onrechtvaardig ervaren. • De hoogte van de TV is per 1 januari 2020 een stuk lager geworden, en wordt verstrekt bij elke duur van een dienstverband, dus ook zeer korte dienstverbanden. Een voor een kort dienstverband verstrekte lage TV kan niet effectief worden voor een transitie naar een nieuwe functie. • Vraag is hoe groot de benutting zal zijn, ivm gegeven dat sommige groepen minder scholen. Begeleiding en advies zijn belangrijk. • Risico van prijsstijgingen op scholingsmarkt
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Regelen via AMvB scholingsaftrek => versoepelen bijvoorbeeld niet altijd instemming werknemer.

5. Concurrentiebeding alleen onder voorwaarden

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	6 (algemene aanpassing concurrentiebeding)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Onderzoek naar werking van het concurrentiebeding n.a.v. de door de TK aangenomen motie Van Weyenberg/Gijs van Dijk (Kst. II, 35300 XV, nr. 61); Evaluatie Wwz (inclusief maatregel concurrentiebeding voor tijdelijke contracten); Traject aanpassing faillissementsrecht: concurrentiebeding geldt niet meer bij faillissement.
Doel	• Vergroten wendbaarheid • Verkleinen van inperking vrije arbeidskeuze werknemers • Behoud van de mogelijkheid tot overeenkomen concurrentiebeding waar noodzakelijk
Doelgroep	Werkgevers en werknemers
Korte uitleg maatregel	Beperken van de mogelijkheid tot het overeenkomen van een concurrentiebeding tot gevallen waarin dit noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang van de werkgever.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Gezien het onderzoek naar het concurrentiebeding en de evaluatie Wwz dat op dit moment nog loopt, is het advies de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten alvorens in te zetten op concrete maatregelen rondom het aanpassen van het concurrentiebeding. Maatregelen ontslag: hoe meer het ontslagrecht versoepeld wordt, hoe zwaarder het concurrentiebeding gaat drukken voor werknemers, hoe noodzakelijker aanpassing van het concurrentiebeding wordt.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• (Extra modaliteit t.o.v. Commissie Regulering van Werk: om onduidelijkheid en onzekerheid te voorkomen) Wat onder zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen valt, wordt nu in individuele gevallen beoordeeld door de rechter. Een modaliteit bij deze maatregel zou kunnen zijn om hier een meer algemeen kader voor op te stellen, of de werkgever te verplichten bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst met het concurrentiebeding te laten specificeren wat de zwaarwegende bedrijfsbelangen inhouden. • (Extra modaliteit t.o.v. Commissie Regulering van Werk: extra maatregel daar waar het concurrentiebeding het meest knelt) Op dit moment geldt een onderscheid tussen tijdelijke contracten en contracten voor onbepaalde tijd voor de mogelijkheden tot het aangaan van een concurrentiebeding. Ratio hierachter is dat werknemers met een tijdelijk contract zwaarder getroffen worden door een concurrentiebeding in hun arbeidsovereenkomst gelet op de tijdelijke aard ervan. Een modaliteit bij de voorgestelde maatregel kan zijn om het onderscheid naar contractvorm te

	handhaven. Dit kan vormgegeven worden door de huidige criteria voor het aangaan van een concurrentiebeding bij tijdelijke contracten aan te scherpen, bijvoorbeeld door nadere regels te stellen aan de mogelijkheden tot het overeenkomen van een concurrentiebeding qua looptijd en/of reikwijdte of een vergoeding verplicht te stellen.
Budgettair	De maatregel leidt in het algemeen niet tot budgettaire effecten, omdat er geen sprake is van verschuiving van vaste naar flexibele contracten of andersom. Als er verschuiving plaatsvindt, zal het gaan om een verplaatsing van arbeidskrachten naar andere bedrijven, naar verwachting in soortgelijke arbeidsovereenkomsten, en dat brengt in het algemeen geen budgettaire effecten met zich mee.
Uitvoering	N.v.t.
Arbeidsmarkteffecten	Door het beperken van het concurrentiebeding kan de arbeidsmobiliteit worden bevorderd. Een hogere arbeidsmobiliteit kan op macroniveau productiviteitsverhogend werken als er hierdoor betere matches tot stand komen op de arbeidsmarkt. Ook vindt er meer kennisdeling plaats in de economie, wat innovatie kan bevorderen. Een hogere productiviteit werkt positief door in de lonen. Ook kan een (mogelijk) drukkend effect van het concurrentiebeding op de lonen worden verminderd, doordat werknemers een (beter) aanbod van een ander bedrijf kunnen accepteren. Het beperken van het concurrentiebeding kan daarnaast meer innovatie tot gevolg hebben als dit werknemers meer ruimte geeft om een eigen onderneming te starten wanneer ze innovatiekansen signaleren. Het beperken van het concurrentiebeding kan innovatie ook verminderen omdat werkgevers minder snel geneigd zijn te investeren in kennis en innovatie die makkelijk zijn over te dragen. Naast het concurrentiebeding kunnen andere bedingen overeengekomen worden die het belang van de werkgever beschermen. Deze bedingen, zoals het relatiebeding, het geheimhoudingsbeding en de maatregelen die voortkomen uit de wet bescherming bedrijfsgeheimen zijn minder inperkend voor de arbeidsmobiliteit van werknemers dan een concurrentiebeding. Onder voorwaarde dat de andere mogelijkheden tot bescherming van bedrijfsgegevens voor de werkgever blijven bestaan, zal inperking van het concurrentiebeding met name de negatieve arbeidsmarkteffecten van de ruime mogelijkheden tot het overeenkomen van een concurrentiebeding wegnemen of verminderen, terwijl de negatieve effecten van het inperken van het concurrentiebeding niet of gematigd zullen optreden door de andere mogelijkheden voor de werkgever om zijn bedrijfsinformatie te beschermen. Dit betekent dat de arbeidsmobiliteit toe kan nemen omdat de werknemer minder gehinderd wordt door het concurrentiebeding, terwijl bij de werkgever de wil om te innoveren blijft bestaan omdat de geheime informatie die met innovatie gemoeid is, effectief beschermd blijft.

Juridisch (incl. Europees)	De huidige mogelijkheid tot het overeenkomen van een concurrentiebeding is opgenomen in art. 7:653 BW en zal als gevolg van de voorgestelde maatregel aangepast moeten worden. De voorgestelde maatregel wordt begrensd door art. 19 lid 3 GW (recht op vrije arbeidskeuze) enerzijds en de Wet bescherming bedrijfsgeheimen anderzijds.
Invoering	Als gekozen wordt voor aanpassing van het concurrentiebeding, is voor al bovengenoemde modaliteiten een wetswijziging vereist, met een doorlooptijd van normaliter 18 maanden.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Deze maatregel zorgt ervoor dat een concurrentiebeding minder vaak wordt aangegaan zonder dat daar daadwerkelijk noodzaak toe bestaat, wat het recht op vrije arbeidskeuze voor de werknemer meer tot zijn recht laat komen. • Ook bij de aangescherpte mogelijkheden tot het overeenkomen van een concurrentiebeding zoals voorgesteld in deze variant blijft een mogelijk effect dat de werknemer geen actie onderneemt om een onterecht beroep op het concurrentiebeding bij de rechter te brengen. Dit onder meer gezien de positie van de werknemer t.o.v. de werkgever, de hoge boetes die vaak aan de overtreding van het concurrentiebeding worden gekoppeld en het feit dat snelle actie bij de kantonrechter vereist is. • Voor werkgevers kan de vergrote arbeidsmobiliteit betekenen dat werknemers eerder vertrekken vanwege de overstap naar een andere baan. Aan de andere kant zorgt vergrote arbeidsmobiliteit ervoor dat aantrekken van nieuwe werknemers eenvoudiger wordt. • De maatregel kan ervoor zorgen dat werknemers zich minder 'gevangen' voelen in hun functie vanwege het concurrentiebeding dat zij hebben afgesloten. Mogelijkheden voor arbeidsmobiliteit (naar een andere werkgever of naar de start van een eigen onderneming) worden vergroot.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Zie modaliteiten geschetst in variant 6. Modaliteit die het dichtst bij de hierboven uitgeschreven maatregel ligt: Beperken van de duur en omvang van het beding - naar mate het bedrijfs- of dienstbelang van de werkgever zwaarwegender is, mag een concurrentiebeding van grotere omvang en duur overeengekomen worden.

6. Algemene aanpassing concurrentiebeding

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	5 (concurrentiebeding alleen onder voorwaarden)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Onderzoek naar werking van het concurrentiebeding n.a.v. de door de TK aangenomen motie Van Weyenberg/Gijs van Dijk (Kst. II, 35300 XV, nr. 61); Evaluatie Wwz (inclusief maatregel concurrentiebeding voor tijdelijke contracten); Traject aanpassing faillissementsrecht: concurrentiebeding geldt niet meer bij faillissement.
Doel	Naast de door de Commissie Regulering van Werk voorgestelde wijziging omtrent het concurrentiebeding (variant 5) is het mogelijk dat verdergaande maatregelen wenselijk zijn. Om hier invulling aan te geven zijn enkele modaliteiten uitgewerkt. In deze modaliteiten staat het stellen van kaders centraal waarbij een nieuw evenwicht tot stand komt tussen de bescherming van het recht op vrije arbeidskeuze van de werknemer enerzijds en de bescherming van noodzakelijke bedrijfs- of dienstbelangen van de werkgever anderzijds.
Doelgroep	Werkgevers en werknemers
Korte uitleg maatregel	Stellen van (nadere) regels voor het toepassen van het concurrentiebeding (zie uitwerking hiervan bij modaliteiten)
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Gezien het onderzoek naar het concurrentiebeding en de evaluatie van de Wwz die op dit moment nog loopt, is het advies de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten alvorens in te zetten op concrete maatregelen rondom het aanpassen van het concurrentiebeding. Maatregelen ontslag: hoe meer het ontslagrecht versoepeld wordt, hoe zwaarder het concurrentiebeding gaat drukken voor werknemers, hoe noodzakelijker aanpassing van het concurrentiebeding wordt.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	1. Oplossing buiten het concurrentiebeding om: Gezien de mogelijkheden die er op dit moment al zijn in het beschermen van de bedrijfsbelangen van de werkgever door het aangaan van een relatiebeding of een geheimhoudingsbeding en de aanvullende regelgeving uit de Wet bescherming bedrijfsgeheimen, is een modaliteit om het concurrentiebeding in de huidige vorm af te schaffen. 2. Stellen van nadere eisen aan het overeenkomen van een concurrentiebeding: a. Concurrentiebeding afhankelijk van brutoloon (zoals in België) b. Concurrentiebeding alleen in bepaalde sectoren mogelijk c. Concurrentiebeding alleen mogelijk als er een vergoeding tegenover staat d. Beperking van de maximale duur en omvang van het beding 3. Concurrentiebeding in stand laten, maar voorwaarden stellen aan het inroepen van het beding na afloop van de arbeidsovereenkomst:

	a. Concurrentiebeding moet apart ondertekend worden door werknemer, waarbij de werkgever moet specificeren welke belangen het beding rechtvaardigen. b. Concurrentiebeding kan alleen ingeroepen worden als ontslag op initiatief van de werknemer plaatsvindt c. Intentieverklaring van al dan niet inroepen concurrentiebeding door werkgever zodra dienstverband beëindigd wordt.
Budgettair	De maatregel leidt in het algemeen niet tot budgettaire effecten, omdat er geen sprake is van verschuiving van vaste naar flexibele contracten of andersom. Als er verschuiving plaatsvindt, zal het gaan om een verplaatsing van arbeidskrachten naar andere bedrijven, naar verwachting in soortgelijke arbeidsovereenkomsten, en dat brengt in het algemeen geen budgettaire effecten met zich mee.
Uitvoering	N.v.t.
Arbeidsmarkteffecten	Door het beperken van het concurrentiebeding kan de arbeidsmobiliteit worden bevorderd. Een hogere arbeidsmobiliteit kan op macroniveau productiviteitsverhogend werken als er hierdoor betere matches tot stand komen op de arbeidsmarkt. Ook vindt er meer kennisdeling plaats in de economie, wat innovatie kan bevorderen. Een hogere productiviteit werkt positief door in de lonen. Ook kan een (mogelijk) drukkend effect van het concurrentiebeding op de lonen worden verminderd, doordat werknemers een (beter) aanbod van een ander bedrijf kunnen accepteren. Het beperken van het concurrentiebeding kan daarnaast meer innovatie tot gevolg hebben als dit werknemers meer ruimte geeft om een eigen onderneming te starten wanneer ze innovatiekansen signaleren. Het beperken van het concurrentiebeding kan innovatie ook verminderen omdat werkgevers minder snel geneigd zijn te investeren in kennis en innovatie die makkelijk zijn over te dragen. Naast het concurrentiebeding kunnen andere bedingen overeengekomen worden die het belang van de werkgever beschermen. Deze bedingen, zoals het relatiebeding, het geheimhoudingsbeding en de maatregelen die voortkomen uit de wet bescherming bedrijfsgeheimen zijn minder inperkend voor de arbeidsmobiliteit van werknemers dan een concurrentiebeding. Onder voorwaarde dat de andere mogelijkheden tot bescherming van bedrijfsgegevens voor de werkgever blijven bestaan, zal inperking van het concurrentiebeding met name de negatieve arbeidsmarkteffecten van de ruime mogelijkheden tot het overeenkomen van een concurrentiebeding wegnemen of verminderen, terwijl de negatieve effecten van het inperken van het concurrentiebeding niet of gematigd zullen optreden door de andere mogelijkheden voor de werkgever om zijn bedrijfsinformatie te beschermen. Dit betekent dat de arbeidsmobiliteit toe kan nemen omdat de werknemer minder gehinderd wordt door het concurrentiebeding,

	terwijl bij de werkgever de wil om te innoveren blijft bestaan omdat de geheime informatie die met innovatie gemoeid is, effectief beschermd blijft.
Juridisch (incl. Europees)	De huidige mogelijkheid tot het overeenkomen van een concurrentiebeding is opgenomen in art. 7:653 BW en zal als gevolg van de voorgestelde maatregel aangepast moeten worden. De voorgestelde alternatieven worden begrensd door art. 19 lid 3 GW (recht op vrije arbeidskeuze) enerzijds en de Wet bescherming bedrijfsgeheimen anderzijds.
Invoering	Als gekozen wordt voor aanpassing van het concurrentiebeding, is voor al de bovengenoemde modaliteiten een wetswijziging vereist, met een doorlooptijd van normaliter 18 maanden.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Modaliteit 1 zal tot effect hebben dat de werknemer altijd zal kunnen kiezen waar hij wil gaan werken, zonder dat zijn voormalig werkgever hier iets tegen kan doen. De werkgever kan wel overeenkomen dat de bedrijfsgeheimen en/of relaties niet door de werknemer mogen worden ingezet voor de nieuwe werkgever. Dit heeft wel tot effect dat de werknemer de bedrijfsinformatie meeneemt naar de nieuwe werkgever, en dat de oude werkgever zal moeten handelen als hij merkt dat zijn oude werknemer het geheimhoudings- of relatiebeding schendt. • Modaliteiten 2a-d zullen leiden tot het meer weloverwogen aangaan van een concurrentiebeding, er moet namelijk een weging plaatsvinden van het specifieke geval, nog voorafgaand aan het dienstverband. Deze modaliteiten zien erop om gebruik van het concurrentiebeding te beperken tot dat wat strikt noodzakelijk is voor het zwaarwegende bedrijfsbelang van de werkgever. Dit zorgt ervoor dat de vrije arbeidskeuze van de werknemer niet verder wordt ingeperkt dan strikt noodzakelijk. • Modaliteiten 3a-c hebben tot effect dat altijd een concurrentiebeding overeengekomen mag worden, maar dat dit alleen onder voorwaarden ingeroepen mag worden (modaliteit 3a en 3b) of dat de werkgever nog voordat de beëindiging van het dienstverband tot stand komt in een concreet geval aangeeft of hij het concurrentiebeding zal inroepen (modaliteit 3c). Dit geeft de werknemer eerder duidelijkheid over of hij gehouden zal worden aan het concurrentiebeding, en zal leiden tot minder terughoudendheid van werknemers bij het zoeken naar een nieuwe baan.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Zie maatregel uit variant 5: Concurrentiebeding alleen onder voorwaarden mogelijk.

7. Voorwaarden aan contracten met wisselende uren

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
Relatie met varianten	Varianten 8 (aanpassing loondoorbetalingsplicht: zowel voor reguliere als voor uitzendwerkgevers) en 10 (Verhogen minimumloon of een flex-toeslag voor werknemer met flexibel contract)
Relatie met BMH of ander lopend traject	In de Wet arbeidsmarkt in balans zijn al voorwaarden gesteld aan het gebruik van oproepcontracten (met wisselende uren). In de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden zijn ook aanvullende maatregelen opgenomen. Voor discussie over versterken rechtspositie van kwetsbare werknemers, zoals oproepkrachten, zie ook BMH Eerlijk Werk.
Doel	Externe flexibiliteit beperken
Doelgroep	Oproepwerknemers en werknemers die op een jaarurennorm werken en werkgevers die met oproepkrachten en jaarurennormen werken
Korte uitleg maatregel	In elke arbeidsovereenkomst dient per kwartaal een vast aantal arbeidsuren overeengekomen te worden met de werknemer, waarover het loon wordt voldaan (met de eis van loonspreiding) (voor zowel oproep als uitzend). Het kan ook minder dan een kwartaal zijn, dus een vast aantal uren per week of per maand. Dit betekent ook dat arbeidsovereenkomsten met een zogenoemde jaarurennormen niet meer zijn toegestaan (deze arbeidsovereenkomsten vallen onder het huidige recht niet onder de oproepovereenkomsten). Werkgevers zijn dus verplicht om in ieder geval een kwartaalurennorm overeen te komen (met de eis van loonspreiding).
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	De premieheffing voor de WW vergt aanpassing voor de aldaar gehanteerde jaarurennorm. Waarschijnlijk is aanvullende handhaving noodzakelijk om het doel te bereiken (zie ook discussie bij de Wab over handhaving). Oproepwerknemers durven zelf niet naar de rechter te stappen om hun rechten te claimen. Zij zijn namelijk erg kwetsbaar, want meer nog dan reguliere werknemers afhankelijk van hun werkgever voor het aantal uren werk en dus hun inkomen. Daarnaast hebben oproepkrachten vaak relatief weinig uren en lage lonen. Ook vanwege de kosten 'loont' een rechtszaak dan heel beperkt, terwijl het voor oproepkrachten toch om aanzienlijke delen van hun inkomen kan gaan. Invoering van handhavende instantie (Inspectie SZW of andere instantie), waarbij deze kwetsbare werknemers terecht kunnen, of die ambtshalve handhaaft op deze rechten, zou hierbij kunnen helpen. Alternatief is een ombudsmanachtige constructie, of de invoering van een geschillencommissie als laagdrempeliger alternatief (zie BMH Eerlijk Werk).
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Indien er een voorkeur is voor een maatregel in deze richting, maar minder vergaand dan Commissie Regulering van Werk beschrijft: • Verder beperken naar 6 maanden, in plaats van 3 (dus: er kan een urenspreiding komen over 6 maanden met een gelijkmatige loonspreiding).

	• Mogelijkheid bij cao creëren om een langere urenspreiding dan 3 maanden mogelijk te maken. Dit maakt het mogelijk om bij cao een jaarurennorm in te vullen. Komt overeen met de regeling over loonspreiding in de Wet minimumloon. Dit maakt het voor werkgevers mogelijk om vaste uren over een langere periode dan een kwartaal, bijvoorbeeld een jaar, te spreiden.
Budgettair	Door het invoeren van deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen oproepkrachten, uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van een eventuele verschuiving is nog onzeker (zie ook arbeidsmarkteffecten), op dit moment kunnen daarom de budgettaire effecten nog niet in kaart worden gebracht. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel is van een groter pakket om de verschillen tussen vaste en tijdelijke arbeidscontracten te verkleinen. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden.
Uitvoering	Civielrechtelijk, vraag of niet aanvullende handhaving nodig is, zie hierboven bij randvoorwaarden. Afschaffing van de jaarurennorm vereenvoudigt de uitvoering door de Belastingdienst. Wel komt er een kwartaaluurnorm voor terug. Er zal nader onderzocht moeten worden hoe hiermee om te gaan in de loonaangifte, waarbij ook de vraag wie deze gaat toetsen van belang is.
Arbeidsmarkteffecten	Wendbaarheid van bedrijven wordt verkleind, maar baanzekerheid van werknemers vergroot. Zou mogelijk kunnen leiden tot weglek naar werkloosheid of andere vormen van externe flexibiliteit, met name zzp'ers (afhankelijk van maatregelen op dat punt). Grootte van deze weglek is niet te schatten.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging. Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden laat deze beperking toe (artikel 11), sterker nog bemoedigt het verder beperken van oproepkrachten.
Invoering	Wetswijziging, zeker 18 maanden.
Overige effecten	• Verplichting tot het afspreken van een minimaal urenaantal zal ertoe leiden dat werkgevers de uren altijd lager inschatten dan wat een redelijke verwachting is. Dit zal tot een beperkte extra zekerheid voor werknemers leiden. • Werkgever wordt belast met verplichting om uren in te schatten bij alle werknemers, niet alleen zijn vaste personeel. • Dit werkt ook door in de premiedifferentiatie WW. Er gaan als gevolg van deze maatregel meer arbeidsovereenkomsten onder de lage WW-premie vallen, omdat voor oproepovereenkomsten geen hoge ww-premie meer wordt geheven (die zijn immers verboden). Contracten met wisselende uren worden

	niet gezien als flexibele contracten waarvoor de hoge premie moet worden afgedragen (mits ze aan de overige voorwaarden, zoals een vaste arbeidsovereenkomst voldoen).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Alternatief zou zijn het beprijzen van deze contracten in plaats van het beperken. Zie variant Verhogen minimumloon of een flex-toeslag voor werknemer met flexibel contract10, maar dan alleen voor werknemers die op oproepbasis werken, of op basis van contracten met een langere urenspreiding dan 3 maanden. • Ander alternatief zou zijn om voorwaarden te stellen aan de reden van het gebruik van oproepcontracten, maar dat is wel lastig wettelijk vast te leggen, bijvoorbeeld gebruik oproepovereenkomsten beperken tot onvoorspelbaar werk (zie ook andere landen, zoals in Ierland[13]). • Alleen oproepcontracten mogelijk maken voor scholieren (onder de 18), of schoolgaanden/studerenden.

13 https://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/contracts_of_employment/contracts_without_specific_working_hours_zero_hours_contracts.html

8. Aanpassing loondoorbetalingsplicht: zowel voor reguliere als voor uitzendwerkgevers

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	7 (voorwaarden aan contracten met wisselende uren), 17 (beperken uitzendbeding tot 26 weken) en 20 (aanpassen uitzendregime)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Relatie met de Wet arbeidsmarkt in balans, waar al begrenzingen aan het gebruik van oproepovereenkomsten gesteld worden, in verband met verplicht aanbod na 12 maanden van een vaste arbeidsomvang.
Doel	Misbruik van de oproepovereenkomst voor structurele werkzaamheden voorkomen + inkomenszekerheid van oproepkrachten verbeteren + voorkomen van uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht voor mensen met een vaste arbeidsomvang (wat ertoe kan leiden dat je minder uitbetaald krijgt als de werkgever geen werk voor je heeft).
Doelgroep	Werkgevers die met oproepkrachten werken en oproepkrachten (inclusief grootste deel uitzendkrachten in Fase A)
Korte uitleg maatregel	Het wettelijk onmogelijk te maken om de loondoorbetalingsplicht als er niet wordt gewerkt vanwege een oorzaak die ligt in de risicosfeer van de werkgever, uit te sluiten. Nu is dat mogelijk in de eerste 6 maanden van een arbeidsovereenkomsten, daarna alleen onder voorwaarden indien dit in een cao is overeengekomen. Bij uitzendkrachten is dit mogelijk in de eerste 78 gewerkte weken (dus 1,5 tot 2 jaar). Het uitsluiten van deze plicht leidt in de praktijk tot een oproepovereenkomst, omdat een werkgever slechts hoeft te betalen voor de uren waarop hij de werknemers heeft opgeroepen. Als een werkgever dit niet meer mag uitsluiten betekent dit dat een werkgever een loondoorbetalingsplicht houdt als hij werknemers niet laat werken vanwege een oorzaak die voor zijn rekening moet komen. De loondoorbetaling behoort dan binnen het ondernemersrisico en dit risico mag hij niet langer contractueel uitsluiten. Dit verbod geldt zowel voor oproepkrachten als voor uitzendkrachten.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Randvoorwaarde is dat de oproepclausules zowel voor uitzendwerkgevers als voor reguliere werkgevers aangepast moeten worden. Is dat niet het geval, dan vindt naar verwachting aan de basis van de arbeidsmarkt (voor eenvoudige taken met korte of geen inwerktermijnen) substitutie van oproep naar uitzend plaats, met dus een verslechtering van de rechtspositie van deze groep, gezien de slechtere rechtspositie van uitzendkrachten ten opzichte van reguliere werknemers.

	• Randvoorwaarde is ook dat er bepaald moet worden dat werkgevers dan werknemers wel minimale uren bieden (zie variant 7). • Randvoorwaarde is dat dit goed doorwerkt in de rechten die gelden voor loondoorbetaling bij ziekte bij deze contracten.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Deze maatregel is nodig in samenhang met variant 7. Als dat niet gebeurt, kan onduidelijk blijven wat we hoogte van de inrooster en loondoorbetalingsplicht is. • Deze maatregel is ook mogelijk, waarbij de bestaande mogelijkheid om (bij cao) een jaarurennorm overeen te komen in stand worden gehouden. Dit betekent dat de werkgever een vast aantal uren (met loonspreiding) kan afspreken voor uiterlijk een jaar. Variant 7 wordt dan beperkt uitgevoerd, maar oproepovereenkomsten zoals nuluren- en minmax-contracten worden dan wel aan banden gelegd. • Er kan ook een verbod op oproep na 6 maanden komen. Nu is bij schriftelijke overeenkomst nog uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht in de eerste 6 maanden mogelijk. Dit kan worden opgerekt bij cao. Voorgesteld kan worden om de oprekking bij cao te schrappen en te verduidelijken dat na 6 maanden alleen arbeidsovereenkomsten met een vaste arbeidsomvang zijn toegestaan (gebaseerd op gemiddelde van het eerdere half jaar).
Budgettair	Door deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen oproep- en uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. Daarnaast zal dit leiden tot een wijziging van de premieafdracht binnen de huidige ww-premie. De omvang en richting van een eventuele verschuiving is nog onzeker, op dit moment kunnen daarom de budgettaire effecten nog niet in kaart worden gebracht. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel is van een groter pakket. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden. Binnen de huidige ww-premie zal er in ieder geval een andere premieafdracht uitgaan van deze wijziging.
Uitvoering	De maatregel heeft gevolgen voor het door de werkgever verschuldigde loon en daarmee voor de (handhaving van) Wml en de cao-voorwaarden. Door de maatregel worden de rechten op niet-gewerkte uren (Artikel 7, 5de lid) op een grotere groep van toepassing. Voor de handhaving door de Inspectie SZW leidt dit tot een toename van de complexiteit. De maatregel heeft daarnaast effect op de afdracht van de WW-premie. Er ontstaan voor de werkgever, de Belastingdienst en UWV meer herzieningssituaties van de afdracht en meer correcties op de loonaangiften. Dit

	veroorzaakt een extra uitvoeringslast voor zowel werkgevers als de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	Voor werkgevers wordt de mogelijkheid voor het aangaan van oproepovereenkomsten sterk beperkt, hij moet immers voor een vast aantal uren blijven betalen per week, maand (of langer, mits gelijkmatige loonspreiding). Dit vermindert de flexibiliteit. Misverstand hierbij is vaak dat de mogelijkheid van flexibel roosteren niet meer mogelijk is. Dat is wel het geval, binnen de regeling die de Arbeidstijdenwet hiervoor stelt. Het blijft dus mogelijk dat werkgevers wekelijks andere roosters maken, afhankelijk van de behoefte m.b.t. de inzet. Werknemers zijn in beginsel verplicht om deze roostering te accepteren. De nieuwe Richtlijn voorspelbare arbeidsvoorwaarden stelt hier wel enige grenzen aan bij werknemers met onvoorspelbare roosters. Werkgevers en werknemers moeten in dat geval vooraf bepaalde referentiedagen afspraken, waarbinnen het mogelijk is ingeroosterd te worden. Wel dient natuurlijk wel het aantal uren betaald te worden. Overwerk blijft ook met deze contracten gewoon mogelijk. Voor werknemers verbetert de rechtspositie. Beperkingen van de mogelijkheden tot en aantrekkelijkheid van oproepkrachten kan leiden tot een toename van de inhuur van zzp'ers en uitzendkrachten, afhankelijk van de maatregelen op dat terrein.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging. De Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (die nog geïmplementeerd moet worden) biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om oproepovereenkomsten te verbieden en legt de verplichting op als oproepovereenkomsten wel zijn toegestaan, een of meer van de volgende maatregelen om misbruik te voorkomen: a) beperkingen met betrekking tot het gebruik en de duur van oproep- of soortgelijke arbeidsovereenkomsten; b) een weerlegbaar vermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst met een minimumaantal betaalde uren op basis van het gemiddelde aantal gewerkte uren tijdens een bepaalde periode; c) andere gelijkwaardige maatregelen die een doeltreffende preventie van misbruik waarborgen.
Invoering	Wetswijziging: in beginsel 18 maanden. Advies om hierbij in het kader van overgangsrecht (bij voorkeur 1 jaar na aannemen van de wet in de Tweede en Eerste Kamer) voor lopende oproepovereenkomsten een invoeringstermijn in te stellen om werkgevers en werknemers voldoende tijd te geven om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Zoals aangegeven bij arbeidsmarkteffecten leidt invoering van deze maatregel tot extra lasten bij werkgevers die nu met oproepkrachten werken.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Duur van oproepovereenkomsten beperken tot 12 maanden (dus in tegenstelling bij de Wab niet een verplicht aanbod voor een 'reguliere'

	arbeidsovereenkomst na 12 maanden, maar verplicht aanpassen van de overeenkomst). • Gebruik oproepovereenkomsten beperken tot onvoorspelbaar werk (zie ook oplossingen andere landen, zoals Ierland[14]). • Alleen oproepcontracten mogelijk maken voor scholieren (onder de 18), of schoolgaanden/studerenden.

14 https://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/contracts_of_employment/contracts_without_specific_working_hours_zero_hours_contracts.html

9. Verkorten ketenbepaling naar 2 jaar, met uitzondering voor specifieke sectoren

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	20 (aanpassen uitzendregime) en 21 (opnemen van een maximale terbeschikkingstellingstermijn).
Relatie met BMH of ander lopend traject	Met de Wet arbeidsmarkt in balans is de ketenbepaling op twee onderdelen aangepast: 1) De periode waarna opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een vast contract is weer verruimd van 2 jaar naar 3 jaar (voor de Wwz was het 3 jaar, met de Wwz (2015) ingekort naar 2 jaar). 2) Bij terugkerend tijdelijk werk dat maximaal 9 maanden per jaar kan worden gedaan kan de tussenpoos worden verkort tot 3 maanden. Moet afgesproken zijn bij cao. Verder is recent de Wwz evaluatie aan de TK verzonden.
Doel	Normeren uitgangspunt in wetgeving dat tijdelijk werk ook daadwerkelijk tijdelijk moet zijn en daarmee oneigenlijk gebruik van tijdelijke contracten beperken.
Doelgroep	Werknemers met een tijdelijk contract.
Korte uitleg maatregel	Met het verkorten van de ketenbepaling naar 2 jaar beperk je de ruimte voor de werkgever om een werknemer structureel op tijdelijke contracten in te zetten. Te zien als vervolgstap dat in de WW premiedifferentiatie naar contractvorm (flex =duurder geworden) is ingevoerd (met de Wab).
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Vergt politieke besluitvorming/ligt gevoelig voor werkgevers/ligt ook gevoelig voor cao-partijen als de afwijkingsmogelijkheid bij cao verandert.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	**Varianten:** **1**)Inkorten ketenbepaling naar 2 jaar (**voorstel Commissie Regulering van Werk**) **2**)Inkorten ketenbepaling naar 2 jaar & tijdelijk werk alleen toestaan voor seizoensarbeid (**modaliteit van Commissie Regulering van Werk zelf**) **Variant 1: inkorten ketenbepaling naar 2 jaar** De ketenbepaling (wet) regelt wanneer elkaar opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd overgaan in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Voor de Wwz was dat het geval bij meer dan drie elkaar opvolgende tijdelijke contracten of (bij een kleiner aantal) als een periode van 3 jaar wordt overschreden. Met de Wwz (1 juli 2015) is dat ingekort naar 2 jaar en met de Wet arbeidsmarkt in balans is de periode weer verruimd naar 3 jaar. De ketenbepaling kent de mogelijkheid om bij cao het gebruik van tijdelijke contracten (zonder dat een vast contract ontstaat) te verruimen als dat naar het gezamenlijk oordeel van cao-partijen noodzakelijk is. Het aantal contracten kan op ten hoogste 6 in een periode van ten hoogste 4 jaar worden gesteld (6 ×4 regel) als

	dat gelet op de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering voor de overeen te komen functies of functiegroepen noodzakelijk is. De ketenbepaling kan buiten toepassing worden verklaard (mits bij ministeriële regeling toegestaan) voor functies waarvoor het bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op grond van tijdelijke contracten. Met de inkorting van de termijn naar 2 jaar wordt weer teruggegaan naar de situatie met de Wwz. De mogelijkheid om bij cao van het aantal en duur af te wijken (6 × 4 regel) blijft naast de mogelijkheid om een verzoek te doen om een functie aan te wijzen bij min. regeling bestaan. **Variant 2: inkorten ketenbepaling naar 2 jaar & tijdelijk werk alleen toestaan voor seizoensarbeid.** Dit voorstel heeft dezelfde gevolgen als hierboven opgenomen bij variant 1 maar betekent ook dat de huidige mogelijkheid om bij terugkerend tijdelijk werk dat maximaal 9 maanden per jaar kan worden gedaan (dat de tussenpoos beperkt kan worden tot 3 maanden) weer wordt beperkt tot seizoensarbeid. Was met de Wwz beperkt tot seizoensarbeid en met de Wab is het verruimd tot 'terugkerend tijdelijk werk'.
Budgettair	Door deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan van werknemers werkzaam op een tijdelijk contract naar werknemers werkzaam op een vast contract (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang van een eventuele verschuiving is nog onzeker, op dit moment kunnen daarom de budgettaire effecten nog niet in kaart worden gebracht. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel is van een groter pakket om de verschillen tussen vaste en tijdelijke arbeidscontracten te verkleinen. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden.
Uitvoering	De wijziging van de ketenbepaling heeft gevolgen voor het UWV met betrekking tot het vaststellen van het recht op WW en Ziektewet (ZW).
Arbeidsmarkteffecten	• Voor de werkgever nemen de werknemerslasten toe (variant 1=minst, variant 2= meest), moeten hierop hun administratie op inrichten. Gezien de huidige risico's van een vast contract betekent dit volgens huidige regelgeving grotere werkgeverslasten voor de werkgever. • Het verkorten van de ketenbepaling heeft gelijktijdig twee effecten: mensen die doorstromen naar een vast contract doen dit na 2 jaar ipv 3 en mensen die uitstromen naar werkloosheid of inactiviteit doen dit

	na 2 jaar ipv 3 jaar. De tweede groep zal dus (eerder) een terugval in hun inkomen ervaren (lagere inkomenszekerheid), terwijl de eerste groep (eerder) een hogere mate van zekerheid ervaart (hogere baanzekerheid).
Juridisch (incl. Europees)	Om de ketenbepaling aan te passen is een wetswijziging van het BW nodig. De voorgestelde varianten zijn in overeenstemming met Richtlijn 1999/70 EG 'de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd'. Bezien moet worden hoe omgegaan wordt met situaties waarin de ketenbepaling op het moment van inwerkingtreding van de wijziging al van toepassing is.
Invoering	-Wetswijziging BW, zeker 18 maanden.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	**Variant 1: inkorten ketenbepaling naar 2 jaar** **Effecten:** 1)De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is, ook Europeesrechtelijk gezien, de norm. Inkorting van de periode maakt beter duidelijk dat het gebruik van tijdelijke contracten bedoeld is voor tijdelijk werk. 2) Na 2 jaar zal het voor een werkgever wel duidelijk moeten zijn of er voldoende perspectief is, zowel in termen van geschiktheid van de werknemer als in termen van beschikbaarheid van werk. 3) Het doel van de ketenbepaling nl. kunnen uitproberen van werknemers en om te bezien hoe de bedrijvigheid zich op termijn zal ontwikkelen blijft behouden. 4) Positief is dat werknemers minder lang in onzekerheid blijven. 5) Kans bestaat dat een deel van de tijdelijke werknemers geen vast contract krijgt en door de inperking na twee jaar ook geen tijdelijk contract meer krijgt (draaideurconstructies). De Wwz evaluatie liet zien dat inkorting van de ketenbepaling tot 2 jaar, in combinatie met het verbod op een proeftijd in tijdelijke contracten en invoering van de transitievergoeding leidde tot een grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten, met name voor hogeropgeleiden en ouderen. 6) Met de Wab is de periode verruimd naar 3 jaar. Inkorten van de periode komt de rechtszekerheid/eenheid niet ten goede. Tijdens de behandeling van de Wab is gewezen dat de wet wordt gewijzigd voorafgaand aan de Wwz evaluatie. Het continue wisselen van koers draagt niet bij aan 'vertrouwen in overheidshandelen'. 7) De periode van de ketenbepaling wordt weliswaar ingekort, maar gezien de bestaansmogelijkheid om bij cao af te wijken(6 maal × 4 jaar langer) is het gebruik van tijdelijke contracten voor een langere duur nog steeds mogelijk. **Bij variant 2: inkorten ketenbepaling naar 2 jaar & tijdelijk werk alleen toestaan voor seizoensarbeid.** **Effecten:** 1) De effecten **1 t/m 4** zoals opgesomd hierboven bij **variant 1** gelden hier ook.

	2) Met de Wwz was de tussenpoos eerst beperkt tot seizoensarbeid, met de Wab is dat gewijzigd, met dit voorstel zou dit worden teruggedraaid. Dit komt de rechtszekerheid/eenheid niet ten goede. 3)Tijdelijk werk beperken tot seizoensarbeid is een veel te enge benadering. Dit zal in een zeer beperkte mate in de behoefte van werkgevers in de praktijk voorzien en tot veel commotie leiden. 4) Er zal vermoedelijk constante (politieke) druk op wetgever/regelgever komen tot verruiming of beperking van situaties waarin tijdelijke contracten wegens (seizoensarbeid) zijn toegestaan.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	**Modaliteit om doelbereik/uitvoerbaarheid in lijn met Commissie Regulering van Werk te realiseren:** inkorten periode ketenbepaling naar 2 jaar volgen (voorstel Commissie Regulering van Werk), daarnaast ook de afwijkingsmogelijk bij cao (aantal contracten en de periode ((6x4regel) laten vervallen. Verder behouden van de huidige mogelijkheid om bij terugkerend tijdelijk de tussenpoos in te korten naar 3 maanden (niet beperken tot seizoenswerk). Tot slot, de overige bestaande mogelijkheden tot afwijking bij cao blijven bestaan (dus ook dat de ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard bij ministeriële regeling). **Effecten:** 1) De uitprobeerfunctie van de ketenbepaling voor werk dat in beginsel structureel van aard is blijft bestaan (weliswaar korter 2 ipv 3 jaar). 2) De mogelijkheid voor werkgevers om ook bij (laagbetaalde) structurele werkzaamheden telkens van werknemer te wisselen (in dit voorstel, voor afloop van periode van 2 jaar) blijft bestaan. 3) Het laten vervallen van de mogelijkheid om bij cao van het aantal contracten en de periode waarna een vast contract ontstaat (6x4) steunt gedachtegoed dat tijdelijk werk echt tijdelijk moet zijn en niet jaren door kan gaan. 4) En als er bij cao geen mogelijkheden zijn om een afwijkende keten af te spreken komt dit de uitvoering van de ketenbepaling in de praktijk ten goede (en de rechtmatigheid). Denk bijv. aan het UWV beoordeling toekenning WW en ZW. 5) De ingevoerde maatregel met de Wab: dat bij terugkerend tijdelijk werk dat maximaal 9 maanden kan worden gedaan dat de tussenpoos kan worden verkort tot 3 maanden blijft behouden. Dat is gunstig heeft namelijk een breder bereik dan alleen seizoenswerk. Sociale partners zijn betrokken, moet immers bij cao, zij hebben het beste zicht op de noodzaak en kunnen maatwerk leveren.

10. Verhogen minimumloon of een flex-toeslag voor werknemer met flexibel contract

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid vergroten en afremmen externe flex
Relatie met varianten	45 (Vast/flex-differentiatie ZW en/of WGA)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Met de Wet arbeidsmarkt in balans is in de WW premiedifferentiatie naar contractvorm ingevoerd. Flexibele contracten zijn hiermee duurder geworden. Een eerste stap naar het beprijzen van flexwerk, in dit geval de maatschappelijke effecten (waaronder uitkeringslasten). Zie ook discussie versterken rechtspositie BMH Eerlijk Werk.
Doel	Het individu compenseren voor de inkomensonzekerheid en de risico's die de werkgever op hem/haar afwentelt via het flexibele contract.
Doelgroep	Werkgevers en werknemers met een flexibel contract (bepaalde tijd, oproep, uitzend en payroll).
Korte uitleg maatregel	Werknemers hebben recht op een hoger loon/hogere toeslag als zij werken op basis van een flexibel contract in plaats een vast contract, omdat zij grotere risico's dragen (onzekerheid).
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Bij **variant 1 en 3** is handhaving WML belegd bij de ISZW. Aanpassing in de WML vergt een handhavingstoets door de ISZW (voor de vraag of en op welke wijze ze hierop kunnen handhaven). Bij **variant 2** is de rol van de overheid beperkt, wordt aan cao-partijen overgelaten.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	**Varianten voorstel Commissie Regulering van Werk:** **1)** Toekennen hoger WML aan flexibele contracten. **2)** Flex-toeslag stimuleren bij cao/sector/ principe-akkoorden. **3)** Flex-toeslag wettelijk regelen in de WML (als verplicht percentage op het jaarloon ongeacht of de werknemer op WML niveau verdient of meer (te vergelijken met het recht op de wettelijke minimumvakantiebijslag van 8%). **Variant 1 'toekennen hoger WML aan flexibele contracten'**: Iedere werknemer of werkende op basis van een overeenkomst tegen beloning, niet zijnde in de zelfstandige uitoefening van bedrijf of beroep (Wml-ovo) heeft recht op het wettelijk vastgestelde minimumloon. De hoogte van de WML wordt vastgesteld om ervoor te zorgen dat werknemers een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie ontvangen voor verrichte arbeid waarmee ze in (primaire) levensbehoeften kunnen voorzien **en** op het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Voor het toekennen van een hoger WML voor flexibele arbeidscontracten zou differentiatie in de regelgeving ten aanzien van bep. tijd en onbepaalde tijd contracten moeten plaatsvinden en differentiatie in de verschillende flexcontracten (zoals oproep, payroll etc.).

	Variant 2 'flex-toeslag stimuleren bij cao': aan cao-partijen overlaten/stimuleren om een flex-toeslag op te nemen in een cao/principeakkoord, vergelijkbaar met afspraken over toeslagen voor overwerk of onregelmatig werk. **Variant 3 'flex-toeslag wettelijk regelen in Wml als verplicht percentage op het jaarloon van iedere werknemer':** Wml geldt voor iedereen die werkt krachtens een arbeidsovereenkomst (ogv het Burgerlijk Wetboek en dekt dus: (on) bep. tijd contracten, oproepkrachten, uitzend en payroll) en ook voor mensen die werken op basis van een overeenkomst tegen beloning, niet zijnde in de zelfstandige uitoefening van beroep of bedrijf (Wml-ovo). Het hoofddoel van de WML is het stellen van wettelijke normen voor de minimale beloning die wordt overeengekomen in arbeidsovereenkomsten en daarmee gelijk te stellen overeenkomsten en het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Het wettelijk regelen van een flex-toeslag voor mensen die werken op basis van een flexibel contract is dan de minimaal acceptabele beloning voor flexibele arbeid. De flex-toeslag normeren in de WML wordt geëigend geacht aangezien in het BW het loonbegrip (hoogte) niet nader wordt bepaald, maar de WML geldt wel voor iedereen die werkt krachtens een arbeidsovereenkomst (BW). Ook voor het opnemen van een flex-toeslag in de Wml zal voor flexibele arbeidscontracten differentiatie in de regelgeving ten aanzien van (on)bep. tijd contracten, oproepkrachten, uitzend en payroll moeten plaatsvinden (nog niet het geval) Mogelijk kan hierbij aangesloten worden bij gehanteerde definities bij premiedifferentatie in de ww (daar is bepaald dat voor tijdelijke contracten en oproepcontracten de hoge premie wordt betaald). **Voorbeeld 1:** bepalen van een verplichte basis 10% (percentage is willekeurig genomen) flex-toeslag (ondergrens) op het jaarloon van iedere werknemer (dus ongeacht of de werknemer op WML niveau verdient of erboven) die werkt op basis van tijdelijke aanstelling, als oproepkracht, uitzend of payroll voor bepaalde tijd. **Modaliteiten op voorstel Commissie Regulering van Werk bij variant 3:** naast een basis flex-toeslag voor flexcontracten verder te differentiëren in de regelgeving en te compenseren voor de duur, uren, arbeidsomvang (moet wel objectief gerechtvaardigd kunnen worden) dat een flexwerker werkt. Het uitgangspunt zou dan zijn hoe meer en langer (periode) je werkt (bij dezelfde werkgever) zal de flex-toeslag hoger uitvallen. Daarbij moet oog zijn voor misbruikconstructies (ongewenst effect zou zijn het opknippen van contracten door werkgever). **Voorbeeld 2:** oproepkracht Els werkt 15 uur in de week voor de duur van een half jaar. Oproepkracht Tim werkt 40 uur in de week en dat al 4 jaar lang.

	Beide krijgen ze een basis flex-toeslag van 10% (ondergrens) op het jaarloon en naar rato een flex-toeslag voor de gewerkte uren en periode dat ze werkzaam zijn als flexwerker (oproepkracht). **Uitkomst:** oproepkracht Tim krijgt een hogere flex-toeslag compensatie, omdat hij meer uren heeft gewerkt als flexwerker en omdat hij langer de nadelige risico's heeft moeten dragen van rechtspositie. **Overige modaliteiten op voorstel Commissie Regulering van Werk bij variant 3**: bepalen dat een toeslag voor bepaalde groepen geldt (bijvoorbeeld oproepkrachten), als alle flexibele werknemers beprijzen niet haalbaar is en type overeenkomst (voor bepaalde of onbepaalde tijd overeenkomsten). Oproepwerknemers ervaren bijvoorbeeld meer onzekerheid (in contract en uren) dan uitzendkrachten met een onbepaalde tijd overeenkomst. Modaliteit kan ook zitten dat afwijking bij cao niet is toegestaan.
Budgettair	De hoogte van veel uitkeringen en regelingen is gekoppeld of afhankelijk van het minimumloon. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bijstand, de AOW, het LIV en loonkostensubsidie. Bij de wijzigingen in het WML in variant 1 en 3 moet worden voorkomen dat dit doorwerkt in uitkeringen of andere regelingen. Gevolg van doorwerking zou zijn dat dit impact kan hebben op de hoogte van de eigen bijdrage die burgers moeten betalen indien zij recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand. Andere uitkeringen (WW, Ziektewet, WIA) zijn gekoppeld aan het laatstverdiende loon van de ontvanger. Als het WML voor bepaalde groepen wordt verhoogd, dan stijgen ook de uitkeringslasten (maar werkgevers gaan ook meer premies afdragen). Bij het introduceren van een ander WML voor bepaalde groepen zal geld gevonden moeten worden voor extra capaciteit als bestuurlijke handhaving vanuit ISZW nodig wordt geacht.
Uitvoering	**Variant 1 en 3:** 1) In de Wml zijn administratieve verplichtingen opgenomen voor de werkgever richting ISZW. Zo maakt inzicht geven in de arbeidsovereenkomst nu geen onderdeel uit de van de verplichtingen (zal geregeld moeten worden in de WML en evt. het BW (vereisten aan de loonstrook 7:626 BW gebruikt door ISZW bij de handhaving). 2) Een flex-toeslag zal de handhaving van de Wml aanzienlijk complexer maken, omdat de aard van de arbeidsovereenkomst medebepalend wordt voor de hoogte van het (minimum)loon. Om hieraan uitvoering te geven zijn scherpe definities tussen vaste en flexibele contracten noodzakelijk om op een objectieve wijze vast te kunnen stellen of de dienstbetrekking vast of flexibel is. 3) Randvoorwaarde om een werkgever aan deze maatregel te houden is dat voldoende duidelijk moet zijn wat de werkgeversverplichtingen zijn. 4) Voor de werknemer moet duidelijk zijn waar die recht op heeft en aanspraak op kan maken. Een verschuiving

	van werknemerschap naar ZZP levert extra uitvoeringslasten op voor bedrijven en de Belastingdienst. 5) Zoals aangegeven bij het onderdeel 'effecten' van deze variant is een belangrijk risico dat werkgevers mogelijk het werk zullen uitbesteden aan zzp'ers. Een verschuiving van werknemerschap naar zzp levert extra uitvoeringslasten op voor bedrijven en voor de Belastingdienst. **Bij variant 3:** 5) In plaats van jaarloon kan ook worden aangesloten bij de betaalperiode van de Wml (vaak maand of week). Dit maakt het overzichtelijker voor de werknemer en voor de handhaving. 6) Als nog een stap verder wordt gegaan (naast een basis flex-toeslag voor flexcontracten) ook nog wordt gedifferentieerd om te compenseren voor de duur, uren, arbeidsomvang zou dat de complexiteit van de handhaving exponentieel vergroten. Niet alleen moet er onderscheid worden gemaakt tussen vaste en flexibele contracten, maar ook naar een groot aantal andere variabelen (duur, uren, arbeidsomvang). Als handhaving vanuit ISZW wenselijk is moeten deze variabelen objectief gedefinieerd zijn (om grijze gebieden te voorkomen) om vast te kunnen stellen op welk loon de werknemer volgens de Wml recht heeft om discussies en procedures te voorkomen. 7) Zelfs met objectieve definities zullen er grijze gebieden ontstaan wat het lastig zal maken voor ISZW om boetes op te leggen en te kunnen zorgen dat werknemers worden nabetaald. De verwachting is dat dit in de praktijk tot langdurige onderzoeken en boetes voor artikel 18b, lid 2 Wml zal gaan leiden (het niet (tijdig) verstrekken van gegevens waaruit de betaling blijkt). 8) Door verdere differentiatie wordt het systeem complexer waardoor het moeilijker wordt om vast te stellen welk loon de werkgever moet betalen en waar de werknemer recht op heeft. Dit maakt de Wml minder goed naleefbaar, kan de werknemer minder goed vaststellen waar hij recht op heeft en maakt de handhaving complexer en arbeidsintensiever.
Arbeidsmarkteffecten	-Loonkosten voor werkgevers nemen toe. Bij variant **1**: alleen aan de onderkant, ook de flex-lonen dichtbij WML zullen toenemen (ripple effect). Bij variant **2:** onduidelijk, is afhankelijk van welke afspraken cao-partijen gaan maken. Dergelijke afspraken zijn nu ook al mogelijk, maar blijkbaar lastig te maken. Effect zou heel beperkt kunnen zijn. En variant **3:** heeft het grootste bereik, omvang hangt af van hoogte toeslag. Wel risico dat flex-toeslag de facto (deels) wordt teniet gedaan door lager basisloon, vooral als werknemer niet onder een cao valt met een gedetailleerd functiegebouw. Hogere werkgeverslasten hebben een remmend effect op de vraag naar arbeid en daarmee de werkgelegenheid. Kan leiden tot minder flex-contracten, meer zzp-contracten en (beperkt) meer vaste contracten (vooral jongeren). Mogelijk toename werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

	- Deze maatregel heeft inkomenseffecten voor flexibele werknemers (variant **1:** alleen aan de onderkant, variant **2:** onduidelijk, en variant **3:** meest).
Juridisch (incl. Europees)	-Bij variant **1** en **3** moet worden bezien of deze passen binnen het doel van de huidige WML, of dat dit doel moet worden verruimd. Beargumenteerd zou kunnen worden dat de maatregel onder het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden valt, omdat de werknemer geen/onvoldoende vergoeding krijgt voor de risico's die hij van de werkgever overneemt, en vooral als dit aan de onderkant van de arbeidsmarkt gebeurt. Dit aspect zou ook kunnen vallen onder de notie "maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie", in dit geval voor het lopen van risico's die van de werkgever zijn overgenomen. - Om onderscheid in beloning (gelijke beloning voor gelijk werk) wettelijk te verankeren wegens contract-vorm is artikel 7:649 BW (en de richtlijn 1999/70/EG) van belang. Daar is geregeld dat het maken van onderscheid tussen werknemers in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst is verboden, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Bezien moet worden of de EU-richtlijn 1999/70/EG een wettelijke verschil in beloning tussen (bepaalde) flexwerkers en werknemers met vaste contracten toelaat en geschaard kan worden onder een objectieve rechtvaardiging. -Om een flex-toeslag in de WML in te regelen is een wetswijziging WML nodig. –Verder zal bezien moeten worden of een flex-toeslag kan worden opgelegd aan werknemers die gedetacheerd worden vanuit het buitenland. De verwachting is dat de toeslag gezien kan worden als bijzonder dwingend recht in zin van art. 9 van de Rome I Verordening en dat er geen belemmeringen zijn.
Invoering	-Wetswijziging WML, zeker 18 maanden. -Bij cao/ principeakkoorden: is aan cao-partijen of het tot stand komt/blijft bestaan/komt te vervallen.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	**Variant 1 'toekennen hoger WMl aan flexibele contracten'** **Effecten:** 1) De maatregel is gericht op een beperkte groep met een zwakke sociaal-economische positie voor wie een hoger loon veel betekent. In NL verdient nl. circa 6 procent van de werknemers (vast en flexibele contracten) op WML-niveau (aantal sectoren zoals land- en tuinbouw, horeca, uitzendbranche is het percentage hoger < 12,5%). Zo wordt bij een hoger WML bijvoorbeeld >110% WmL de groep werknemers met een flexibel contract groter (met circa 30 %), maar aangezien het merendeel van de flexwerkers meer verdient zal de maatregel zal op hen geen effect hebben en is het doelbereik beperkt. 2) Een apart, hoger WML voor flexibele arbeid is (net als het WML zelf) een maatschappelijke norm die inhoudt dat het bieden van flexibiliteit ook een prestatie door de werknemer is waar een beloning tegenover dient te staan.

	3) De hoogte van de Wml wordt nu vastgesteld om werknemers een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie voor verrichte arbeid te geven om in primaire levensbehoeften te kunnen voorzien en voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Vraag hierbij is of het geëigend is om de hoogte van de WML als geheel aan te passen naar aard van het contract en werknemers met een flexibel contract te compenseren voor onzekerheden in de rechtspositie. 4) Belangrijk risico is dat werkgevers mogelijk het werk zullen uitbesteden aan zzp'ers. Het is daarom belangrijk tegelijkertijd het zzp-schap aan de onderkant van de arbeidsmarkt minder aantrekkelijk te maken. Een verschuiving van werknemerschap naar ZZP levert extra uitvoeringslasten op voor bedrijven en de Belastingdienst. 5) Handhaving op de WML vindt door ISZW plaats en wordt hiermee een stuk ingewikkelder (zie onderdeel uitvoering). 6) Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij niet naleving door de werkgever de civielrechtelijke route naar de rechter door de werknemer. 7) Hogere pensioenopbouw. **Bij variant 2 'flex-toeslag stimuleren bij cao/akkoorden'** **Effecten:** 1) Overheid bepaalt niet (rol is beperkt), maar stimuleert cao-partijen tot opname van een flex-toeslag in een cao/(sectorale) akkoorden etc. Geeft ruimte voor maatwerk. Past bij de grondgedachte van contractvrijheid en het feit dat beloning een arbeidsvoorwaarde is. 2) Het kan de (collectieve) onderhandelingsruimte over het loonniveau (en andere arbeidsvoorwaarden) negatief beïnvloeden, omdat werknemers met een flexibel contract nu individueel de beloning daarvoor incasseren en deze niet langer (impliciet) aan de collectieve ruimte doteren. Binnen de beschikbare (macro) loonruimte vindt minder herverdeling plaats. 3) Aan cao-partijen wordt overgelaten of er al dan niet een flex-toeslag wordt opgenomen in een cao. Vanuit de praktijk weten we dat de kans groot is dat dit niet van grond komt (raakt werkgevers nl. financieel). 4) Afspraken in een cao/akkoord raken alleen werknemers en werkgevers voor wie de cao (al dan niet via avv) van toepassing is. De kloof in arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers/werknemers die onder een cao vallen en zij die dat niet hoeven, wordt nog groter en bereikt niet diegenen die je wilt bereiken (beperkt doelbereik). 5) Regelen van een flex-toeslag bij cao/akkoorden leidt tot versnippering/uiteenlopende hoogte/percentages van flex-toeslagen in het arbeidslandschap (met geen eenduidige algehele ondergrens). **Bij variant 3 'flex-toeslag wettelijk regelen in WMl als verplicht percentage op het jaarloon van iedere werknemer'** (ongeacht of op WML niveau wordt verdiend of meer) **Effecten:**

	1) Met het opnemen van een flex-toeslag in de WML als kapstok is het doelbereik groot. De WML geldt namelijk voor iedereen die werkt krachtens een arbeidsovereenkomst (ogv het Burgerlijk Wetboek lees: (on)bep. tijd contracten, oproepkrachten, uitzend en payroll) en voor bepaalde groepen die buiten arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. 2) De werkingssfeer van de Wml wordt (sterk) uitgebreid en de overheid gaat zich meer bemoeien met arbeidsvoorwaarden. 3) Met het normeren van een flex-toeslag in de WML kan een werknemer civielrechtelijk bij niet naleving door de werkgever terecht bij de rechter. 4) Handhaving op de WML vindt door ISZW plaats. Indien gewenst zou risico gestuurde bestuursrechtelijke handhaving vanuit ISZW mogelijk zijn op de flex-toeslag. Dit zou de positie van de flexwerker, naast compensatie, verder versterken. 5) Mogelijk om naast basis flex-toeslag verder te differentiëren (middels objectieve rechtvaardiging) in uren, duur, arbeidsomvang per type flexcontract. Op grond van de WML moeten werkgevers loonbedragen specificeren (welk loon, uren, arbeidsomvang etc.) hierdoor kan een werknemer die meer en langer werkt in een flexcontract gecompenseerd worden door een hogere flex-toeslag. 6) Er ontstaan mogelijkheden tot ontwijking, bv de basisbeloning verlagen met 8%, waardoor het effect van deze maatregel teniet gedaan kan worden. 7) Werkgelegenheid onder flexwerkers zal naar alle waarschijnlijkheid dalen als gevolg van hogere loonkosten. 8) Het kan de (collectieve) onderhandelingsruimte over het loonniveau (en andere arbeidsvoorwaarden) negatief beïnvloeden, omdat werknemers met een flexibel contract nu individueel de beloning daarvoor incasseren en deze niet langer (impliciet) aan de collectieve ruimte doteren. Binnen de beschikbare loonruimte vindt minder herverdeling plaats. 8) Waterbed-effect naar andere flexvormen (zzp).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Genoemde **optie nr 3:** het wettelijk regelen van een flex-toeslag in de WML.

11. Aanpassing functie Wet flexibel werken

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
Relatie met varianten	3 (Deeltijdontslag wegens bedrijfseconomische redenen mogelijk maken (eenzijdige aanpassing arbeidsomvang en salaris))
Relatie met BMH of ander lopend traject	-
Doel	De werknemer meer zeggenschap geven over de taken die hij moet uitvoeren en de wijze waarop. De werknemer kan daardoor zijn werkzaamheden beter afstemmen op zijn behoeften en mogelijkheden in zowel de werk- als de privésfeer.
Doelgroep	Werknemers.
Korte uitleg maatregel	Naast de mogelijkheid om te verzoeken de overeengekomen arbeidsduur, de werktijden en de werkplaats aan te passen zou de werknemer ook aan de werkgever moeten kunnen verzoeken om zijn functie aan te passen. Een wijziging van de Wet flexibel werken (Wfw) kan dit wettelijk ondersteunen. De werkgever kan dit weigeren bij zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. De werkgever moet de weigering op schrift motiveren. De werknemer kan evt. in bezwaar/beroep gaan als hij het niet eens is met de beslissing en motivering.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Het gaat hier om een afspraak tussen werkgever en werknemer. Er zijn geen specifieke uitvoeringstechnische kwesties aan verbonden.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Invulling van het begrip 'aanpassing functie' staat open. Uitgangspunt daarbij lijkt de huidige functie, maar door daar bijvoorbeeld taken aan toe te voegen of van af te halen, kan het ook een andere functie worden. De keuze is of hier een grens moet worden gelegd. Een goede afbakening zou kunnen zijn dat de aangepaste functie op hetzelfde niveau gewaardeerd moet zijn. Het gaat immers om een wettelijk minimumrecht. Zou het gaan om een aanpassing die leidt tot een hogere of lagere functieschaal, dan is eerder sprake van een interne sollicitatie. Daarvoor geldt een andere procedure. Optie zou zijn om interne kandidaten voorrang te geven bij vacaturevervulling voorzover dat niet al het geval is. De werkgever kan een verzoek tot aanpassing weigeren bij zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. In de huidige wet zijn criteria daarvoor per aanpassingsgrond uitgewerkt. Aansluitend bij wat wettelijk reeds geregeld is m.b.t. aanpassing arbeidsduur en werktijden zouden als zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang kunnen gelden: - de aangepaste taken zijn niet beschikbaar; - de te vervallen taken kunnen niet door een ander worden uitgeoefend; - de werknemer wordt niet in staat geacht om de aangepaste werkzaamheden uit te voeren; - de benodigde financiële middelen die samenhangen met de aanpassing zij niet beschikbaar.

	Voor de voortgang van de bedrijfsvoering en de financiële mogelijkheden die de werkgever heeft zijn dit redelijke / noodzakelijke weigeringsgronden.
Budgettair	Deze maatregel leidt niet tot budgettaire effecten voor de overheidsfinanciën, aangezien het over het algemeen niet leidt tot verschuivingen op de arbeidsmarkt (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten').
Uitvoering	Deze maatregel kan leiden tot een hoger beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.
Arbeidsmarkteffecten	Op individueel niveau kunnen werknemers langer blijven doorwerken als aanpassing ertoe leidt dat hun werk beter wordt afgestemd op hun conditie en privétaken. Verder ontstaat er mogelijk een betere match doordat aanbod en vraag beter op elkaar kan worden afgestemd. Daarnaast is er mogelijk een positief effect op arbeidsproductiviteit door verhoging motivatie en betere matching.
Juridisch (incl. Europees)	Aanpassing Wet flexibel werken: er wordt een element aan de wet toegevoegd, nl. het recht om te vragen om een andere functie. Geen specifieke uitvoerings- of handhavingsaspecten. De EU-richtlijn Werk-privébalans bevat het recht om te verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur, werktijden en plaats. De werkgever mag altijd weigeren met motivatie op schrift. Verzoek om aanpassing functie is niet in de richtlijn opgenomen.
Invoering	Wetswijziging nodig, geen specifieke invoeringstermijn.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Algemeen: de effectiviteit van de huidige Wfw is niet duidelijk. Uit de evaluatie van de Wet aanpassing arbeidsduur (voorloper Wfw) is gebleken, dat veel verzoeken om aanpassing worden gedaan en gehonoreerd zonder dat men weet heeft van het wettelijk recht daarop. Een werknemer kan altijd vragen om een andere functie of zal eerst polsen of dat mogelijk is. Als dat niet mogelijk is, is het de vraag of hij nog een formeel verzoek zal doen en bij weigering een schriftelijke motivatie zal krijgen. De Wfw heeft m.n. betekenis voor situaties waarin de werkgever onwillend is, een steuntje in de rug. De Wfw kan de werknemer stimuleren om na te denken over aanpassing van zijn functie, maar dan moet een goede bekendheid van de wet zijn verzekerd. De Wfw wordt nu geëvalueerd, de resultaten zijn eind september beschikbaar. Positief is dat de werknemer door aanpassing van de functie een grotere werktevredenheid heeft, mogelijk langer kan blijven doorwerken of minder gauw zijn urenaantal zal willen terugbrengen. Dat is ook positief voor de werkgever. Negatief: de redenen van zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang zijn alleszins redelijk vanuit het oogpunt van de werkgever, maar zijn algemeen toepasbaar. Dit kan leiden tot ontevredenheid bij werknemers als de weigeringsgronden te gemakkelijk lijken te worden benut

	of als wordt geoordeeld dat hij niet geschikt is voor een andere functie / andere taken. Aanvullend kan de mogelijkheid voor het aanpassen van de functie er toe leiden dat werknemers zullen proberen om van minder aantrekkelijke klussen af te komen. De vraag is hoe deze klussen dan toegedeeld moeten worden.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen. Het gaat hier om het wettelijk verankeren van het recht om een verzoek te doen. Ook zonder dit wettelijke te regelen kan je een verzoek doen.

Inleidende opmerkingen bij technische beleidsvarianten 12 t/m 15

Context
- In het rapport van de Commissie Regulering van Werk wordt het belang van een gelijker speelveld voor werk als zelfstandige en werk als werknemer duidelijk neergezet als belangrijkste randvoorwaarde voor een houdbare afbakening tussen werknemers en zelfstandigen.
- Tegelijkertijd geeft het rapport aan dat ook wanneer criteria voor werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap dichter bij elkaar gebracht worden, er een hanteerbaar en een eigentijds onderscheid tussen beide categorieën werkenden nodig blijft. Doel hiervan is duidelijkheid voor zowel werkenden als werkgevenden over de contractvorm, de status en daaraan verbonden criteria.
- Uit het rapport blijkt dat nu vaak niet duidelijk is hoe de arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden. Daarbij gaat het om de vraag welke contractvorm op het werk van toepassing is en welke juridische status de werkende heeft. Er bestaat een relatief groot "grijs gebied" tussen dienstbetrekking en opdracht. Daardoor is het lastig toezichthouden en handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie.
- De beoordeling van de arbeidsrelatie werkt volgens het rapport breed door en heeft betekenis voor wetgeving, rechtspraak en uitvoering in de domeinen civiel recht, sociale zekerheid en fiscaal recht. Het rapport impliceert dat de onduidelijkheid niet alleen veroorzaakt wordt in de wetgeving, rechtspraak of uitvoering afzonderlijk, maar dat sprake is van een samenspel.
- Dat betekent dat oplossingen gezocht kunnen worden op die drie "niveaus". De Commissie legt relatief veel nadruk op wetgeving als oplossing, maar sluit niet uit dat ook in de rechtspraak of uitvoering verbetering mogelijk is. Daarom wordt in de verschillende varianten ook ingegaan op de mogelijkheden tot verduidelijking en uniformering in rechtspraak en uitvoering.

Problematiek en instrumenten (samenhang varianten)
Uit het rapport van de Commissie blijkt dat de problematiek op dit terrein in vier delen uiteenvalt:

1. Het huidige stelsel is onvoldoende uniform in de beoordeling van arbeidsrelaties. De beoordeling van de arbeidsrelatie is binnen het civiele recht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit op hoofdlijnen gelijk, maar wijkt binnen de drie domeinen op onderdelen af, al is onduidelijk waar precies de verschillen zitten.
   Beleidsvariant 12 besteedt aandacht aan de mogelijkheden om meer uniformiteit te creëren tussen civiel recht, sociale zekerheid en fiscaliteit.
2. Het huidige stelsel borgt onvoldoende dat het gezagscriterium (in de rechtspraktijk) consequent aansluit bij economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het gezagscriterium wordt wisselend uitgelegd in de rechtspraak.
   Beleidsvariant 13 besteedt aandacht aan het via wetgeving moderniseren van het gezagscriterium.
3. De onduidelijkheid over hoe arbeidsrelaties gekwalificeerd moeten worden, maakt de handhaving daarop ingewikkeld. Dat maakt het te gemakkelijk om op een oneigenlijke wijze werk te laten verrichten door zelfstandigen.
   Beleidsvariant 14 besteedt aandacht aan de mogelijkheden om via de 'werknemer, tenzij'-benadering het misbruik van verschillen tussen contractvormen tegen te gaan.
4. Het huidige stelsel borgt onvoldoende dat de beoordeling van arbeidsrelaties in lijn is met het Europeesrechtelijke werknemersbegrip (m.n. de waarde die toegekend wordt aan de bedoeling van partijen bij het aangaan van het contract).
   Beleidsvariant 15 besteedt aandacht aan de mogelijkheden om de partijbedoeling niet langer een rol te laten spelen bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

N.B. 1. Varianten 12, 13 en 15 bevatten maatregelen die met name beogen de overzichtelijkheid / duidelijkheid van het stelsel te vergroten c.q. te moderniseren. Daarbij lijkt het combineren van de varianten 13 en 15 (deze liggen in elkaars

verlengde) voor de hand te liggen. Variant 14 beoogt de rechtspositie van de werkende te versterken. Qua volgorde van eventueel te treffen maatregelen geldt dat het belang van maatregelen in de lijn van variant 14 groter is naarmate de overzichtelijkheid van het stelsel (nog) niet wordt vergroot.
N.B. 2. De verschillende maatregelen op zzp-gebied, werken ook weer in op mogelijke maatregelen op andere delen van de arbeidsmarkt en vice versa. Gelet op dit "waterbedeffect" dient de samenhang tussen maatregelen dan ook bewaakt te blijven.
N.B. 3. De randvoorwaarde van een gelijker speelveld is bij elk van bovengenoemde varianten van belang.

12. Overzichtelijk onderscheid werknemer en zelfstandige

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	13, 14 en 15 (zie ook de inleidende opmerkingen bij de varianten 12-15 op p. 53).
Relatie met BMH of ander lopend traject	Uitwerking zzp-maatregelen uit het Regeerakkoord over 'werken als zelfstandige'
Doel	Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers. Doel is duidelijke regelgeving voor werkenden en werkverschaffers, waarop kan worden toegezien en die handhaafbaar is.
Doelgroep	Zzp'ers, opdrachtgevers, werkgevers, werknemers en tussencategorieën (fictieve dienstbetrekkingen)
Korte uitleg maatregel	Deze maatregel houdt in dat in het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit op een uniforme manier wordt vastgesteld wie werknemer is en wie zelfstandige. De Commissie Regulering van Werk merkte hierover het volgende op: "Ook al worden de verschillen tussen werknemers en zelfstandig ondernemers fors teruggebracht, er blijft een belang dat voor werkenden duidelijk is bij welk type arbeid, welke contractvorm hoort en dat hierop wordt toegezien en gehandhaafd. De Commissie stelt voor de huidige afbakening te vereenvoudigen door voor arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit één set afbakeningscriteria en één toetsingskader te hanteren. Hanteerbare en handhaafbare wetgeving vereist eenduidigheid." Er bestaat geen eenduidig beeld over het te verwachten effect, en daarmee de doelmatigheid van de voorgestelde uniformering van afbakeningscriteria voor arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. Dit komt door de volgende factoren: 1. De verschillende wettelijke stelsels (domeinen van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit) sluiten wat betreft de kwalificatie van de arbeidsrelatie grotendeels op elkaar aan, al is duidelijk dat ze niet 100% overeenkomen (bijv. fictieve dienstbetrekkingen). Waar tussen de drie domeinen precies de verschillen zitten in de beoordeling van de arbeidsrelatie is (nog) niet volledig in beeld op dit moment. De Commissie Regulering van Werk maakt niet (uitputtend)

	duidelijk om welke verschillen het precies gaat en evenmin maakt zij duidelijk waar het gaat om verschillen in de regels en waar het gaat om verschillen in de interpretatie daarvan. De inventarisatie van verschillen kan een tijdrovende klus zijn, terwijl niet duidelijk is op welke punten de maatregel zou leiden tot aanpassingen. 2. Niet duidelijk is of als overgegaan wordt tot harmonisering tussen de drie domeinen, dit effect blijvend is. Te verwachten valt dat op den duur toch weer (kleine) verschillen kunnen ontstaan, onder meer door de wisselwerking tussen praktijk en rechtspraak die binnen de eigen dynamiek van de drie verschillende domeinen toch net anders kan zijn. 3. Het ontbreken van uniformiteit tussen de verschillende stelsels wordt vooral ervaren door de betrokken (ex-)werkenden. Deze onduidelijkheid is vanuit hun perspectief onwenselijk; maar wordt mogelijk in mindere mate direct ervaren door de betrokken uitvoerders c.q. in de rechtspraak. Waarin - logischerwijze - gemakkelijk gedacht wordt vanuit de "logica van het domein". Kortom: er is geen eenduidig beeld over de te behalen winst met het uitvoeren van deze maatregel. Wel is duidelijk dat alleen al het inventariseren van verschillen tussen domeinen een tijdrovende klus zal zijn.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Het kan voor zowel werkenden als werkverschaffers (in elk geval op korte termijn) financieel gezien aantrekkelijker zijn om een overeenkomst van opdracht aan te gaan dan een arbeidsovereenkomst. Zoals de Commissie Regulering van Werk ook benoemt, zal de druk op de afbakening (kwalificatievraag) afnemen indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt. Door de verschillen tussen werknemers en zzp'ers te verkleinen, worden de rechtsgevolgen van de kwalificatie beperkt en wordt het minder aantrekkelijk om alleen op basis van financiële gevolgen te kiezen voor het werken als zelfstandige of om iemand in te huren als zelfstandige. Kortom: als het speelveld gelijker wordt, zal de kwalificatievraag minder belangrijk worden en de druk erop (vanwege een afnemend belang) verminderen.
Modaliteiten binnen maatregel	Om het hierboven beschreven doel van het voorstel van de Commissie Regulering van Werk na te streven zijn twee "routes" mogelijk, die ook

	naast elkaar kunnen worden ingezet om elkaar te versterken. 1. De Commissie stelt voor om de huidige afbakening te vereenvoudigen door voor het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit één set afbakeningscriteria en één toetsingskader te hanteren. Hiervoor is aanpassing van wetgeving noodzakelijk. Dit vergt een omvangrijke analyse van de verschillen tussen de verschillende rechtsgebieden. De instelling van een commissie / werkgroep die deze analyse (die nog niet voorhanden is) maakt, is hierbij noodzakelijk. 2. Een tweede mogelijke route is een herziening van de huidige fictieve dienstbetrekkingen. Werkenden in een fictieve dienstbetrekking zijn voor sociale zekerheid en/of fiscaliteit met werknemer gelijkgestelden, terwijl zij arbeidsrechtelijk als zelfstandige gekwalificeerd worden. Deze ficties dragen bij aan het niet-synchroon lopen van de kwalificatievraag voor wat betreft het arbeidsrecht met sociale zekerheid en/of fiscaliteit. Het beperken van het aantal ficties zorgt ervoor dat er meer uniformiteit tot stand komt en eenvormigheid met het arbeidsrecht. De Commissie biedt op dit punt echter geen concreet voorstel. Ook hiervoor moet eerst een analyse gemaakt worden van de verschillende fictieve dienstbetrekkingen en de daarmee beoogde doelen om te beoordelen onder welke voorwaarden deze ficties evt. geschrapt kunnen worden. Voor beide routes geldt dat een intensief (vervolg)traject zou moeten worden gestart om tot concrete maatregelen te komen. Waar deze verkenning potentieel veel werk zal kosten, is onvoldoende duidelijk hoeveel meerwaarde dit gaat hebben om de doelstellingen dichterbij te brengen.
Budgettair	Door deze aanpassing kunnen er verschuivingen (zie onder 'Arbeidsmarkteffecten') ontstaan tussen werknemers, zelfstandigen en niet-werkenden (waaronder uitkeringsgerechtigden). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen op de arbeidsmarkt is nog onzeker (zie ook onder 'Arbeidsmarkteffecten') en mede afhankelijk van de gekozen modaliteit. Op voorhand is zodoende niet te kwantificeren hoe

	deze bewegingen uitpakken en wat (per saldo) het precieze effect op de overheidsbegroting zal zijn. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel zal zijn van een groter pakket aan maatregelen omtrent afbakening zelfstandigen en werknemers. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in hun totaliteit bezien worden.
Uitvoering	De rol van de uitvoerende en controlerende instanties Belastingdienst, UWV en Inspectie SZW zal in een latere fase nog uitgebreid in kaart gebracht en getoetst worden. De uitvoerings- en handhavingsconsequenties kunnen op dit moment nog niet (goed) beoordeeld worden.
Arbeidsmarkteffecten	Wanneer het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers zou worden aangepast, is er mogelijk een groep die bij het huidige onderscheid als zelfstandige kwalificeert maar bij het nieuwe onderscheid als werknemer (of andersom). De mate waarin dit zich voordoet, is mede afhankelijk van de hierboven gekozen modaliteit. Het is de vraag hoe deze groep reageert en welke verschuiving dat op de arbeidsmarkt oplevert. Geven zij hun werk anders vorm zodat ze als zelfstandige kunnen blijven werken, gaan ze in loondienst, worden ze werkloos, of trekken zij zich terug van de arbeidsmarkt? Die groep zou immers deels kunnen bestaan uit mensen die vanwege het fiscaal, arbeids- en sociaalrechtelijk regime dat geldt voor zelfstandigen alleen als zelfstandige werk kunnen of willen vinden. Dat een dergelijke maatregel een verschuiving veroorzaakt, lijkt in zekere zin dus te verwachten. Hoe die verschuiving er precies uit zal zien is (zonder nadere analyse) niet te voorspellen. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is een mogelijk effect dat er terughoudendheid ontstaat om met zelfstandigen te werken, vanwege onzekerheid (op de korte termijn) m.b.t. de wijzigingen. De webmodule kan hier een rol spelen om de zekerheid te vergroten (zie verder bij alternatieven, hieronder).
Juridisch (incl. Europees)	De verschillende wettelijke stelsels sluiten wat betreft de kwalificatievraag grotendeels op elkaar aan, maar er zijn verschillen. Indien gekozen wordt voor aanpassing van wetgeving moet dit worden gezien als omvangrijke technische stelselwijziging met een materieel effect. Ook deze stelselwijziging zal weer leiden tot nieuwe juridische vragen en jurisprudentie. Ook moet bij aanpassing rekening worden gehouden met het Europeesrechtelijk kader.

Invoering	De duur van een wetgevingstraject wordt ingeschat op minimaal 18 maanden, maar invoering zal waarschijnlijk later dan 18 maanden plaats kunnen vinden in verband met het aanpassen van de processen binnen UWV en Belastingdienst. Tot slot geldt dat ook werkverschaffers en werkenden tijd moeten krijgen voor implementatie van de wijzigingen indien noodzakelijk. De verwachting is dat dit omvangrijke traject jaren kan duren. Een wetgevingstraject kan pas van start gaan nadat een werkgroep/commissie een analyse heeft gemaakt van de verschillen tussen de verschillende rechtsgebieden en/of de bestaande fictieve dienstbetrekkingen, afhankelijk van de gekozen modaliteit.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Het uniformeren van verschillende rechtstelsels of begrippen in wetgeving is – los van de vraag of dit in alle gevallen gewenst is - een omvangrijke klus. Hoewel er – zoals beschreven - een verband bestaat tussen de stelsels wat betreft de kwalificatievraag, kennen deze stelsels ook een eigen kader met (subtiele) verschillen, bijvoorbeeld waar het gaat om DGA's, fictieve dienstbetrekkingen of de werknemers die vallen onder de regeling Dienstverlening aan huis. In het arbeidsrecht wordt gesproken over een arbeidsovereenkomst, terwijl het fiscale recht en socialezekerheidsrecht spreken over een dienstbetrekking. Disclaimer: Uniformering is naast een omvangrijke ook een ingewikkelde klus. Het gaat om nuanceverschillen; het is niet zo dat een arbeidsovereenkomst altijd een dienstbetrekking is of dat er bij een overeenkomst van opdracht altijd sprake is van werken buiten dienstbetrekking. Daarnaast wordt het Europese werknemersbegrip ruimer uitgelegd dan het Nederlandse begrip. Over het doel en in de invulling van de in deze variant uitgewerkte maatregel bestaat dan ook discussie, mede naar aanleiding van de – kleine en vaak subtiele – verschillen die er nu tussen de stelsels bestaan. Totale uniformiteit van afbakeningscriteria bereiken (en houden) lijkt dan ook een onmogelijke en op punten zelfs onwenselijke opgave.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Ook varianten 13, 14 en 15 zijn maatregelen die de duidelijkheid rondom de kwalificatievraag vergroten. • In het licht van het doel van de maatregel zou een mogelijkheid kunnen zijn om de fictieve

	dienstbetrekkingen die tot onduidelijkheden leiden te heroverwegen (zie ook hiervoor). Deze maatregel kan dus zowel binnen als buiten een herziening van de kwalificatievraag voor de verschillende rechtstelsels worden doorgevoerd. • De webmodule – die op dit moment wordt uitgewerkt – is geen alternatief maar is wel een ondersteunend hulpmiddel om het doel van de maatregel te bereiken. De webmodule kan voor een groep opdrachtgevers meer duidelijkheid geven over de status van de arbeidsrelatie en kan een instrument zijn voor zzp'ers en hun opdrachtgevers om het gesprek over de vormgeving van de arbeidsrelatie aan te gaan. • Hetzelfde geldt voor de verduidelijking van het gezagscriterium in het Handboek loonheffingen, die reeds is doorgevoerd. Dit handboek wordt gebruikt door de Belastingdienst, maar tevens kan onderzocht worden of UWV ook met deze verduidelijking zou kunnen werken en of de uitvoeringspraktijk t.a.v. de kwalificatievraag op deze manier meer geüniformeerd zou kunnen worden. Hiervoor is een aanvullende verkenning noodzakelijk. • Een alternatieve (of aanvullende) optie is om met de Raad voor de rechtspraak te verkennen of het mogelijk is om binnen de rechtspraak het verschil in uitleg van de kwalificatievraag te verkleinen. Dit zou kunnen worden gestart door een gesprek met de Raad voor de rechtspraak en bijvoorbeeld kunnen leiden tot een syllabus voor en door de rechtspraak, eventueel vanuit verschillende rechtsdisciplines en colleges. De syllabus kan 'best practices' bevatten die kunnen worden gebruikt in zowel het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit. Uiteraard is het aan de rechter of zij in een bepaalde specifieke casus hierbij aansluiten, maar het zou desondanks kunnen zorgen voor uniformere rechtspraak. Een voorbeeld van een dergelijke syllabus is de Beslagsyllabus. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat er onder de rechters geen draagvlak bestaat voor een dergelijke syllabus.

13. Moderniseren gezagscriterium

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	12, 14 en 15 (zie ook de inleidende opmerkingen bij varianten 12-15 op p. 53)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Uitwerking zzp-maatregelen uit het Regeerakkoord over 'werken als zelfstandige'
Doel	Eenduidige en moderne uitleg van het gezagscriterium, waarbij wordt aangesloten bij jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.
Doelgroep	Werknemers, (schijn)zelfstandigen, werkgevers en opdrachtgevers
Korte uitleg maatregel	De Commissie geeft aan dat het gezagscriterium relevant blijft om arbeidsrelaties van elkaar te onderscheiden. Wel ziet de Commissie reden het gezagscriterium te moderniseren. Advies is om de "*inbedding in de organisatie van de werkverschaffer centraal te stellen en meer nadruk te leggen op de activiteiten die worden verricht, meer specifiek op de vraag of deze activiteiten behoren tot de reguliere activiteiten van de onderneming of organisatie waar deze worden verricht"*. Om te voorkomen dat in jurisprudentie het gezagscriterium nu eens traditioneel en dan weer meer eigentijds wordt uitgelegd, geeft de Commissie aan dat het voorgaande in wetgeving duidelijk gemaakt dient te worden. Daarnaast geeft de Commissie aan dat met voornoemde criteria, die niet wezenlijk verschillen van hetgeen in de *Leidraad beoordeling gezagsverhouding* is opgenomen, wordt verzekerd dat in de rechtspraktijk beter wordt aangesloten bij jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. De Commissie Regulering van Werk signaleert in het bovenstaande (indirect) een tweetal problemen die volgens de Commissie vragen om oplossingen op verschillende niveaus: 1. Het gezagscriterium (wetgeving) dient gemoderniseerd te worden. 2. In de jurisprudentie (rechtspraak) dient hier eenduidige(r) uitleg aan te worden gegeven. Deze maatregel kent een nauwe verbondenheid met variant 15. Het is mogelijk om beide varianten in samenhang te bezien en uit te werken.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Het kan voor zowel werkenden als werkverschaffers (in elk geval op korte termijn) financieel gezien aantrekkelijker zijn om een overeenkomst van opdracht aan te gaan dan een arbeidsovereenkomst. Zoals de Commissie Regulering van Werk ook benoemt, zal de druk op

	de afbakening (kwalificatievraag) afnemen indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt. Door de verschillen tussen werknemers en zzp'ers te verkleinen, worden de rechtsgevolgen van de kwalificatie beperkt en wordt het minder aantrekkelijk om alleen op basis van financiële gevolgen te kiezen voor het werken als zelfstandige of om iemand in te huren als zelfstandige. Kortom: als het speelveld gelijker wordt, zal de kwalificatievraag minder belangrijk worden en de druk erop (vanwege een afnemend belang) verminderen.
Modaliteiten binnen maatregel	De Commissie richt zich met name op een aanpassing van wetgeving. De problematiek rondom de gezagsverhouding kan als gezegd op drie niveaus worden benaderd: • Wetgeving. Via een aanpassing van het BW (en toelichting daarbij) van de gezagsrelatie in het BW , op die manier dat de uitleg van het gezagscriterium nadrukkelijker overeenkomt met het Handboek loonheffingen (waarvan de Commissie Regulering van Werk constateert dat die past bij de huidige economische en maatschappelijke praktijk). Gelet op de vele situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen en de als gevolg daarvan casuïstische jurisprudentie, is het overigens de vraag of gezag sluitend kan worden omschreven in wetgeving. • Uitvoering. Tevens kan er gekeken worden naar de mogelijkheden tot een bredere toepassing van het Handboek Loonheffingen, waardoor deze uitleg bijvoorbeeld niet alleen door de Belastingdienst gebruikt kan worden, maar ook door de Inspectie SZW en het UWV. • Rechtspraak. Tot slot kan met de Raad van de Rechtspraak worden verkend wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een eenduidige uitleg van de kwalificatievraag (zie hieronder bij alternatieven).
Budgettair	Door modernisering van het gezagscriterium kunnen er verschuivingen (zie onder 'Arbeidsmarkteffecten') ontstaan tussen werknemers, zelfstandigen en niet-werkenden (waaronder uitkeringsgerechtigden). Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen op de arbeidsmarkt is nog onzeker (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Op voorhand is zodoende niet te kwantificeren hoe deze bewegingen uitpakken en wat (per saldo) het precieze effect op de overheidsbegroting zal zijn.

	Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel zal zijn is van een groter pakket aan maatregelen omtrent afbakening zelfstandigen en werknemers. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in hun totaliteit bezien worden.
Uitvoering	De rol van de uitvoerende en controlerende instanties Belastingdienst, UWV en Inspectie SZW zal in een latere fase nog uitgebreid in kaart gebracht en getoetst worden. De uitvoerings- en handhavingsconsequenties kunnen op dit moment nog niet (goed) beoordeeld worden.
Arbeidsmarkteffecten	Modernisering van het gezagscriterium creëert mogelijk een groep die bij de huidige invulling van het gezagscriterium als zelfstandige kwalificeert maar met de nieuwe invulling als werknemer (of andersom). Het is de vraag wat er met deze groep gebeurt en welke verschuiving dat op de arbeidsmarkt oplevert. Geven zij hun werk anders vorm zodat ze zelfstandige kunnen blijven, gaan ze in loondienst, worden ze werkloos, trekken zij zich terug van de arbeidsmarkt? Die groep zou immers deels kunnen bestaan uit mensen die vanwege het fiscaal, arbeids- en sociaalrechtelijk regime dat geldt voor zelfstandigen alleen als zelfstandige werk kunnen of willen vinden. Dat een dergelijke maatregel een verschuiving/ andere samenstelling veroorzaakt, lijkt in zekere zin dus te verwachten (maar is ook afhankelijk van hoe werkverschaffers en werkenden hier in de vormgeving van het werk mee om zullen gaan). Hoe die verschuiving er precies uit zal zien, is (zonder nadere analyse) niet te voorspellen. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is een mogelijk effect dat er (op de korte termijn) terughoudendheid ontstaat om met zelfstandigen te werken, vanwege onzekerheid over de impact en effect van de wijzigingen. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is een mogelijk effect dat er terughoudendheid ontstaat om met zelfstandigen te werken, vanwege onzekerheid (op de korte termijn) m.b.t. de wijzigingen. De webmodule kan hier een rol spelen om de zekerheid te vergroten (zie verder bij alternatieven, hieronder).
Juridisch (incl. Europees)	Betreft zoals de Commissie het voorstelt aanpassing van wetgeving. Uiteraard dient een herziening van het gezagscriterium binnen de grenzen van het uniforme Europese werknemersbegrip te blijven, anders zou sprake zijn van een inbreuk op de vrijheid van diensten, die, gelet op het generieke karakter van de maatregel, moeilijk is te

	rechtvaardigen. Deze eis geldt uiteraard ook voor evt. toepassing Handboek of syllabus in de uitvoering resp. rechtspraak (zie bij modaliteiten/alternatieven). Bij uitwerking van het begrip "reguliere activiteiten" is een aandachtspunt dat dit criterium niet mag leiden tot indirect onderscheid naar bijvoorbeeld geslacht.
Invoering	De duur van een wetgevingstraject wordt ingeschat op minimaal 18 maanden, maar invoering van modernisering van het gezagscriterium zal waarschijnlijk later dan 18 maanden plaats kunnen vinden in verband met het aanpassen van de processen binnen UWV en de Belastingdienst. Tot slot geldt dat ook werkverschaffers en werkenden tijd moeten krijgen voor implementatie van de wijzigingen indien noodzakelijk.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	De huidige criteria voor bijvoorbeeld een dienstbetrekking of een arbeidsovereenkomst zijn vormgegeven met behulp van open normen die in de loop van de tijd nader ingevuld zijn in de jurisprudentie. De Commissie Regulering van Werk adviseert om de open norm van het gezagscriterium verder in te kleuren. De voorstellen hiervoor betreffen op zichzelf ook weer open normen. Op zichzelf is dat begrijpelijk vanwege de veelkleurigheid van arbeidsrelaties. Tegelijkertijd zal de modernisering van het gezagsbegrip (een nieuwe afbakening) op korte termijn de onzekerheid over de uitleg van "gezag" kunnen vergroten. Deze afbakening zou zich immers weer verder moeten uitkristalliseren via jurisprudentie en wellicht zullen nieuwe groepen in het grijze gebied terecht komen, waar het de vraag is of men werknemer of zelfstandige is.[15] Een aanvullende aanpak, bijvoorbeeld in samenspraak met de Raad van de Rechtspraak, zou daarom ondersteunend kunnen zijn.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	- Een alternatief is om in plaats van de onderhavige generieke maatregel, een sectorale benadering als invulling van gezag vorm te geven omdat de invulling per sector kan verschillen en meer maatwerk mogelijk is. Nadeel hiervan is dat deze sectorafbakening weer nieuwe vragen op kan roepen en leidt tot een complexe uitvoering en handhaving. Dit sluit minder goed aan bij de

[15] Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/22/rapport-varianten-kwalificatie-arbeidsrelatie

	leidende vereenvoudigingsgedachte van de Commissie Regulering van Werk. - De webmodule, die op dit moment uitgewerkt wordt, geldt niet zo zeer als alternatief, maar is ook een middel om meer duidelijkheid te geven. Hetzelfde geldt voor de verduidelijking van het gezagscriterium in het Handboek loonheffingen, die reeds is doorgevoerd. De Commissie verwijst hier ook naar. - Onderzocht kan worden of de modernisering van het gezagscriterium gecombineerd kan worden met de 'werknemer tenzij…" maatregel die is beschreven in variant 14. Deze maatregelen lijken goed op elkaar aan te sluiten. - Een andere alternatieve (of aanvullende) optie is om met de Raad voor de rechtspraak te verkennen of het mogelijk is om het verschil in uitleg van de kwalificatievraag te verkleinen. Zie hiervoor variant 12 onder "Alternatieven voor maatregel binnen richting".

14. Hanteren 'werknemer, tenzij…'-principe

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	12, 13 en 15 (zie ook de inleidende opmerkingen bij varianten 12-15 op p. 53)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Uitwerking zzp-maatregelen uit het Regeerakkoord over 'werken als zelfstandige'
Doel	Het voorkomen dat bescherming op grond van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (rechtstreeks, via een tussenpersoon of via een platform) weggecontracteerd wordt. De Commissie geeft daarbij het belang van adequate handhaving aan, om misbruik van verschillen tussen de beide contractvormen, en dus schijnzelfstandigheid, tegen te gaan. Deze maatregel beoogt de positie van de werkende te versterken door vast te leggen dat van werknemerschap wordt uitgegaan, tenzij zelfstandigheid wordt aangetoond. Daarmee verschaft deze maatregel op voorhand meer duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie waardoor naleving en adequate handhaving beter mogelijk is. Als cf. deze maatregel de bewijslast bij de werkgever/opdrachtgever komt te liggen heeft dit (1) een preventief effect, (2) het stelt de werknemer beter in staat zijn recht te halen, (3) het biedt sociale partners betere mogelijkheden werknemers te ondersteunen en de geldende cao af te dwingen en het stelt (4) toezichthouders (Inspectie SZW, UWV, SVB, Belastingdienst) beter in staat vast te stellen welke arbeidsrelatie van toepassing is.
Doelgroep	Werkenden die bescherming door arbeidsrecht en sociale zekerheid zouden moeten hebben, maar deze in de praktijk niet krijgen ('schijnzelfstandigen') en hun opdrachtgevers/werkgevers.
Korte uitleg maatregel	Volgens het rapport van de Commissie Regulering van Werk: "Wanneer de arbeid persoonlijk en tegen beloning wordt verricht, is sprake van een werknemer, tenzij door de werkgevende (opdrachtgever) kan worden aangetoond dat de werkende een zelfstandige betreft. De bewijslast wordt dan in feite omgedraaid in vergelijking met de huidige situatie."[16]
(Technische) Randvoorwaarden voor de	Het kan voor zowel werkenden als werkverschaffers (in elk geval op korte termijn) financieel gezien aantrekkelijker zijn om een overeenkomst van

[16] Rapport "In wat voor land willen wij werken", p. 183.

uitvoering van de maatregelen	opdracht aan te gaan dan een arbeidsovereenkomst. Zoals de Commissie Regulering van Werk ook benoemt, zal de druk op de afbakening (kwalificatievraag) afnemen indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt. Door de verschillen tussen werknemers en zzp'ers te verkleinen, worden de rechtsgevolgen van de kwalificatie beperkt en wordt het minder aantrekkelijk om alleen op basis van financiële gevolgen te kiezen voor het werken als zelfstandige of om iemand in te huren als zelfstandige. Kortom: als het speelveld gelijker wordt, zal de kwalificatievraag minder belangrijk worden en de druk erop (vanwege een afnemend belang) verminderen.
Modaliteiten binnen maatregel	De bovenbeschreven generieke maatregel stuit, zoals de Commissie zelf ook aangeeft, naar verwachting op onoverkomelijke Europeesrechtelijke bezwaren. Kansrijker worden een sector- of functie-specifieke werknemer, tenzij-benadering (verondersteld werknemerschap) geacht, te hanteren voor specifieke branches of beroepen waarin de kans op schijnzelfstandigheid het hoogst is. Een dergelijke maatregel is naar zijn aard gerichter dan een generieke aanpak. Het aanwijzen van sectoren of functies waarin de werknemer, tenzij-benadering geldt, leidt tot een meer proportionele inzet van de maatregel en valt daarmee beter te rechtvaardigen. Voordeel is dat nauwer aangesloten kan worden bij de specifieke omstandigheden in een sector/branche, zodat ook bij evt. handhaving de inzet (vooral) gericht wordt op de voor schijnzelfstandigheid meest kwetsbare functies/sectoren. Een sectorale benadering wordt Europeesrechtelijk eerder proportioneel geacht dan een generieke maatregel om een inbreuk op de vrijheid van diensten te kunnen rechtvaardigen. Een nadeel is dat dit mogelijk leidt tot complexe wetgeving en een complex stelsel qua afbakening van sectoren/functies voor de uitvoering en handhaving. Een sectorale benadering past minder goed binnen de algehele vereenvoudigingsgedachte en generieke benadering van de Commissie Regulering van Werk. Wel kunnen sectoren of functies stapsgewijs worden uitgebreid. Een dergelijke maatregel vergt nog wel de nodige uitwerking; met name zal duidelijk gemaakt moeten worden aan de hand van welke criteria een opdrachtgever kan aantonen dat een werkende een zelfstandige is. Daarbij moet aandacht zijn voor een goede afbakening van sectoren/beroepen of functies

	waarvoor het rechtsvermoeden geldt, omdat een niet-generieke benadering gemakkelijk tot afbakeningsdiscussies leidt ("tot welke sector behoort de werkende?").
Budgettair	Deze maatregel leidt ertoe dat een groep schijnzelfstandigen door invoering van deze maatregel niet meer buiten dienstbetrekking kan blijven werken. Hierdoor ontstaan er verschuivingen (zie ook onder arbeidsmarkteffecten) tussen werknemers, zelfstandigen en niet-werkenden (waaronder uitkeringsgerechtigden). Dit leidt tot een (forse) stijging van de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en tot een toename van de inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang van de verschuivingen op de arbeidsmarkt is op voorhand (zonder nadere analyse) niet te kwantificeren (zie ook onder 'arbeidsmarkteffecten'). Hierdoor kan nog niet worden ingeschat hoe groot de effecten op de rijksbegroting (per saldo) zijn. Daarnaast maakt het daarbij verschil of de maatregel alleen gaat gelden voor specifieke branches of beroepen en hoe wordt omgegaan met het huidige handhavingsmoratorium.
Uitvoering	De rol van de uitvoerende en controlerende instanties Belastingdienst, UWV en Inspectie SZW zal in een latere fase nog uitgebreid in kaart gebracht en getoetst worden. De uitvoerings- en handhavingsconsequenties kunnen op dit moment nog niet (goed) beoordeeld worden.
Arbeidsmarkteffecten	Schijnzelfstandigheid wordt met deze maatregel naar verwachting beperkt. Dat betekent in de eerste plaats dat het aantal arbeidsrelaties waar buiten dienstbetrekking wordt gewerkt naar verwachting zal afnemen. Als schijnzelfstandigen in beginsel als werknemer worden aangemerkt, is het de vraag wat er met deze groep gebeurt. Zullen zij ook daadwerkelijk in dienst worden genomen (is daar plek voor?) of betreft het (deels) mensen die vanwege het fiscaal, arbeids- en sociaalrechtelijk regime dat geldt voor zelfstandigen alleen als zelfstandige werk kunnen of willen vinden. In het laatste geval is de vraag wat er met die (sub)groep gebeurt: kunnen en willen zij hun werk zo vormgeven dat ze als zelfstandige kunnen blijven werken? Of zullen zij geen werk kunnen vinden en werkloos worden of zich terugtrekken van de arbeidsmarkt? Dat een dergelijke maatregel een verschuiving veroorzaakt, lijkt in zekere zin dus te

	verwachten. Hoe die verschuiving er precies uit zal zien, is (zonder nadere analyse) niet te voorspellen. Een ander mogelijk effect is dat er terughoudendheid ontstaat om met zelfstandigen, "echte zelfstandigen" te werken, omdat dat betekent dat de potentiële opdrachtgever zal moeten bewijzen dat het daadwerkelijk om een zelfstandige gaat. In die zin zou een dergelijke maatregel ook tot werkgelegenheidsverlies voor zelfstandigen kunnen leiden. Of dit optreedt is ook afhankelijk van de vraag hoe gemakkelijk of moeilijk het is tegenbewijs te leveren en te voldoen aan de "tenzij". De webmodule kan hier een rol spelen in het verduidelijken van de aard van de arbeidsrelatie.
Juridisch (incl. Europees)	Zoals de Commissie Regulering van Werk ook naar voren brengt, kent deze maatregel Europese bezwaren. Een generieke maatregel die inbreuk oplevert met de vrijheid van diensten zal niet gemakkelijk te rechtvaardigen zijn. Een meer genuanceerde benadering zou in beginsel meer kans van slagen bieden, zie bijvoorbeeld de omschreven alternatieven binnen en buiten de genoemde maatregel, zoals een sector of functie-specifieke werknemer-tenzij benadering. Dit heeft wel tot gevolg dat werknemers in bepaalde sectoren, of bepaalde categorieën werknemers meer bescherming genieten dan anderen, omdat de één wel zelf moet bewijzen dat hij werknemer is en de ander niet. Dit kan specifieke groepen in het bijzonder treffen, bijvoorbeeld als in bepaalde sectoren vooral vrouwen of mensen met een migratieachtergrond werkzaam zijn. Dit kan een indirect onderscheid opleveren en daarvoor moet een objectieve rechtvaardiging zijn. Of en in hoeverre dit een probleem oplevert moet nader worden onderzocht. Het betreft een wetswijziging en dit vergt, vanwege de Europese regelgeving – in welke vorm dan ook - afstemming met de Europese Commissie.
Invoering	Wetgevingstraject wordt ingeschat op minimaal 18 maanden, maar invoering zal waarschijnlijk langer duren in verband met het aanpassen van de processen binnen UWV en Belastingdienst, waarvoor een invoeringstermijn nodig is, en de gesprekken die met de Europese Commissie nodig zijn voordat wetgeving opgesteld wordt. Tot slot geldt dat ook werkverschaffers en werkenden tijd moeten krijgen voor implementatie van de wijzigingen indien noodzakelijk.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Hoewel de Commissie zich hier niet expliciet over uitspreekt, werkt deze maatregel potentieel ook door naar de fiscaliteit en sociale zekerheid. Deze

	doorwerking van het rechtsvermoeden in de fiscaliteit en sociale zekerheid moet nog verder worden uitgewerkt. Dit zowel in juridische (bijv. werkt het wel/niet automatisch door en hoe werkt het in grensoverschrijdende situaties?) als in praktische zin (bijv. wat als iemand zich bij UWV meldt voor een uitkering?).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Het gemoderniseerde gezagscriterium, uitgewerkt in variant 13 kan helpen om de positie van schijnzelfstandigen te versterken. Door een aangepast gezagscriterium kan beter worden aangesloten bij het Europeesrechtelijke werknemersbegrip. Schijnzelfstandigen zijn vanuit Europeesrechtelijk perspectief werknemers waarbij o.a. de vraag speelt of de activiteiten die worden verricht behoren tot de reguliere activiteiten binnen de onderneming of organisatie waar het werk verricht wordt. Zij zullen dan sneller kwalificeren als werknemer en genieten dan via die weg meer bescherming.

15. Bedoeling van partijen speelt geen rol bij kwalificatie

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	Meest nauw gerelateerd aan 13; ook gerelateerd aan 12 en 14 (zie ook de inleidende opmerkingen bij varianten 12-15 op p. 53)
Relatie met BMH of ander lopend traject	Uitwerking zzp-maatregelen uit het Regeerakkoord over 'werken als zelfstandige'
Doel	Duidelijkheid scheppen ten aanzien van de afbakeningscriteria, en deze laten aansluiten bij doel van het arbeids- en socialezekerheidsrecht. Meer concreet richt deze maatregel zich op het verbreden van het bereik van de arbeidsovereenkomst, met als gevolg dat diegenen die in een economisch afhankelijke positie verkeren onder het bereik van het arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht vallen. Deze maatregel wordt gezien als een concreet voorstel bij variant 13: het moderniseren van het gezagscriterium. Het ligt dan ook voor de hand de uitwerking van deze variant in samenhang te bezien met variant 13.
Doelgroep	Werknemers, werkgevers, (schijn)zelfstandigen en hun opdrachtgevers.
Korte uitleg maatregel	De Commissie zoekt aansluiting bij het Europees werknemersbegrip: "De aansluiting komt er allereerst op neer dat het type contract (met andere woorden: de partijbedoeling), niet langer relevant is bij de beoordeling van de arbeidsrelatie aan de hand van de criteria uit artikel 7:610 van het BW (persoonlijke arbeid, loon en gezag). De Commissie meent dat bij een dwingendrechtelijk gedefinieerde en gereguleerde overeenkomst, zoals de arbeidsovereenkomst, niet past dat partijen daarop via de vormgeving van het contract invloed kunnen uitoefenen. Bepalend dient te zijn hoe de arbeid feitelijk wordt uitgevoerd."[17]
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Het kan voor zowel werkenden als werkverschaffers (in elk geval op korte termijn) financieel gezien aantrekkelijker zijn om een overeenkomst van opdracht aan te gaan dan een arbeidsovereenkomst. Zoals de Commissie Regulering van Werk ook benoemt, zal de druk op de afbakening (kwalificatievraag) afnemen indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt. Door de verschillen tussen werknemers en zzp'ers te

[17] Rapport Commissie Regulering van Werk, p. 69.

	verkleinen, worden de rechtsgevolgen van de kwalificatie beperkt en wordt het minder aantrekkelijk om alleen op basis van financiële gevolgen te kiezen voor het werken als zelfstandige of om iemand in te huren als zelfstandige. Kortom: als het speelveld gelijker wordt, zal de kwalificatievraag minder belangrijk worden en de druk erop (vanwege een afnemend belang) verminderen.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	De Commissie Regulering van Werk signaleert ten aanzien van de "partijbedoeling" een probleem van onduidelijkheid dat op verschillende niveaus tot meer duidelijkheid/eenduidigheid gebracht kan worden: 1. Niveau van de wetgeving: codificatie van het Europese werknemersbegrip geeft duidelijkheid aan werkenden en uitvoerders en brengt eenheid in jurisprudentie (en brengt eveneens tot uitdrukking dat NL gezagsbegrip strookt het met EU-rechtelijke gezagsbegrip). Daarbij is van belang dat de formele regeling van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW overeenkomt met het Europese werknemersbegrip. Er is dus geen strijdigheid met het Europees werknemersbegrip in wettelijke zin. Alleen in de nationale jurisprudentie (ontwikkeling) is in de beoordeling van de feitelijke omstandigheden van het geval een nadere invulling van de begrippen gegeven, waaronder de partijbedoeling. Het geen rol spelen van de partijbedoeling bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie kan expliciet in wetgeving verankerd worden en kan daarmee een instrument zijn om duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de afbakeningscriteria. Ook kan deze verduidelijking en aanscherping gecombineerd worden met de maatregelen zoals bedoeld in varianten 13 en 14. Feitelijk is deze variant een verbijzondering van variant 13 (modernisering gezagscriterium). Het beoordelen van het gezagscriterium blijft hoe dan ook een open norm en zal nog steeds aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden beoordeeld moeten worden. 2. Niveau van de rechtspraak: met de Raad voor de rechtspraak kan verkend worden wat de opties zijn om meer eenduidige rechtspraak te krijgen rondom de interpretaties van het

	werknemerbegrip en daarmee de kwalificatie van de arbeidsrelatie (zie hieronder bij alternatieven).
Budgettair	Deze maatregel kan ertoe leiden dat een groep "(schijn)zelfstandigen" door invoering van deze maatregel niet meer als zelfstandige kan blijven werken. Door deze maatregel kunnen er zodoende verschuivingen (zie onder 'Arbeidsmarkteffecten') ontstaan tussen werknemers, niet-werkenden (waaronder uitkeringsgerechtigden) en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang van eventuele verschuivingen op de arbeidsmarkt is nog onzeker (zie ook onder 'Arbeidsmarkteffecten'). Op voorhand is zodoende niet te kwantificeren hoe deze bewegingen uitpakken en wat (per saldo) het precieze effect op de overheidsbegroting zal zijn. Daarnaast ligt het in de rede dat deze maatregel onderdeel zal zijn van een groter pakket aan maatregelen omtrent afbakening zelfstandigen en werknemers. De arbeidsmarkt- en budgettaire effecten moeten dan ook in z'n totaliteit bezien worden.
Uitvoering	De rol van de uitvoerende en controlerende instanties Belastingdienst, UWV en Inspectie SZW zal in een latere fase nog uitgebreid in kaart gebracht en getoetst worden. De uitvoerings- en handhavingsconsequenties kunnen op dit moment nog niet (goed) beoordeeld worden.
Arbeidsmarkteffecten	Aanpassing van de afbakeningscriteria kan leiden tot een groep die bij de huidige invulling van de afbakeningscriteria als zelfstandige kwalificeert maar met de nieuwe invulling als werknemer. Het is de vraag wat er met deze groep gebeurt en welke verschuiving dat op de arbeidsmarkt oplevert. Geven zij hun werk anders vorm zodat ze zelfstandige kunnen blijven? Gaan (kunnen) ze in loondienst? Of worden ze werkloos of trekken zij zich terug van de arbeidsmarkt? Die groep zou immers deels kunnen bestaan uit mensen die vanwege het fiscaal, arbeids- en sociaalrechtelijk regime dat geldt voor zelfstandigen alleen als zelfstandige werk kunnen of willen vinden. Dat een dergelijke maatregel een verschuiving/ andere samenstelling veroorzaakt, lijkt in zekere zin dus te verwachten

	(maar is ook afhankelijk van hoe werkverschaffers en werkenden hier in de vormgeving van het werk mee om zullen gaan). Hoe die verschuiving er precies uit zal zien, is (zonder nadere analyse) niet te voorspellen. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is een mogelijk effect dat er terughoudendheid ontstaat om met zelfstandigen te werken, vanwege onzekerheid (op de korte termijn) m.b.t. de wijzigingen. De webmodule kan hier een rol spelen om de zekerheid te vergroten (zie verder bij alternatieven, hieronder).
Juridisch (incl. Europees)	De elementen van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW komen overeen met het Europese werknemersbegrip; arbeid, loon en gezag. Er is dus geen strijdigheid van de wet met het Europees werknemersbegrip. Alleen in de nationale jurisprudentie (ontwikkeling) is in de beoordeling van de feitelijke omstandigheden van het geval een nadere invulling van de begrippen gegeven. In civiele jurisprudentie en in mindere mate in bestuursrechtelijke[18] jurisprudentie is de partijbedoeling meegewogen als element ter beoordeling van de arbeidsrelatie. Van belang is de recente conclusie van de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad van 17 juli 2020[19], waarin wordt geadviseerd tot herijking van de lijn in het arrest Groen/Schoevers. De partijbedoeling zou niet meer relevant moeten zijn maar uitsluitend hoe partijen feitelijk uitvoering aan de overeenkomst hebben gegeven. Indien de HR dit advies volgt, dient mogelijk het eventuele beleid op dit punt te worden heroverwogen.
Invoering	Wetgevingstraject wordt ingeschat op minimaal 18 maanden, maar invoering zal waarschijnlijk later dan 18 maanden plaats kunnen vinden in verband met het aanpassen van de processen binnen UWV en Belastingdienst. Tot slot geldt dat ook werkverschaffers en werkenden tijd moeten krijgen voor implementatie van de wijzigingen indien noodzakelijk.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	-
Alternatieven voor maatregel binnen richting	- Alternatieve (of aanvullende) optie zou zijn om met de Raad voor de rechtspraak te verkennen of het mogelijk is om het verschil in uitleg van de kwalificatievraag te verkleinen.

[18] Zie bijvoorbeeld CRvB d.d. 17-08-2016; ECLI:NL:CRvB:2016:3133
[19] ECLI:NL:PHR:2020:698.

	Zie hiervoor bij variant 12 onder "Alternatieven voor maatregel binnen richting".- Alternatieve (of aanvullende) optie zou zijn om met de Raad voor de rechtspraak te verkennen of het mogelijk is om het verschil in uitleg van de kwalificatievraag te verkleinen. Zie hiervoor variant 12 onder "Alternatieven voor maatregel binnen richting".

Deelterrein: driehoeksrelaties

16. Allocatiefunctie in uitzendovereenkomst opnemen

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	Varianten 17 t/m 23
Relatie met BMH of ander lopend traject	Wet arbeidsmarkt in balans en Verkenning contracting/uitzendonderzoeken
Doel	Uitzendregime alleen mogelijk voor werkgevers met allocatiefunctie (feitelijk een verbod op payrolling)
Doelgroep	Intermediairs en werkgevers
Korte uitleg maatregel	De hoofdregel is dat bij driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de arbeid wordt verricht (de materiële werkgever) ook de werkgever is waarmee de arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen (de formele werkgever). Op deze hoofdregel (zie variant 23) zijn twee uitzonderingen waarbij de formele werkgever een andere partij is dan materiele werkgever. Zie: -De uitzendovereenkomst met een allocatiefunctie (zie variant 16) -Intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening (zie variant 22) In deze variant wordt dus nader ingegaan op de uitzondering voor de uitzendovereenkomst. Voor deze maatregel dient in de definitie van de uitzendovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (7:690 BW) te worden toegevoegd dat de werkgever die werknemers ter beschikking stelt aan derden dit doet in het kader van een door hem vervulde actieve allocatiefunctie (het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijk werk). Hiervoor zal worden toegelicht wat het bij elkaar brengen van vraag en aanbod is en wat het begrip tijdelijk werk inhoudt op de arbeidsmarkt. Dit betekent feitelijk een verbod op payrolling en andere terbeschikkingstellingsvormen.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Er moet een gevolg zijn als uitzenden wordt ingezet voor terbeschikkingstellingsvormen die geen actieve allocatiefunctie hebben. Bijvoorbeeld dat in dat geval de werknemer in dienst is bij de inlener (net als in België het geval is). Een dergelijk gevolg ontmoedigt de inlener om dergelijke constructies op te tuigen. Dit zou een nieuw fenomeen in het Nederlandse arbeidsrecht zijn met nog nader uit te zoeken vraagstukken (gaan b.v. rechten en plichten mee over?). Ook zou dit grote gevolgen voor het UWV hebben.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Aan het uitzendbureau kan de voorwaarde worden gesteld dat deze de allocatiefunctie vervult.

Budgettair	Door het toevoegen van de allocatiefunctie in de uitzendovereenkomst kunnen er verschuivingen ontstaan tussen payrollers, uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen) en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie ook onder 'arbeidsmarkt-effecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	De handhaving is een taak van de Inspectie SZW. De maatregel heeft aanzienlijke gevolgen voor loonaangifteketen en de gegevensset omdat daarin de aard van de rechtsbetrekking wordt geduid middels categorieën/codes. In de Wab is de afschaffing van de sectorindeling aangekondigd. Tot die afschaffing heeft een dergelijke wijziging relatief grote uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	Het vereiste dat de ter beschikking stelling plaatsvindt in het kader van de allocatieve functie zorgt er voor dat "niet allocatieve" vormen van ter beschikkingstelling niet langer mogelijk zijn. Uit onderzoek uit 2015 blijkt dat er in Nederland zo'n 200.000 payrollwerknemers zijn. Onduidelijk is hoeveel payrollwerknemers overblijven na inwerkingtreding van de Wet arbeidsmarkt in balans. Salarisadministratie uitbesteden blijft natuurlijk nog steeds mogelijk. Dit zorgt mogelijk voor een verschuiving op de arbeidsmarkt doordat de groep van werkenden die niet in het kader van de allocatieve functie van een uitzendbureau aan derden ter beschikking worden gesteld iets anders zal moeten gaan doen, of in elk geval in een andere vorm. Centrale vraag is wat er precies met deze groep zal gebeuren: komen zij direct in dienst (van bijvoorbeeld de inlener), worden zij uitzendwerknemer, worden zij zzp'er, of worden ze wellicht werkloos omdat dit een groep betreft die alleen via de huidige voor de werkgever " risico-arme" niet allocatieve uitzendconstructie werk kan vinden? Dat de groep van payrollwerknemers verdwijnt is een zeker arbeidsmarkteffect, maar waar deze groep naartoe beweegt is onduidelijk. Een ander mogelijk effect van deze maatregel is efficiëntiewinst op de arbeidsmarkt: wanneer uitzendbureaus alleen nog maar i.h.k. van allocatie ter beschikking mogen stellen heeft dat mogelijk tot gevolg dat uitzendbureaus zich meer gaan specialiseren in die allocatiefunctie en die daarmee beter gaan uitvoeren. Dat zou betekenen dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar vaker en beter gaan vinden.

Juridisch (incl. Europees)	• Wetswijziging: wijziging van artikel 7:690 Burgerlijk Wetboek en de Waadi. • Europeesrechtelijk toegestaan, gezien ook doel Uitzendrichtlijn en gegeven toegestaan verbod op uitzenden (zie ook : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A62013CJ0533 en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CN0681).
Invoering	Wetswijziging (minstens 18 maanden): Voorstel kan ook zijn om te wachten tot na evaluatie van de Wet arbeidsmarkt in balans en dan te bekijken of er een wetswijziging nodig is
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Grootste discussie hier is dat allocatiefunctie als vaag en onzeker wordt ervaren (zie Raad van State-advies bij onderdeel payrolling in Wet arbeidsmarkt in balans).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

17. Beperken uitzendbeding tot 26 weken

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Overzichtelijk stelsel
Relatie met varianten	8, 16, 18, 20, 21 en 23
Relatie met BMH/lopend traject	Evaluatie uitzendregime en de daarbij behorende uitzendonderzoeken & beleidsdoorlichting.
Doel	De periode begrenzen dat de uitzendovereenkomst ineens kan worden beëindigend door de uitzendwerkgever op verzoek van de opdrachtgever.
Doelgroep	Uitzendbureaus en uitzendkrachten.
Korte uitleg	Het uitzendbeding houdt in dat de opdrachtgever, ongeacht de reden, bij de uitzendwerkgever kan aangeven dat de terbeschikkingstelling beëindigd moet worden en dat dit een geldige grond is voor de uitzendwerkgever om de arbeidsovereenkomst met de uitzendwerknemer te beëindigen. Deze beëindiging kan bijvoorbeeld worden gedaan omdat er geen werk meer is. Een motiveringsplicht bij beëindiging op grond van het uitzendbeding is niet nodig. Opzegverboden zoals bijvoorbeeld bij zwangerschap of huwelijk van de werknemer gelden niet. Het uitzendbeding biedt voor de uitzendwerkgever een grote flexibiliteit omdat hij op elk moment afscheid kan nemen van de werknemer. Voor de werknemer zorgt dit tegelijkertijd voor een grote onzekerheid omdat hij de volgende dag op straat kan staan. In de huidige situatie is het zo dat het uitzendbeding kan worden overeengekomen voor de eerste 26 weken waarin de werknemer arbeid voor de werkgever verricht. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan deze termijn worden verlengd tot ten hoogste 78 weken. Op dit moment is het zo dat de CAO voor Uitzendkrachten gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om te verlengen tot 78 weken. Deze cao is aangemeld in de procedure om algemeen verbindend te worden verklaard. De Commissie Regulering van Werk adviseert de periode waarin door het uitzendbureau gebruik kan worden gemaakt van het uitzendbeding gedurende de terbeschikkingstelling van de uitzendwerknemer aan opdrachtgevers dwingendrechtelijk te maximeren op 26 weken. Dit betekent dat de uitzendwerkgever de terbeschikkingstelling vanaf 26 weken niet meer zomaar kan beëindigen maar hier een geldige grond voor nodig heeft. Hiervoor zal worden aangesloten bij het reguliere ontslagrecht.
Randvoorwaarden	• Inperken uitsluiting loondoorbetalingsplicht, uitzondering ketenbepaling en inkorten uitzendbeding is alleen logisch in samenhang met elkaar. Dit betekent ook dat het belangrijk is dat er eenzelfde termijn geldt.

	• Anders is het gevolg van de uitzondering op de ketenregeling dat de dag-en weekcontracten een vlucht gaan nemen. • Of mogelijk waterbed richting nulurencontracten door uitzondering loondoorbetalingsplicht. • Zie ook de andere varianten op oproepcontracten (variant 8) en uitzendbeding (18).
Keuzes binnen maatregel	• Voor de rechtenopbouw als uitzendwerknemer wordt er gekeken naar 'verloonde weken'. Dit betekent dat als je een week met vakantie bent of een week ziek je een langer verblijf in een slechtere rechtspositie hebt Er kan daarom voor gekozen worden om voor de rechtenopbouw te kijken naar de weken dat de uitzendwerknemer in dienst is. • In plaats van het aanhouden van een gelijke termijn voor uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht, uitzondering ketenbepaling en inkorten uitzendbeding kan er ook voor gekozen worden om de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht te beëindigen. Hiermee wordt gerealiseerd dat het voor de korte contracten (denk hierbij ook aan de week-en dagcontracten) niet meer mogelijk is om de loondoorbetaling uit te sluiten.
Budgettair	Indien er sprake is van een uitzendbeding ontvangen uitzendkrachten bij ziekte een uitkering op basis van de Ziektewet. Door het inperken van de uitzendbeding tot 26 weken kan het uitzendbeding niet worden ingeroepen bij uitzendkrachten die ziek worden na 26 weken. Dit leidt tot een schuif van (publieke) Ziektewetuitgaven naar private uitgaven. Dit leidt tot een daling van de (publieke) ziektewetuitgaven. De omvang van deze daling op de (publieke) Ziektewetuitgaven is echter zeer onzeker. Daarnaast kunnen er door het beperken van het uitzendbeding verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De impact van de maatregel is onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• In beginsel civielrecht, rol sociale partners/SNCU. • De raad voor rechtsbijstand geeft aan dat door het inperken van het uitzendbeding tot 26 weken het uitzendbeding niet kan worden ingeroepen bij uitzendkrachten die ziek worden na 26 weken. Zoals bij budgettair aangegeven zal dit zorgen voor een verschuiving van (publieke) Ziektewetuitgaven naar private uitgaven. Indien deze maatregel leidt tot een daling van de (publieke) ziektewetuitgaven dan zou dit een beperkte invloed kunnen hebben op het aantal toevoegingen in sociale zekerheidsgeschillen met betrekking tot de ZW. De impact op rechtsbijstand blijft lastig in te schatten omdat door de maatregel ook het aantal personen dat langer dan 26 weken op

	basis van een uitzendovereenkomst in dienst blijft mogelijk zal dalen.
Arbeidsmarkteffecten	Uitzendwerknemers zijn in vergelijking met niet-uitzendwerknemers vaker man, jong, lager opgeleid en hebben vaker een migratieachtergrond. [20]Als een belangrijk voordeel van uitzenden wordt gezien het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's wat onder meer komt door het uitzendbeding.[21] Wanneer deze flexibiliteit (deels) wegvalt, zal deze groep mogelijk niet langer interessant genoeg zijn voor een potentiële inlener. De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels deze uitzendconstructies met uitzendbeding werk kan vinden en die dus nu werkloos wordt. Ook kan het zijn dat deze groep wel in een uitzendconstructie werkzaam blijft, maar dan wel voor maximaal 26 weken en daarmee in een kortere draaideurconstructie. Mogelijk zal deze groep uitwijken naar andere vormen van arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit aan de werkverschaffer bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet kwantitatief in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt teweeg zullen brengen.
Juridisch (incl. Europees)	• Wetswijziging van artikel 7:691 BW. • Een recente uitspraak van het Hof stelt dat opzegverbod bij ziekte al van toepassing is op het inroepen van het uitzendbeding. Zie: Gerechtshof Den Haag 17-03-2020, (werknemer/Uitzendbureau Solutions B.V.).
Invoering	Minstens 18 maanden (doorlooptijd wetgeving)
Overige effecten	Geen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

[20] De Beleidsonderzoekers, Driehoeksrelaties; De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs
(Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz), 12 februari 2020, Leiden.
[21] SEO, De positie van uitzendwerknemers; Ontwikkelingen 1998-2019, 2020, Amsterdam.

18. Inroepen uitzendbeding bij ziekte verbieden

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	Varianten 8, 17 en 20
Relatie met BMH of ander lopend traject	Rechtszaak commissie rechten van de Mens (ivm zwangerschap)
Doel	Uitzendbeding niet gebruiken bij ziekte
Doelgroep	Intermediairs en uitzendkrachten
Korte uitleg maatregel	De Commissie beveelt aan het inroepen van het uitzendbeding - en daarmee het beëindigen van de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendwerknemer en de uitzendwerkgever - bij ziekte in de toekomst expliciet te verbieden.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Als uitzendwerknemers bij ziekte in dienst blijven, dan is het belangrijk om de loondoorbetaling bij ziekte bij uitzenden beter te regelen dan nu het geval is. Als dit niet gebeurt zal er namelijk een doorstroom naar oproepcontracten plaatsvinden. Bij oproepcontracten wordt, vanwege gebrek aan vaste uren, loondoorbetaling bij ziekte nog weleens ontlopen.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Niet door Commissie Regulering van Werk voorgeschreven, technische keuzes: • Verschil tussen inroepen uitzendbeding bij ziekte en inroepen uitzendbeding wegens ziekte: Het is mogelijk om een onderscheid te maken in een verbod op inroepen van het uitzendbeding tijdens ziekte (het huidige opzegverbod 7:670 BW) en wegens ziekte. Bij het 'wegens ziekte' mag het ziek zijn niet de aanleiding zijn voor het ontslag. Bij 'tijdens ziekte' mag er niet ontslagen worden tijdens het ziek zijn. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij het huidige opzegverbod tijdens ziekte, met de mogelijkheid om een dergelijke opzegging toch toe te staan indien de werkgever kan aantonen dat de beëindiging geen verband houdt met het opzegverbod (7:671b, zesde lid, BW). • Het ligt voor de hand ook te kijken naar de overige opzegverboden, zoals opzegverbod gedurende zwangerschap of opzegverbod wegens opnemen van Wazo-verlof.
Budgettair	Indien er sprake is van een uitzendbeding ontvangen uitzendkrachten bij ziekte een uitkering op basis van de Ziektewet. Als gevolg van deze maatregel is het uitzendbeding niet langer van toepassing bij ziekte/tijdens ziekte. Dit leidt tot een schuif van (publieke) Ziektewetuitgaven naar private uitgaven. De omvang van deze daling op de (publieke) Ziektewetuitgaven is echter zeer onzeker.

	Daarnaast leidt dit voorstel er toe dat er verschuivingen kunnen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• Heeft een groot effect op de uitvoering van de Ziektewet voor het UWV omdat een groter deel van de uitzendkrachten onder de loondoorbetalingsplicht gaat vallen. • De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd. • De raad voor rechtsbijstand geeft aan dat door het verbieden van het uitzendbeding het uitzendbeding niet kan worden ingeroepen bij uitzendkrachten die ziek worden. Dit zal zorgen voor een verschuiving van (publieke) Ziektewetuitgaven naar private uitgaven. Indien deze maatregel leidt tot een daling van de (publieke) ziektewetuitgaven dan zou dit een invloed kunnen hebben op het aantal toevoegingen in sociale zekerheidsgeschillen met betrekking tot de ZW. De impact op rechtsbijstand is lastig in te schatten omdat door de maatregel ook het aantal personen dat op basis van een uitzendovereenkomst in dienst blijft mogelijk zal dalen.
Arbeidsmarkteffecten	Allereerst is het belangrijk om te benoemen dat het uitzendbeding nog steeds flexibiliteit biedt als deze maatregel wordt ingevoerd. De inlener kan nog steeds de opdracht beëindigen. Het uitzendbureau moet de werknemer alleen in dienst houden. Deze specifieke maatregel kan leiden tot een selectie-effect voor m.n. de groep uitzendkrachten met gezondheidsrisico's. De vraag is wat er dan met deze groep, die zonder de mogelijkheid het uitzendbeding in te roepen bij ziekte minder aantrekkelijk is voor uitzendwerkgevers en inleners, gebeurt.

	Mogelijk leidt dit tot een weglek naar werkloosheid, andere flexvormen of zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet kwantitatief in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt teweeg zullen brengen.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging: opzegverbod bij ziekte van toepassing verklaren op artikel 7:691, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Een recente uitspraak van het Hof stelt echter dat het opzegverbod bij ziekte al van toepassing is op het inroepen van het uitzendbeding (omdat uitzondering bij cao na de Wwz niet meer mogelijk is). Zie: Gerechtshof Den Haag 17-03-2020, (werknemer/Uitzendbureau Solutions B.V.).
Invoering	Wetswijziging (minstens 18 maanden): Voorstel kan ook zijn om te wachten tot na evaluatie Wet arbeidsmarkt in balans.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Geen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

19. Niet afwijken bij cao van gelijke behandeling van arbeidskrachten die niet in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	Varianten 8, 17, 20, 21 en 23
Relatie met BMH/lopend traject	Evaluatie uitzendregime
Doel	Om te zorgen voor een adequate prijs van uitzendwerk, stelt de Commissie voor de mogelijkheid te schrappen om bij collectieve arbeidsovereenkomst af te wijken van de hoofdregel dat op uitzendkrachten hetzelfde arbeidsvoorwaardelijke regime toegepast moet worden als bij de inlener geldt.
Doelgroep	• Uitzendwerkgevers • Uitzendwerknemers • Inleners Indirect komt de maatregel ook ten goede aan werknemers die direct in dienst zijn bij de werkgever. Uitzendwerknemers zullen gelijk behandeld worden ten opzichte van deze collega's die direct in dienst zijn waardoor er geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden meer zal zijn. Uitzendwerknemers worden qua arbeidskosten meer gelijk aan werknemers direct in dienst. Kostenverschillen blijven er: voor de uitzendwerknemer geldt een eigen pensioenregeling. Afhankelijk van het antwoord op de vraag of het verlichte arbeidsrechtelijke regime wordt aangepakt zal een inlener daarnaast minder risico hebben op kosten bij ontslag.
Korte uitleg maatregel	Het voorstel strekt ertoe dat de uitzonderingsmogelijkheid die nu in artikel 8, lid 4 Waadi staat uit de wet wordt geschrapt. Dit betekent dat er bij cao niet meer afgeweken kan worden van het gelijk behandelen op de arbeidsvoorwaarden zoals genoemd in lid 1 t/m 3 van artikel 8 van de Waadi. Op dit moment wordt er gebruik gemaakt van deze mogelijkheid in o.m. de cao voor uitzendkrachten, bouw en metaal.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Om de (gepercipieerde) kosten van arbeid meer gelijk te trekken valt te overwegen om ook het verlichte arbeidsrechtelijke regime voor uitzenden op te heffen/te temporiseren. • Door het arbeidsvoorwaardelijke regime meer gelijk te trekken zal het waterbedeffect ervoor zorgen dat er een toestroom ontstaat naar andere flexvormen die minder gereguleerd en goedkoper zijn, denk aan bemiddeling van zzp en uitbesteding van werk (contracting). Het zou daarom verstandig zijn om ook

	voor deze arbeidsvormen het kostenverschil t.o.v. iemand die direct in dienst is, kleiner te maken.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	In plaats van het schrappen van de uitzonderings-mogelijkheid kan de duur worden beperkt tot bijvoorbeeld 26 weken. Het gevolg hiervan kan zijn dat er weer meer draaideurconstructies ontstaan.
Budgettair	Door het invoeren van deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• Wetswijziging. Het doen van onderzoek door de Inspectie op grond van artikel 8 Waadi wordt door deze aanpassing vereenvoudigd. • De maatregel vergroot, indien deze leidt tot een toename van het aantal ZZP-ers, de uitvoeringslast van bedrijven en Belastingdienst. Incidenteel zal er een verschuiving van inhoudingsplichtigen plaatsvinden.
Arbeidsmarkteffecten	Het is mogelijk dat door een inlener voor een uitzendconstructie wordt gekozen vanwege de (arbeidsrechtelijke) voordelen die dit biedt. Wanneer die mogelijkheid tot het hebben van die voordelen wegvalt, zal (een deel van) de groep die via uitzendconstructies werkt dus mogelijk niet langer interessant genoeg zijn voor een potentiële inlener. De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels (en met de voordelen van) een uitzendconstructie werk kan vinden en die dus werkloos wordt. Een andere optie is dat deze groep zal uitwijken naar andere vormen van arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit en vrijstelling van verschillende arbeidsrechtelijke (cao-)bepalingen aan de werkverschaffer bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet (kwantitatief) in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt precies teweeg zal brengen.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging van artikel 8 Waadi.
Invoering	Wetswijziging (doorlooptijd ten minste 18 maanden).
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Minder gebruik uitzendregime door beperking kostenvoordeel • Koopkrachttoename uitzendwerknemer

Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

20. Aanpassen uitzendregime

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	Varianten op deelterrein driehoeksrelaties
Relatie met BMH of ander lopend traject	Evaluatie uitzendregime en de daarbij behorende uitzendonderzoeken & beleidsdoorlichting.
Doel	Terugbrengen bijzondere afwijkingen voor uitzendregime.
Doelgroep	Uitzendbureaus en uitzendkrachten.
Korte uitleg maatregel	Commissie Regulering van Werk stelt voor om de arbeidsrechtelijke uitzonderingen die er gelden voor het uitzendregime terug te brengen. Dit gaat om de mogelijkheden om bij uitzenden de ketenregeling pas na verloop van tijd te laten starten en de uitbreiding van de ketenregeling – bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan – dienen niet langer mogelijk te zijn. NB. Doordat de Commissie voorstelt het wettelijk niet langer mogelijk te maken om de loondoorbetalingsplicht uit te sluiten (zie bouwsteen 1), vervalt eveneens in uitzendsituaties de mogelijkheid om de periode voor het niet laten gelden van de loondoorbetalingsplicht uit te breiden.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Inperken loondoorbetalingsplicht, uitzondering ketenbepaling en inkorten uitzendbeding is alleen logisch in samenhang met elkaar. Anders is het gevolg dat de dag- en weekcontracten weer terugkomen, of mogelijk waterbedeffect richting nulurencontracten.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Als uitzendwerknemers bij ziekte in dienst blijven, dan is het belangrijk om de loondoorbetaling bij ziekte bij uitzenden beter te regelen dan nu het geval is. Omdat er een doorlek naar oproepcontracten zal plaatsvinden als er een aanpassing wordt gedaan voor uitzendcontracten en niet voor oproepcontracten, dient het ook voor oproepcontracten te worden geregeld. Bij oproepcontracten wordt, vanwege gebrek aan vaste uren, loondoorbetaling bij ziekte nog weleens ontlopen.
Budgettair	Door het afschaffen van bijzondere afwijkingen in uitzendregime kunnen verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten') hierdoor is de mogelijke omvang van de

	budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• Geen: in beginsel civielrecht, wel waarschijnlijk rol sociale partners/SNCU. Afhankelijk van invoering vergunningplicht ook voorwaarde voor de vergunning? • De maatregel vergroot, indien deze leidt tot een toename van het aantal ZZP-ers, de uitvoeringslast van bedrijven en Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	Uitzendwerknemers zijn in vergelijking met niet-uitzendwerknemers vaker man, jong, lager opgeleid en hebben vaker een migratieachtergrond.[22] Als een belangrijk voordeel van uitzenden wordt gezien het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's.[23] Wanneer arbeidsrechtelijke uitzonderingen worden ingeperkt, zal een groep uitzendwerknemers mogelijk niet langer interessant genoeg zijn voor een potentiële inlener. De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels deze uitzendconstructies inclusief arbeidsrechtelijke uitzonderingen werk kan vinden en die dus dan werkloos wordt. Een andere optie is dat deze groep zal uitwijken naar andere vormen van arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit en " vrijstelling van verschillende arbeidsrechtelijke bepalingen" aan de werkverschaffer bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet kwantitatief in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt teweeg zal brengen.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging: artikel 7:691 van het Burgerlijk Wetboek.
Invoering	Wetswijziging (minstens 18 maanden): Voorstel kan ook zijn om te wachten tot na evaluatie Wab.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Geen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

[22] De Beleidsonderzoekers, Driehoeksrelaties; De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs
(Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz), 12 februari 2020, Leiden.
[23] SEO, De positie van uitzendwerknemers; Ontwikkelingen 1998-2019, 2020, Amsterdam.

21. Opnemen van een maximale terbeschikkingstellingstermijn

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	Varianten 16, 17, 18, 19, 20, 22 en 23
Relatie met BMH of ander lopend traject	Wet arbeidsmarkt in balans en uitzendonderzoeken
Doel	Zorgen dat uitzenden alleen voor tijdelijk werk is
Doelgroep	Intermediairs en werkgevers
Korte uitleg maatregel	De maatregel houdt in dat het uitzendbureau een werknemer voor een maximumtermijn ter beschikking mag stellen aan een inlener. Hiermee wordt voorkomen dat een uitzendwerknemer bij dezelfde inlener voor een onbepaalde tijd kan werken. Het ligt volgens Commissie Regulering van Werk voor de hand om voor de duur van deze maximumtermijn aan te sluiten bij de termijn in de ketenregeling (die is op dit moment 3 jaar, maar door Commissie Regulering van Werk wordt voorgesteld daar 2 jaar van te maken). Een terbeschikkingstellingstermijn stelt op zichzelf geen voorwaarde aan roterende terbeschikkingstelling op dezelfde werkplek. Oftewel: opeenvolgende uitzendkrachten vervullen doorlopend een bepaalde functie. Dit zou kunnen worden beperkt (zie modaliteiten). Alternatief (zie wederom modaliteiten) is dat uitzenden wordt beperkt tot tijdelijk werk (zodat een vaste functie bezetten niet meer mogelijk is).
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Waarschijnlijk is bij invoering publiekrechtelijke handhaving, of een civielrechtelijke sanctie vereist om naleving te bevorderen.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Na de maximumtermijn ontstaat er een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met de inlener. Dit zou een nieuw fenomeen in het Nederlandse arbeidsrecht zijn met nog nader uit te zoeken vraagstukken (gaan b.v. rechten en plichten mee over?). Ook zou dit grote gevolgen voor het UWV hebben. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de maximale duur van de terbeschikkingstelling: • We weten niet wat de gemiddelde duur van een 'inleenperiode' is. Wel zien we dat iets meer dan de helft van de uitzendkrachten (56%) maximaal een jaar uitzendkracht is.[24] De gemiddelde duur is 137 dagen. Een termijn van 2 jaar kan dus erg ruim zijn, aangezien de gemiddelde duur van een uitzendbaan minder dan een half jaar is.

[24] https://www.abu.nl/app/uploads/2019/02/Uitzendmonitor-2018-Volledig-KBA-onderzoek.pdf, p. 14.

	• Het risico van de terbeschikkingstellingstermijn afhankelijk maken van de ketenregeling is dat er een nog sterker bepaalmoment komt voor het wel of niet overzetten naar een vast contract. Daarom kan er een andere termijn worden gekozen dan de termijn van de ketenregeling • Een kortere uitzendtermijn afspreken. In Duitsland is deze 18 maanden, in België afhankelijk van het doel mag er maximaal 18 maanden gebruik worden gemaakt van uitzenden. • Oude terbeschikkingstellingstermijn terug (in de voorloper van de Waadi, de Arbeidsvoorzieningenwet was een maximum uitzendtermijn van 6 maanden en/of 1000 uren binnen 12 maanden [25]). • De maximumtermijn kan worden verbonden aan de terbeschikkingstelling bij de specifieke opdrachtgever, onafhankelijk van de gedetacheerde werknemer. In de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn is een optelregel opgenomen waarbij, indien een gedetacheerde werknemer wordt vervangen door een andere gedetacheerde werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, de duur van de detachering de totale duur van de perioden van detachering van de afzonderlijke gedetacheerde werknemers gezamenlijk is. Dit is handhavingstechnisch wel zeer lastig te controleren (wat is dezelfde werkplek?).
Budgettair	Door het maximaliseren van de terbeschikkingstellingstermijn kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• De vraag is of deze maatregel ertoe leidt dat het zzp-schap wordt gestimuleerd. Gelet op de huidige discussies rondom arbeidsrelaties zou dit ook negatieve gevolgen hebben voor de uitvoeringslast van bedrijven en de Belastingdienst.

[25] Kamerstukken II, 2001/02, 28 365, nr. 1, p. 7.

Arbeidsmarkteffecten	Uitzenden heeft door de invoering van een terbeschikkingstellingstermijn minder substitutie-effect ten opzichte van reguliere arbeidsovereenkomsten. Tijdelijke inlening door een opdrachtgever blijft gewoon mogelijk. Daarom blijft de tijdelijke allocatiefunctie bij uitzendkrachten, zoals arbeidsmigranten en oudere werknemers voor een periode bestaan. Indien de opdrachtgever langer van de werknemer gebruik wil maken, zal hij deze in eigen dienst moeten nemen. Dat bevordert de doorstroom. Effect voor uitzendkrachten die nu langdurig ingeleend worden is wel voorzienbaar. Er is een groep werkenden die zonder maximumtermijn langer dan de voorgestelde maximumtermijn ter beschikking wordt of zou worden gesteld aan een inlener. Een eventuele verschuiving op de arbeidsmarkt zou dus kunnen worden veroorzaakt doordat deze groep de maximumtermijn bereikt maar daarna niet in dezelfde constructie voor de inlener kan blijven werken. Het uitzendbureau moet dan een nieuwe opdracht voor hen zoeken, of uitzendkrachten moeten dan op zoek naar ander werk. Dat wil zeggen, de centrale vraag is of zij dan in dienst zullen treden bij de inlener of een andere partij, ter beschikking zullen worden gesteld van een andere inlener, als zelfstandige zullen gaan werken of wellicht werkloos zullen raken.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging: opnemen in de Waadi (let op: heeft een breder bereik dan uitzenden). Als ervoor wordt gekozen om na de maximumtermijn een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met de inlener te laten ontstaan, dan vergt dit ook een wijziging van het Burgerlijk Wetboek.
Invoering	Wetswijziging (minstens 18 maanden): maar invoeringstermijn om lopende terbeschikkingstellingen net te kunnen afronden lijkt gewenst.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Hoe gaan we om met roterende uitzendwerknemers op dezelfde werkplek? Zie opmerking bij modaliteiten.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Zie variant 16 (Allocatiefunctie in uitzendovereenkomst opnemen)

22. Uitgestelde termijn van werkgeverschap bij intraconcern detachering en collegiale in-en uitlening

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	Variant 8, 16, 17, 18, 19, 20, 21 en 23
Relatie met BMH/lopend traject	Evaluatie uitzendregime
Doel	Oneigenlijk gebruik uitzendovereenkomsten tegengaan
Doelgroep	• Werkgevers die gebruik maken van intraconcern detachering en collegiale in- en uitlening. • Inleners die gebruik maken van intraconcern detachering en collegiale in- en uitlening. • Werknemers die intraconcern worden gedetacheerd en collegiaal uitgeleend.
Korte uitleg maatregel	De hoofdregel is dat bij driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de arbeid wordt verricht (de materiële werkgever), ook de werkgever is waarmee de arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen (de formele werkgever). Op deze hoofdregel (zie variant 23) zijn twee uitzonderingen waarbij de formele werkgever een andere partij is dan materiële werkgever. Zie: -De uitzendovereenkomst met een allocatiefunctie (zie variant 16) -Intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening (zie variant 22) In deze variant wordt dus nader ingegaan op de uitzondering voor Intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening . Commissie Regulering van Werk stelt voor om bij intra-concern detachering en bij collegiale in- en uitlening de hoofdregel te laten gelden dat de inlener de materiele én formele werkgever is. Deze hoofdregel gaat in nadat een termijn gelijk aan de maximale terbeschikkingstellingstermijn bij uitzending is verstreken. Dat is in het huidige systeem 5,5 jaar en zou door invoering van variant 21 2 jaar zijn. Tot die tijd blijft de uitlener de formeel werkgever. Sinds 1 januari 2020 (ingangsdatum WAB) kwalificeren deze arbeidsrelaties als een payrollovereenkomst (art. 7:692 BW). Uitzondering hierop is de detachering en uitlening die incidenteel van aard is. In dat geval is er sprake van een uitzendovereenkomst (art. 7:690 BW).

	Een payrollwerknemer dient dezelfde arbeidsvoorwaarden te krijgen als die gelden in de onderneming waar de payrollwerknemer ter beschikking is gesteld. Daarnaast dient de payrollwerkgever voor hun werknemers te voorzien in een adequaat pensioen, wanneer de werknemers van de inleners die zich in een vergelijkbare positie bevinden recht hebben op een pensioenregeling. Op een uitzendkracht is het beginsel van toepassing dat er recht is op dezelfde arbeidsvoorwaarden als mensen in gelijke of gelijkwaardige functies. Hier kan bij cao van worden afgeweken Daarnaast is er vanaf 26 weken recht op het pensioen voor uitzenden (StiPP)
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Invoering variant 21.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	In plaats van de maximale terbeschikkingstellingstermijn kan een andere periode worden aangehouden voor de wissel van het werkgeverschap. Ervan uitgaande dat variant 21 wordt ingevoerd kan dit 1 jaar zijn. Wanneer variant 21 niet wordt ingevoerd kan na 3 jaar de transitie plaatsvinden.
Budgettair	Door het invoeren van deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.
Uitvoering	• Deze aanpassing zal gevolgen hebben voor de handhaving door de Inspectie ISZW. Door deze aanpassing is er na de maximale terbeschikkingstellingstermijn een andere werkgever. Dit is van belang bij het vaststellen welke arbeidsvoorwaarden de werkgever toepast. • De maatregel vergroot, indien deze leidt tot een toename van het aantal ZZP-ers, de uitvoeringslast van bedrijven en Belastingdienst. Incidenteel zal er een verschuiving van inhoudingsplichtigen plaatsvinden.
Arbeidsmarkteffecten	Het is mogelijk (en zeer waarschijnlijk) dat voor een constructie van intra-concern detachering en collegiale uitlening werd gekozen vanwege de (arbeidsrechtelijke) voordelen die dit bood. Sinds 1 januari 2020 zullen deze arbeidsrelaties over het algemeen als payrolling kwalificeren waardoor het arbeidsrechtelijke voordeel grotendeels wegvalt omdat dezelfde arbeidsvoorwaarden dienen te worden geboden als aan een collega die direct in dienst is. Wanneer die mogelijkheid (tot het hebben van deze voordelen) wegvalt, zal (een deel van) de groep die via deze constructies werkt dus mogelijk niet langer

	interessant genoeg zijn voor een concern (een deel zal wellicht ook gewoon in dienst komen). De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels (en met de voordelen van) deze constructies werk kan vinden en die dan dus werkloos wordt. Een andere optie is dat deze groep zal uitwijken naar andere vormen van arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit en vrijstelling van verschillende arbeidsrechtelijke bepalingen aan de werkverschaffer bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet (kwantitatief) in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt precies teweeg zal brengen.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging van artikel 7:610 BW, aanpassing begrip gezag.
Invoering	Wetswijziging (doorlooptijd ten minste 18 maanden).
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Geen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

23. Bij driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties is de materiële werkgever de formele werkgever, tenzij

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Wendbaarheid
Relatie met varianten	16 en 22
Relatie met BMH/lopend traject	Evaluatie uitzendregime & verkenning wettelijke maatregelen contracting
Doel	Het creëren van een overzichtelijk speelveld door het tegenaan van oneigenlijke driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties.
Doelgroep	• Werkgevers die werken met driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties • Inleners die werken met driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties • Werknemers die een driehoeksverhouding of meerpartijenrelatie hebben
Korte uitleg maatregel	De hoofdregel is dat bij driehoeksverhoudingen en meerpartijenrelaties de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de arbeid wordt verricht (de materiële werkgever), ook de werkgever is waarmee de arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen (de formele werkgever). Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen waarbij de formele werkgever een andere partij is dan materiële werkgever. Zie: -De uitzendovereenkomst met een allocatiefunctie (zie variant 16) -Intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening (zie variant 22) In deze variant wordt dus nader ingegaan op de uitzondering dat het materiële werkgeverschap als rechtsvermoeden wordt gereguleerd in het Burgerlijk Wetboek: deze onderneming is naast de materiële werkgever ook de formele werkgever, tenzij. Dit rechtsvermoeden kan worden weerlegd indien bij de rechter wordt aangetoond dat de partij die de werknemer inzet bij een opdrachtgever – een contractingbedrijf of detacheerder - in het kader van een uitbesteding van werk door die opdrachtgever (aan dit contractingbedrijf of deze detacheerder), een zelfstandige en inhoudelijke rol vervult bij de totstandkoming en uitvoering van de arbeidsovereenkomst en de werkzaamheden van de werknemer behoren tot de onderneming van deze partij (het contractingbedrijf of de detacheerder). Bij het antwoord of hieraan is voldaan is naar het oordeel van de Commissie relevant of de werknemer (i) onderdeel is van de organisatie van de partij die hem inzet bij de opdrachtgever en (ii) activiteiten verricht die (ook) behoren tot de reguliere ondernemingsactiviteiten van de partij die hem inzet bij de opdrachtgever.

(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	- Om de uitzendovereenkomst te behouden is het noodzakelijk om ook variant 16 in te voeren (allocatiefunctie als voorwaarde voor uitzenden). -Uitwerkingsdiscussie is nog hoe dit rechtsvermoeden zich verhoudt tot de uitzendovereenkomst en de huidige reikwijdte van de Waadi. Daarin wordt namelijk als voornaamste onderscheidend criterium gehanteerd wie toezicht en leiding geeft aan de werknemer. Dit rechtsvermoeden abstraheert daarvan en geeft weer een andere scheidslijn (namelijk onderdeel zijn van de organisatie van de uitlener en reguliere ondernemingsactiviteiten). Er moet nog uitgezocht worden hoe deze zich tot elkaar verhouden: kan aanneming van werk (lees: contracting) een gebruikelijke ondernemingsactiviteit van een uitlener zijn? Sommige jurisprudentie suggereert dat wel.[26] Vraag is dus wat een dergelijk rechtsvermoeden feitelijk voor wijziging oplevert.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	-De uitzendovereenkomst met een allocatiefunctie (zie variant 16) -Intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening (zie variant 22) -Het rechtsvermoeden dat de uitbestedende opdrachtgever op wiens locatie het werk wordt verricht de werkgever is (zie variant 23)
Budgettair	Door het invoeren van deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren. NB genoemde gevolgen gelden onder voorwaarde dat maatregel 16 (allocatiefunctie als voorwaarde voor uitzenden) ingevoerd wordt. Anders is het aannemelijk dat het leidt tot grote verschuivingen op de arbeidsmarkt.
Uitvoering	• Uitvoering is civielrechtelijk. Inspectie SZW doet onderzoek Waadi. • Door het invoeren van deze maatregel kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen (DGA's). Dat zorgt incidenteel voor extra werk voor de Belastingdienst door verandering in fiscale behandeling. De maatregel vergroot, indien deze leidt tot een toename van het aantal ZZP-ers, de uitvoeringslast van bedrijven en Belastingdienst.

[26] https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSHE:2019:3098 en https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2019:3554&showbutton=true&keyword=GHARL%3A2019%3A3554

Arbeidsmarkteffecten	Deze maatregel zorgt ervoor dat het minder eenvoudig wordt voor een materieel werkgever om iemand te laten werken zonder dat er sprake is van formeel werkgeverschap. Aan het formeel werkgeverschap van de opdrachtgever zijn mogelijk andere (collectieve) arbeidsvoorwaarden en verantwoordelijkheden verbonden dan dat bij de materieel werkgever gelden. Dit kan zorgen voor een verschuiving op de arbeidsmarkt. Het is immers mogelijke (en niet onwaarschijnlijk) dat door een materieel werkgever voor een dergelijke driehoek/meerpartijenconstructie wordt gekozen vanwege deze andere voorwaarden en verantwoordelijkheden. Wanneer die mogelijkheid wegvalt, zal (een deel van) de groep die in deze constructies werkt dus mogelijk niet langer interessant genoeg zijn voor een materieel werkgever. De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels (en met de voordelen van) deze constructies werk kan vinden en die daarom werkloos wordt. Een andere optie is dat deze groep zal uitwijken naar andere vormen van arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit en vrijstelling van verschillende arbeidsrechtelijke bepalingen aan de werkverschaffer bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet (kwantitatief) in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt precies teweeg zal brengen. NB genoemde gevolgen gelden onder voorwaarde dat maatregel 16 (allocatiefunctie als voorwaarde voor uitzenden) ingevoerd wordt. Anders is het aannemelijk dat het leidt tot grote verschuivingen op de arbeidsmarkt.
Juridisch (incl. Europees)	• Rechtsvermoeden opnemen in het Burgerlijk Wetboek • Vraag is of dit nog beperkt moet of kan worden tot partijen die gewoon in Nederland arbeid verrichten (en niet tot Europese detacheringssituaties), gezien de beperkingen van het vrij verkeer van diensten.
Invoering	Wetswijziging (doorlooptijd ten minste 18 maanden).
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Minder gebruik driehoeksrelaties meerpartijenrelaties door beperking kostenvoordeel • Koopkrachttoename of afname voor werknemers als ze de arbeidsvoorwaarden van de inlener krijgen, of onder de loonverhoudingsnorm in de Waadi/uitzend-cao vallen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Geen.

24. Contracting: expliciteren/uitbreiden adviesrecht OR bij uitbesteden van werk

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Geen
Relatie met varianten	25
Relatie met BMH/lopend traject	Verkennen wettelijke maatregelen contracting
Doel	(1) Voorkomen oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden; (2) Bevorderen gelijk werk, gelijk loon; (3) Voorkomen van cao-ontduiking.
Doelgroep	Werkgevers die werkzaamheden uitbesteden middels contracting en de ondernemingsraad (OR).
Korte uitleg	De maatregel moet ervoor zorgen dat helder is wanneer werknemers medezeggenschap hebben over het uitbesteden van het werk middels contracting en breidt bovendien het bestaande adviesrecht uit. De OR heeft nu al adviesrecht bij uitbesteden als dit belangrijke gevolgen heeft voor de organisatie en de medewerkers, bijvoorbeeld als de uitbesteding een aanzienlijk deel van de medewerkers raakt. Door te expliciteren in de wet welke vormen van uitbesteden dit omvat stimuleren we een beter gebruik van dit bestaande recht. Daarnaast breiden we het adviesrecht uit naar elke vorm van uitbesteden van werk, ook als dit beperkte, dus geen belangrijke gevolgen heeft voor de organisatie en de medewerkers.
Randvoorwaarden	Overleg met StvdA en Commissie Bevordering Medezeggenschap (CBM) van de SER is noodzakelijk.
Keuzes binnen maatregel	• Het bestaande adviesrecht uitbreiden naar elke vorm van uitbesteden van werk. • Het bestaande adviesrecht alleen uitbreiden indien sprake is van bedrijfseigen werk dat middels contracting wordt uitbesteed. • Alleen adviesrecht expliciteren in de wet zodat duidelijk is in welke gevallen de OR adviesrecht heeft.
Budgettair	Deze maatregel leidt niet tot budgettaire effecten voor de overheidsfinanciën, aangezien het op zichtzelf niet leidt tot arbeidsmarkteffecten.
Uitvoering	Privaatrechtelijk, geen rol voor de overheid.
Arbeidsmarkteffecten	Deze maatregel heeft op zichzelf geen arbeidsmarkteffecten, omdat het een bestaand recht betreft. Afhankelijk van de uitbreiding kan dit effect hebben op de uitbesteding van werkzaamheden [zie ook overige effecten hieronder].
Juridisch (incl. Europees)	**WOR:** de maatregel past in artikel 25 WOR. De explicitering en de uitbreiding kunnen daarin opgenomen worden. **Onderhandelingsvrijheid/contractsvrijheid:** uitbreiden van het adviesrecht kan ingrijpen in de onderhandelingsvrijheid en contractsvrijheid van de uitbesteder.

	Overgangsrecht: overgangsrecht is niet noodzakelijk, mits het moment van inwerkingtreding enige (bijv. 3) maanden vooraf wordt aangekondigd.
Invoering	Er is in elk geval wetgeving voor nodig met een doorlooptijd van normaliter 18 maanden.
Overige effecten	• De maatregel kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van het ontwijken van cao's. Toelichting: Werkgevers kunnen op dit moment bedrijfstak-cao's ontwijken door werkzaamheden af te splitsen en uit te besteden aan organisaties/werkgevers die op zich niet onder de werkingssfeer van een bedrijfstak-cao vallen. Dit kan bijvoorbeeld omdat de werkingssfeer van de betreffende cao werkt met een meerderheidsvereiste en de opdrachtnemer daar niet aan voldoet, of omdat de afgesplitste of uitbestede taken niet tot de kernactiviteiten van de opdrachtgever behoren en naar hun aard als aparte werkzaamheden niet onder de werkingssfeer van de cao vallen, etc. Door het uitbesteden van de (kern)activiteiten kan het ook zijn dat de opdrachtgever niet langer aan het meerderheidsvereiste van de eigen bedrijfstak-cao voldoet of dat nog slechts een klein onderdeel van de onderneming onder de bedrijfstak-cao valt. Werkgevers met een eigen ondernemings-cao kunnen door het uitbesteden van werk voor die uitbestede werkzaamheden de toepassing van de eigen cao ontwijken. • De maatregel beperkt mogelijk de vrijheid van ondernemers om te bepalen hoe zij hun werkzaamheden inrichten. Uitbesteding en aanbesteding kan ook leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering en de opkomst van nieuwe bedrijfsvormen of sectoren.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Adviesrecht niet uitbreiden en niet expliciteren in de wet, maar zorgen voor betere voorlichting over het huidige adviesrecht van de OR. Dit kan ertoe leiden dat de OR bij uitbesteding die belangrijke gevolgen heeft voor de organisatie beter beslagen ten ijs komt en het kan bijdragen aan het voorkomen van ongeoorloofd dan wel lichtvaardig gebruik van contracting.

25. Gelijke arbeidsvoorwaarden voor contracting

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
Relatie met varianten	24
Relatie met BMH/lopend traject	Onderzoek Driehoeksrelaties & verkenning wettelijke maatregelen oneigenlijke contracting.
Doelgroep	• Bedrijven die werkzaamheden, werkprocessen of bepaalde activiteiten uitbesteden aan een ander bedrijf. • Opdrachtnemers die met eigen werknemers deze werkzaamheden vervolgens uitvoeren. • De werknemers die deze werkzaamheden uitvoeren.
Korte uitleg	De maatregel is erop gericht om te voorkomen dat contracting[27] wordt gebruikt om arbeidsvoorwaarden te ontwijken of rechten van andere werknemers te ondermijnen. Dit kan worden gerealiseerd door contracting onder te brengen in wetgeving waarin zo mogelijk wordt geregeld dat de arbeidsvoorwaarden van de opdrachtgever van toepassing zijn voor die gevallen waarin de opdrachtnemer niet onder een cao valt. Werkgevers kunnen cao's ontwijken door werkzaamheden af te splitsen en uit te besteden aan organisaties/werkgevers die niet onder de werkingssfeer van de (bedrijfstak-)cao van de opdrachtgever vallen. Dit kan bijvoorbeeld omdat de werkingssfeer van de betreffende cao werkt met een meerderheidsvereiste en de opdrachtnemer daar niet aan voldoet, of omdat de taken niet tot de kernactiviteiten van de opdrachtgever behoren en naar hun aard als aparte werkzaamheden niet onder de werkingssfeer van de cao vallen. Overigens is het mogelijk om contracting onder de werkingssfeer van de cao te brengen. Voorbeelden daarvan zijn de cao in de Vleessector (2019-2020) en Bouw en Infra (2018-2019). Ook kunnen er afspraken gemaakt worden in de cao over gelijke arbeidsvoorwaarden bij een contractwisseling, zie bijvoorbeeld de cao Schoonmaak-en Glazenwassersbedrijf (2019-2021). Door deze maatregel wordt voorkomen dat "duurdere" arbeidsvormen steeds meer worden vervangen door "goedkopere".[28]
Randvoorwaarden	
Keuzes binnen maatregel	De maatregel vergt een wijziging van wetgeving waardoor de arbeidsvoorwaarden zoals geldend bij de opdrachtgever voor gelijke of gelijkwaardige functies moeten worden toegepast op de werknemers van de opdrachtnemer. Daarbij wordt er gekeken naar de

[27] Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/12/23/handreiking-contracting-uitzending-of-payrolling.
[28] De Beleidsonderzoekers, Driehoeksrelaties; De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz), 12 februari 2020, Leiden, p 14.

	volgende cumulatieve verschijningsvormen van contracting: 1. De vormen van aanneming van werk en opdrachtneming waarbij de kernactiviteiten uitgevoerd worden in de onderneming van de opdrachtgever. Daarbij moet helder onderscheid blijven met uitzenden. Toezicht en leiding kan bij deze vormen namelijk blijven liggen bij opdrachtnemer, dit in tegenstelling tot uitzenden, waarbij toezicht en leiding komt te liggen bij de inlener. 2. De vormen van aanneming van werk en opdrachtneming waarbij dezelfde werkzaamheden door werknemers die direct in dienst zijn bij de opdrachtgever of via een uitzendovereenkomst worden verricht. 3. De vormen van aanneming van werk /opdrachtneming waarbij de opdrachtnemer niet rechtstreeks, dan wel via algemeenverbindendverklaring, onder de werkingssfeer van een (bedrijfstak-)cao valt. Dan gelden de arbeidsvoorwaarden uit die (bedrijfstak-)cao en zijn daarmee uitgezonderd van deze regeling. De opdrachtnemer waarop de cao van toepassing is door algemeen verbindend verklaring (avv) wordt geacht deze cao in avv-loze periodes te volgen behoudens afwijkingen van ¾ dwingend recht. Voor die afwijkingen geldt namelijk dat cao-volgers deze niet mogen toepassen. Als contracting wordt gereguleerd, kan er verder gekeken worden naar andere maatregelen. Analoog aan de Waadi zou er bijvoorbeeld ook gekeken kunnen worden naar een verbod op tegenprestatie en een belemmeringsverbod.
Budgettair	1. Door het reguleren van contracting kunnen er verschuivingen ontstaan tussen werknemers via contractingconstructie, werknemers met (tijdelijk) dienstverband, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker (zie onder 'arbeidsmarkteffecten'), hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren
Uitvoering	• Het is lastig om oneigenlijke vormen van contracting af te bakenen van reguliere uitbesteding. De vraag is in hoeverre een dergelijke afbakening goed hanteerbaar is voor bedrijven. Om te zorgen voor een proportionele maatregel dient hier bij de uitwerking aandacht aan te worden besteed. • De Inspectie zal op basis van meldingen onderzoek doen. • De maatregel vergroot, indien deze leidt tot een toename van het aantal ZZP-ers, de uitvoeringslast van bedrijven en Belastingdienst.

Arbeidsmarkteffecten	Er bestaat mogelijk een groep werkenden die door een inlener met name via een contractingconstructie worden ingeleend vanwege de mogelijkheid die deze constructie werkgevers biedt om de bedrijfstak-cao's te ontwijken en daarmee een kostenvoordeel te hebben. Wanneer deze mogelijkheid (deels) wegvalt, zal deze groep mogelijk niet langer aantrekkelijk zijn voor dergelijke inleners. De vraag is wat er dan met deze groep gebeurt. Mogelijk is dit een groep die alleen middels deze constructies werk kan vinden en die dus nu werkloos wordt. Een andere optie is dat deze groep uitwijkt naar andere arbeidsrelaties die een vergelijkbare flexibiliteit aan de opdrachtgever bieden, zoals het zzp-schap. Vooraf is, zeker zonder aanvullend onderzoek, niet kwantitatief in te schatten welke verschuivingen een dergelijke maatregel op de arbeidsmarkt precies teweeg zal brengen.
Juridisch (incl. Europees)	**Onderhandelingsvrijheid:** de maatregel is mogelijk in strijd met de onderhandelingsvrijheid van (cao-)partijen. Door de maatregel wordt (afhankelijk van de gemaakte keuze) o.m. de loonverhoudingsnorm van toepassing waardoor partijen niet vrij meer zijn in het bepalen van het loon. Door de maatregel grijpt de overheid in op de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers. Dit is geoorloofd in die gevallen waarin EU-regelgeving tot een ingrijpen noopt, zoals bij andere driehoeksrelaties (uitzenden/detacheren) het geval is geweest. **Overgangsrecht:** overgangsrecht is noodzakelijk omdat betrokken werkgevers en hun werknemers nu niet onder de betreffende bedrijfstak-cao vallen en zich nu niet hoeven te houden aan de rechten verplichtingen uit die cao. **Vrij verkeer van diensten**: Naar verwachting zal er geen sprake zijn van strijdigheid met de EU regels voor vrij verkeer van diensten. N.a.v. een concreet tekstvoorstel zal dit nog worden bekeken. Voor zover de maatregel ook gaat gelden voor buitenlandse dienstverrichters is er wel kans op strijd met deze EU-regels. Het is dan de vraag of de maatregel proportioneel is. Dit zal getoetst moeten worden.
Invoering	Er is in elk geval wetgeving voor nodig met een doorlooptijd van minimaal 18 maanden.
Overige effecten	• Mogelijk gaan cao's van de opdrachtgever gelden in gevallen waarin dat niet leidt tot verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers die middels contracting werkzaam zijn, bijvoorbeeld in het geval van ict-werkzaamheden, interimmanagement, etc. • Als er geen uitzondering wordt gemaakt op de regeling voor opdrachtnemers die onder de werkingssfeer van een cao vallen, dan zullen nieuwe cao's voor facilitaire dienstverlening lastiger tot stand komen, dan wel komen niet (meer) in aanmerking voor avv. • Dit kan tot gevolg hebben dat cao's die specifiek gericht zijn op contractingwerkzaamheden niet meer levensvatbaar zijn.

	• Kan leiden tot afbakeningsproblemen mbt de cao's die door de maatregel van toepassing kunnen zijn. • De maatregel grijpt in op de werkingssferen van cao's. Het is de vraag of dit juridisch sluitend is af te bakenen. In verschillende bedrijfstakken komen dezelfde soort werkzaamheden voor. Werkingssferen van cao's zijn op elkaar afgestemd. Het risico is groot dat door de maatregel op 1 arbeidsverhouding meerdere cao's van toepassing zijn, omdat de opdrachtnemer verschillende soorten klussen verricht waar elk een eigen cao op van toepassing is. Ook bestaat het risico dat niet duidelijk is welke cao van toepassing is. Dit kan leiden tot onzekerheid, rechtszaken en is niet bevorderlijk voor de arbeidsrust.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	1. Betere afbakening van de werkingssferen van cao's. In sectoren onderkennen/inventariseren wat contracting-mogelijkheden zijn en deze beschrijven in de betreffende cao. Dat zijn maatregelen die alleen cao-partijen kunnen nemen. De wetgever kan dat niet regelen. 2. In wetgeving regelen dat: - Wanneer een contractor niet gebonden is aan een bedrijfstak-cao, de arbeidsvoorwaarden gelden zoals van toepassing bij de opdrachtgever; - Wanneer werkzaamheden worden verricht binnen een onderneming waar deze niet voorkomen, de arbeidsvoorwaarden gaan gelden van de sector waar deze werkzaamheden onder vallen. Dit alternatief moet bij wet geregeld worden. Kanttekeningen daarbij zijn: • De Wet op de cao lijkt een logische plek maar is dat niet. De maatregel past niet binnen de structuur van deze wet. Binding aan een cao is in die wet namelijk afhankelijk van het lidmaatschap van een van de partijen bij een cao. En dat is niet aan de orde bij dit alternatief, het gaat nl. om ongebonden werkgevers. • Alternatief 2 betreft een vorm van derdenbinding. Dat is geregeld in de Wet avv. Maar ook die wet biedt in dit geval geen oplossing. Bij de Wet avv gaat het namelijk om het binden van ongebonden werkgevers en werknemers, maar daarbij gaat het wel om werkgevers en werknemers die onder de werkingssfeer van de betreffende cao vallen, en dat is nu juist in de gevallen waar de maatregel op ziet niet aan de orde. • Art. 7:662 van Boek 7 BW is ook geen optie om een maatregel op te nemen. Dit artikel ziet op overgang van onderneming.. Dat is een heel andere situatie dan contracting die wordt gebruikt om arbeidsvoorwaarden te ontwijken of rechten van andere werknemers te ondermijnen. Budgettair zijn de effecten gelijk als bij regulering bij

	de hoofdoptie. Dit geldt ook voor de arbeidsmarkteffecten, juridische aspecten, invoering, en overige effecten. • Daarbij komt dat deze alternatieven alleen van toepassing kunnen zijn in overgangssituaties zodat het effect zich beperkt tot nieuwe gevallen van contracting, telkens van korte duur is, geen oplossing biedt voor bestaande gevallen en voor meer structurele vormen van contracting. De maatregel leidt tot ingewikkelde wet- en regelgeving.

26. Publieke collectieve actie voor de Waadi invoeren

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen
Relatie met varianten	
Relatie met BMH/lopend traject	Relatie met BMH Eerlijk Werk invoering bestuurlijke boete in de Waadi
Doel	Onderbetaling van arbeidskrachten die ter beschikking gesteld zijn voorkomen en naleving bevorderen zodat de Inspectie SZW correcte betaling af kan dwingen zonder dat (kwetsbare) werknemers zelf bezwaar hoeven te maken bij de werkgever of inlener.
Doelgroep	Voornamelijk uitzendkrachten en hun werkgevers.
Korte uitleg	In deze variant wordt voorgesteld de Inspectie de mogelijkheid te geven om proactief een collectieve actie in te stellen om naleving van de loonvordering en vervangende schadevergoeding te vorderen. Dit is een aanvulling op de huidige handhaving en zorgt ervoor dat er meer mogelijkheden zijn om gelijk loon voor gelijk werk af te dwingen voor kwetsbare werknemers. Deze vordering wordt toegevoegd aan artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek, en is gericht op een collectieve loonvordering voor de werknemers. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de informatie die de Inspectie SZW vergaart op basis van haar onderzoeken ten behoeve van de naleving van de Waadi. Hierbij maakt zij gebruik van haar bevoegdheden die haar als toezichthouder toekomt (op basis van de Algemene wet bestuursrecht). De loonverhoudingsnorm houdt in dat gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector) (grotendeels) hetzelfde beloond dienen te worden (artikel 8 uit de Waadi). Op grond van artikel 8a van de Waadi hebben payrollkrachten recht op gelijke arbeidsvoorwaarden en een adequate pensioenregeling t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector). De sociale partners kunnen de naleving van deze regels aanhangig maken via een civiele procedure bij de rechtbank. De Inspectie kan op verzoek van een vakbond, werkgever of werknemer onderzoek doen.
Randvoorwaarden	De Inspectie moet wel voor het onderzoek gebruik kunnen maken van haar Awb-bevoegdheden.
Keuzes binnen maatregel	Geen
Budgettair	Deze maatregel leidt niet tot budgettaire effecten voor de overheidsfinanciën, aangezien het op zichzelf niet leidt tot arbeidsmarkteffecten.
Uitvoering	Door de Inspectie SZW.
Arbeidsmarkteffecten	Deze maatregel zorgt mogelijk voor extra uitgaven bij Inspectie SZW en daarmee een effect op de overheidsfinanciën.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging: gekeken moet worden naar relatie met de Awb-bevoegdheden van de Inspectie. Er zal eerst verkend moeten worden in hoeverre dit uitvoerbaar is omdat bij loonvorderingen exacte

	bedragen berekend moeten worden (aantal werknemers, afgebakende periodes etc).
Invoering	Zeker 3 jaar in verband met noodzakelijke kennisopbouw
Overige effecten	• Hoewel mede op basis van bestaande onderzoeken door de Inspectie SZW met succes rechtszaken zijn gevoerd door of namens werknemers, is het toch de vraag of dit genoeg is om onderbetaling tegen te gaan. Meer dan gewone werknemers bevinden uitzendkrachten zich namelijk in een kwetsbare positie ten opzichte van hun werkgever, omdat hun dienstverband makkelijk beëindigd kan worden (zie ook de andere varianten op dit punt). Vakbonden kunnen over het algemeen[29] geen collectieve actie instellen op het moment dat de werknemers niet bereid zijn om mee te procederen (tenzij het om hun eigen cao gaat, maar dat is bij een Waadi-vordering niet altijd het geval). • Op dit moment vervult de Inspectie SZW enkel een ondersteunende rol bij de handhaving van de Waadi en ligt de verantwoordelijkheid voor naleving van de Waadi primair bij sociale partners. • Een dergelijke verschuiving heeft dan ook consequenties voor de sturing/verantwoording van de Inspectie. De inspectiedekking, het percentage van bezochte bedrijven binnen de relevante populatie van bedrijven, zal naar verwachting dalen. Bij een focus op risico-gestuurd toezicht ligt het echter voordehand om indicatoren voor specifieke risico-categorieën op te stellen i.p.v. de inspectiedekking als maatstaf te gebruiken.[30] • Deze maatregel betekent dus vermenging van het publieke en het private domein: de publieke toezichthouder gaat naleving van private afspraken bij de rechter vorderen, maar wel via het privaatrecht. Dat is ongewenst. Ook kan er een precedentwerking vanuit gaan. • Daarnaast zorgt het ervoor dat de nadruk komt te liggen op het toepassen van het juiste loon voor kwetsbare werknemers. Leedtoevoeging/bestraffing van werkgevers is geen doel op zich van deze collectieve actiemogelijkheid.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Invoering bestuurlijke boete, zie BMH Eerlijk Werk. • Bestuursrechtelijk een last onder dwangsom opleggen om loonbetalingsregels na te leven.

[29] Zie ook de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 28 april 2010 (ECLI:NL:RBAMS:2010:BO1217) waarbij dit wel kon.

[30] Over deze indicatoren legt de Inspectie SZW o.a. verantwoording af in de begroting van SZW en het Jaarverslag. Het onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW 'Werken met effect' (ABD Topconsult, 2016) en de 'Evaluatie handhaving arbeidswetten' (PWC, 2018) ondersteunt de aanbeveling om met indicatoren te werken om (i) de gevolgen van nieuw beleid (en beleidswijzigingen) gestructureerd in kaart te brengen, (ii) een 'evidence-based' instrumentenmix voor de handhaving te bouwen, (iii) op consistente wijze aan de hand van kerncijfers over handhaving en de effecten van beleid te rapporteren (aan de Kamer).

Deelterrein: scholing en ontwikkelen

27. Loopbaanwinkel

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren; Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	28 Individueel ontwikkelbudget 33 Huis voor uitkeringsgerechtigden
Relatie met BMH of ander lopend traject	BMH 5 variant 16 Eén loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden BMH 5 variant 9 Stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen BMH 5 variant 15 Matchen op vaardigheden mogelijk maken BMH 6 Inclusieve samenleving Maatregel 3 Investeren in persoonlijke begeleiding bijstandsgerechtigden BMH 13 variant 8 Fysieke loketfunctie
Doel	Onafhankelijke ondersteuning bieden zodat iedereen actief werkt aan het in beeld krijgen en houden van zijn/haar vaardigheden en ambities en het vormgeven van de persoonlijke ontwikkeling en loopbaan. Ondersteuning en begeleiding bieden om langdurige uitval te voorkomen door tijdige switches van werk naar werk.
Doelgroep	Werkenden en werkzoekenden (met en zonder uitkering)
Korte uitleg maatregel	Loopbaanwinkels voor onafhankelijk ondersteuning en begeleiding. Via een verplicht periodiek bezoek voor alle werkenden wordt scholings- en ontwikkelingsnoodzaak in kaart gebracht. Het overslaan van een periodieke bezoek heeft consequenties voor de duur en/of hoogte van de uitkering bij werkloosheid. De loopbaanwinkel ondersteunt alle werkenden bij het vinden van de juiste opleidingen of modules. Daarnaast heeft de loopbaanwinkel een rol bij (dreigende) werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (zie bouwsteen 5). Mensen die hun baan dreigen te verliezen, kunnen rekenen op hulp om tijdig van baan te veranderen. Dit wordt ondersteund door breed toegankelijke loopbaanwinkels en publiek-private samenwerkingsverbanden waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en UWV zich samen sterk maken voor een effectieve arbeidsbemiddeling.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Nu al bieden uiteenlopende private en publieke partijen ondersteuning en begeleiding bij vormgeving van de loopbaan en ontwikkeling. Voorkomen moet worden dat het oprichten van loopbaanwinkels gaat concurreren met bestaande publiek en private initiatieven. Daarnaast is er het risico dat bestaande investeringen in de ondersteuning en begeleiding, van bijvoorbeeld werkgevers of sectoren, worden

	afgewenteld op publieke middelen. De loopbaanwinkel moet samenwerking tussen publieke en private partijen stimuleren, vindbaarheid van ondersteuning bij de loopbaan en ontwikkeling vergroten en, zo nodig, het bestaande aanbod aanvullen. • Een randvoorwaarde voor de uitvoering is een heldere afbakening van de inhoud van de dienstverlening, alsmede welke dienstverlening op hoofdlijnen zou moeten worden ingezet voor welke doelgroep. Dit voorkomt wildgroei van dienstverlening en creëert aanknopingspunten voor een gedegen evaluatie. • Er hoeven geen nieuwe samenwerkingsverbanden opgericht te worden. Nu al bestaan er samenwerkingsverbanden van private en publieke partijen in de regio voor de ondersteuning bij loopbaan en ontwikkeling, namelijk de (van omvang geringe) leerwerkloketten. Voor doorontwikkeling van deze ondersteuningsstructuur kan daarbij worden aangesloten. Dat sluit aan bij het advies van de Commissie om aan te sluiten bij bestaande initiatieven en daar lering uit te trekken.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	a) De verplichtende aard van de maatregel (alle werkenden jaarlijks of tweejaarlijks periodiek bezoek) staat haaks op het huidige kabinetsstandpunt dat het LLO-beleid gericht moet zijn op het stimuleren van de intrinsieke motivatie en de eigen regie. Verplichtende maatregelen kunnen inefficiënt zijn en hebben mogelijk een averechts effect op de motivatie. In plaats daarvan zijn er twee mogelijke varianten: 1) Maak het bezoeken van de loopbaanwinkel vrijwillig, conform de insteek van de huidige Leerwerkloketten. Zie voor de verdere uitwerking BMH 5 variant 16 'Eén loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden' 2) Bepaal gericht de doelgroep waarvan wenselijk wordt geacht dat zij verplicht de loopbaanwinkel bezoeken. De beoogde doelgroep moet nog nader worden gedefinieerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar iemands afstand tot de arbeidsmarkt is. Mensen die buiten de doelgroep vallen kunnen nog gebruik maken van de loopbaanwinkel op vrijwillige basis. b) Aanvullend aan één loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden kan de ondersteuning en begeleiding bij de vormgeving van de loopbaan en ontwikkeling worden verrijkt met: • BMH 5 variant 9 – Bewustwordingscampagne, ontwikkeladviezen, ondersteuning op de werkvloer en een onderzoek om effectieve interventies om proactief loopbaangedrag en leerbereidheid bij werkenden te stimuleren.

	• BMH 5 variant 15 - Partijen op de arbeidsmarkt (o.a. werkgevers, UWV, gemeenten, en private dienstverleners) worden in staat gesteld om matches te maken op basis van iemands vaardigheden en de taken die bij functies horen. • BMH 6 Inclusieve samenleving Maatregel 3 Investeren in persoonlijke begeleiding bijstandsgerechtigden. Gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden doorverwijzen naar de loopbaanwinkel.
Budgettair	Variant Commissie Regulering van Werk • De Commissie beveelt een jaarlijks of tweejaarlijks verplichte bezoek voor werkenden en niet-werkenden aan. Omvang beroepsbevolking is circa 9,4 mln werknemers. Als zij om het jaar een bezoek van een uur afleggen gaat het jaarlijks om circa 4.700.000 gesprekken van één uur à 50 euro per uur (HOT: schaal 9, integrale kosten = 91.000 euro per jaar, gedeeld door 1.832 werkbare uren per jaar): € 235 mln op jaarbasis. • Indien op dergelijke schaal verplichte bezoeken worden uitgevoerd zal dit ook gevolgen hebben voor aanvullende kosten voor huisvesting, organisatie en ondersteuning. Variant verder uitbouwen Leerwerkloketten • In BMH 5 variant 16 wordt een loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden voorgesteld waarbij de reeds bestaande infrastructuur van de leerwerkloketten verder wordt uitgebouwd. Hierbij wordt uitgegaan van vrijwillige deelname aan ondersteuning en begeleiding. De budgettaire gevolgen zijn geraamd tussen de € 12 mln (met cofinanciering) en € 18 mln (zonder cofinanciering) op jaarbasis. Deze kosten komen bovenop de huidige Rijksbijdrage van € 4,5 mln per jaar.
Uitvoering	Variant Commissie Regulering van Werk • Bij een verplicht bezoek aan de loopbaanwinkel is de onafhankelijkheid van de dienstverlening van groot belang. • Deze variant vraagt enorme capaciteit bij de uitvoerende organisatie(s) • Overwogen kan worden een deel van de dienstverlening digitaal aan te bieden • De raad voor rechtsbijstand verwacht dat indien het overslaan van een verplicht periodiek bezoek aan de loopbaanwinkel consequenties heeft voor de duur en/of hoogte van de uitkering bij werkloosheid, dit zal leiden tot meer geschillen op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht en tot een hoger beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal leiden. Variant verder uitbouwen Leerwerkloketten

	• In plaats van het oprichten van geheel nieuwe loopbaanwinkels, kunnen de huidige leerwerkloketten verder worden doorontwikkeld tot één loopbaan- en scholingsloket per arbeidsmarktregio. Ze worden geprofessionaliseerd, grootschaliger opgezet met meer capaciteit (afhankelijk van verplichte karakter welke capaciteit nodig is), en er komt meer landelijke uniformiteit in combinatie met regionaal maatwerk. Het loket is een samenwerkingsverband: het vervangt bestaande instellingen en structuren niet. • Het loket biedt, als digitale en fysieke 'front office', persoonlijk advies en ondersteuning bij en loopbaan- en scholingsvragen. Er is aandacht voor (digitale) basisvaardigheden, voorlichting of skills nog up-to-date zijn, advies over eventuele loopbaanstappen, inzicht in scholings- en financieringsmogelijkheden, en kennis over de lokale arbeidsmarkt. Het kan mensen verwijzen naar een ontwikkeladvies (BMH 5 variant 9). Naast werkenden en werkzoekenden kunnen bij het leerwerkloket ook werkgevers terecht voor ondersteuning bij scholing en ontwikkeling van hun werknemers. Het loket vervult ook een doorverwijsfunctie naar verdiepende dienstverlening op het gebied van loopbaanadvisering, arbeidsbemiddeling en re-integratie, zowel naar publieke als private dienstverleners.
Arbeidsmarkteffecten	Door ondersteuning en begeleiding te bieden moet langdurige uitval uit de arbeidsmarkt worden voorkomen door tijdige overstap naar een volgende baan.
Juridisch (incl. Europees)	Een wettelijke grondslag ontbreekt nog voor de huidige leerwerkloketten en ligt wel voor de hand bij verdere doorontwikkeling. Juridisch aandachtpunt is dat bij verdere samenwerking mogelijk een wettelijke grondslag gecreëerd moet worden voor de uitwisseling van gegevens.
Invoering	Voor de verdere invulling is het raadzaam om de aankomende evaluaties van de leerwerkloketten af te wachten. Invoering lijkt mogelijk per 2022.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• In het voorstel van de commissie wordt een nieuw aanbod van ondersteuning en begeleiding gecreëerd dat zal gaan concurreren met bestaande publieke en private initiatieven. In plaats van een eigen aanbod kan de loopbaanwinkel richting werknemers en werkzoekenden structuur aanbrengen in het versnipperde aanbod: er is één herkenbaar punt waar deskundigheid is over de veelheid aan diensten, instrumenten en financieringsmogelijkheden. Ook werkenden en werkzoekenden voor wie nu beperkte ondersteuning beschikbaar is (waaronder niet-uitkeringsgerechtigden) krijgen toegang.

	• De loopbaanwinkel zorgt ervoor dat onderwijs beter wordt aangesloten bij de andere partijen (gemeenten, UWV, sociale partners) in de arbeidsmarktregio; dit is in veel regio's nu onvoldoende het geval. Dit komt tevens varianten 3 en 8 ten goede. • De effectiviteit van de loopbaanwinkel hangt af van de mate waarin het vindbaar is. Door stapsgewijze invoering kan kennis en inzicht worden opgebouwd over een zo effectief mogelijke vormgeving. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de huidige pilots met leerwerkloketten-plus. • Door bezoek te verplichten gaan hier ook mensen gebruik maken van dienstverlening die zij niet nodig hebben (deadweight loss). Hiertegenover staat dat een grote groep mensen nu geen ondersteuning krijgt terwijl zij daar wel behoefte aan hebben. • Het verplichtende karakter staat op gespannen voet met de onafhankelijke ondersteuning. Vanuit het klantperspectief zal het advies niet als onafhankelijk worden ervaren wanneer korting op de (toekomstige) uitkering boven de markt hangt. Dit kan van negatief effect zijn op de effectiviteit. • Het verplichtende karakter kan ook leiden tot ongemotiveerde deelnemers en negatieve beeldvorming rondom de loopbaanwinkel. Dit zal tot gevolg hebben dat de effectiviteit van de loopbaanwinkel als maatregel afneemt, wat verdere negatieve gevolgen zal hebben voor de beeldvorming. • Werkloosheid kan buiten iemands schuld liggen, en ook ondanks inspanningen voorkomen. Het verplichtende karakter en bijbehorende sancties van dit voorstel gaan hieraan voorbij. • Mogelijk effect van het generieke en verplichtende karakter is dat het bestaande initiatieven vervangt ipv aanvult, hiermee wordt de doelgroep onbedoeld groter, private initiatieven worden ontmoedigd en de maatregel wordt minder efficiënt en effectief.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Wanneer er wordt geopteerd voor één overstijgend overheidsloket conform BMH 5 variant 16 lijkt het aannemelijk dat ook de loopbaanwinkel hierin wordt ondergebracht.

28. Individueel ontwikkelbudget

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
Relatie met varianten	Variant 29 Bijdrage van werkgever aan individueel ontwikkelbudget werknemer Variant 4 Transitievergoeding (TV) omvormen tot individueel ontwikkelbudget Variant 33 Huis voor uitkeringsgerechtigden
Relatie met BMH of ander lopend traject	BMH 5 variant 11 Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen (variant via STAP) BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen
Doel	1) Beschermen tegen risico van kennisveroudering 2) Betere allocatie van opleidings- en scholingsbudgetten door de overheid
Doelgroep	Iedereen
Korte uitleg maatregel	Iedere volwassene krijgt een door de overheid ter beschikking gesteld individueel ontwikkelbudget. Op die rekening staan leerrechten. Hoe hoog die leerrechten zijn, hangt af van de genoten initiële opleiding. Hoe hoger de genoten initiële opleiding, hoe lager de leerrechten die overblijven bij het betreden van de arbeidsmarkt. Het niet benutten van het individueel ontwikkelbudget heeft consequenties voor de duur en/of hoogte van de uitkering bij werkloosheid. Werkgever vult aan met transitievergoeding en met maandelijkse bijdrage (% loonsom) (zie varianten 4 en 29).
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Specifieke randvoorwaarden voor variant Commissie Regulering van Werk • Overheid moet register aanleggen waarin voor iedere Nederlander wordt bijgehouden welke opleidingen (zowel volledige opleidingen van primair tot beroeps- en hoger onderwijs als modules) er zijn gevolgd, welk deel van de kosten hiervan uit het ontwikkelbudget zijn betaald en welk budget resteert. Probleem is dat het DUO diplomaregister niet ver genoeg in de tijd teruggaat om van iedereen reeds genoten opleidingen (en bijbehorende publieke uitgaven) in beeld te brengen. • Duidelijkheid is nodig over de consequenties van het niet benutten van het individueel ontwikkelbudget voor duur en/of hoogte van de uitkering bij werkloosheid en de uitvoeringstechnische aspecten hiervan. • Duidelijkheid is nodig rondom verhuizingen van en naar het buitenland en rechten van EU-burgers. • Duidelijke voorwaarden zijn nodig voor bestedingsdoelen en een beoordelingsprocedure van aanvragen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. • Eventueel mogelijkheid om terug te storten bij in gebreke blijven opleider/gebruiker, niet afronden of niet starten van de opleiding.

	• Wanneer naast publieke middelen ook private stortingen mogelijk moeten zijn (varianten 4 en 29) dan wordt het ontwikkelbudget een soort geblokkeerde betaalrekening die wordt beheerd door de overheid. Specifieke randvoorwaarden indien uitwerking via variant STAP wordt gegeven. Het STAP-budget is een publiek individueel ontwikkelbudget voor iedere volwassene om zich verder te ontwikkelen (per 1 januari 2022 beschikbaar naar verwachting). • De randvoorwaarden conform de huidige regeling STAP. • Het DUO-diplomaregister gaat niet ver genoeg terug om van iedereen het opleidingsniveau te bevatten. In aanvulling kan, als proxy voor opleidingsniveau, een inkomensgrens worden gehanteerd. • Private stortingen in het STAP-budget zijn niet mogelijk, wel kan bij het inkopen van scholing het STAP- met andere (private) budgetten worden gecombineerd.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Een individueel ontwikkelbudget zoals voorgesteld door de commissie Commissie Regulering van Werk brengt grote complexiteit voor de uitvoering en aanzienlijke gevolgen voor de overheidsfinanciën met zich mee (zie de beschrijving van randvoorwaarden hierboven en effecten hieronder). Door de onderliggende principes uit het voorstel van de commissie (meer publieke middelen voor post-initieel leren voor wie minder initieel onderwijs heeft) vorm te geven via de systematiek van het STAP-budget is een snellere, minder complexe uitvoering van het individueel budget mogelijk. De doelen van het STAP-budget komen namelijk al grotendeels overeen met het voorstel van de commissie en kunnen bovendien verder in lijn met Commissie Regulering van Werk worden gebracht door het STAP-budget te differentiëren naar opleidingsniveau. Variant Commissie Regulering van Werk • Individueel ontwikkelbudget in de vorm van een geblokkeerde betaalrekening waarop bij geboorte door overheid een bedrag wordt gestort dat later door werkgevers moet worden aangevuld met een maandelijks percentage van de loonsom en met de transitievergoeding. • Uit de toelichting van de variant Commissie Regulering van Werk wordt niet duidelijk voor welk type scholingsactiviteiten het ontwikkelbudget precies mag worden ingezet, maar de commissie lijkt alleen te denken aan de inzet op door de overheid erkend aanbod (diploma's, certificaten, modulen) en dus niet op privaat scholingsaanbod (cursussen, trainingen etc.). Variant via STAP-budget vraagt aanpassingen in STAP regeling, waarvoor verschillende modaliteiten denkbaar zijn (zie BMH 5 variant 11 Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen)

	• Individueel ontwikkelbudget STAP heeft nu vorm van een uitgavenregeling voor iedereen. In geest van voorstel Commissie Regulering van Werk kan dat zodanig worden aangepast dat voor aanvragers geldt hoe lager het opleidingsniveau, hoe hoger het beschikbare bedrag. Specifiek voor die groep kunnen ook extra middelen aan STAP worden toegekend, om grotere publieke verantwoordelijkheid conform Commissie Regulering van Werk uit te drukken. • Om ook duurdere modules of opleidingen te kunnen financieren, kan de systematiek van STAP worden aangepast. Bijvoorbeeld, STAP is nu € 1000,- euro per aanvraag, eens in jaar, maar zou (al dan niet specifiek voor deze groep) kunnen worden aangepast naar bv eens in 5 jaar € 5000,-. • Het totale budget voor STAP kan ook worden gecompartimenteerd naar opleidingsniveau. In deze variant via STAP, blijven werkgevers net als nu bijdragen door private individuele ontwikkelbudgetten voor werknemers in te zetten. De overheid kan dat via fiscale weg verder stimuleren (zie variant 29).
Budgettair	De kosten zijn afhankelijk van het gebruik. In BMH 5 variant 11 zijn deze geraamd op 850 miljoen structureel inclusief uitvoeringskosten. Voor de STAP-regeling is vooralsnog structureel per jaar ruim 200 miljoen euro beschikbaar (inclusief uitvoeringskosten). De meerkosten zijn circa 650 miljoen. Indien het niet benutten van het ontwikkelbudget consequenties heeft voor het recht op WW-uitkering (lager) dan leidt dit tot lagere WW-uitgaven.
Uitvoering	Het is afhankelijk van de uitwerking of er sprake kan zijn van fiscale belastbaarheid in de inkomstenbelasting van, bijvoorbeeld, onterecht opgenomen gelden. De Belastingdienst is niet de aangewezen organisatie om inhoudelijk te toetsen of de afgenomen scholing voldoet. De vulling van de rekening vanuit overheid én werkgever en de daarmee gepaarde vermenging brengt extra complexiteit mee (zie variant 29). De raad voor rechtsbijstand verwacht dat indien het onbenut laten van het individueel ontwikkelbudget consequenties heeft voor de duur en/of hoogte van de uitkering bij werkloosheid, dit zal leiden tot meer geschillen op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht en tot een hoger beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal leiden.
Arbeidsmarkteffecten	Zowel voorstel Commissie Regulering van Werk als het STAP-budget beogen deelname aan scholing en ontwikkeling te stimuleren, zodat mensen duurzaam inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt of zich tijdig kunnen omscholen naar ander werk. Door risico op kennisveroudering tegen te gaan met scholing, raken mensen minder snel werkloos en zijn ze meer wendbaar om zich tijdig aan te passen aan ontwikkelingen. Dit alles draagt bij aan een betere werking van de arbeidsmarkt, minder werkloosheid, betere matching en een hogere productiviteit.

Juridisch (incl. Europees)	Het voorstel van Commissie Regulering van Werk vraagt een wetstraject.
Invoering	Variant Commissie Regulering van Werk: verwacht medio 2027 Voor de uitwerking van het wetsvoorstel en het wetstraject moet rekening worden gehouden met twee jaar. De beoogde invoering is sterk afhankelijk van de implementatietermijn. Gezien de grote complexiteit en de beperkte capaciteit bij publieke uitvoerders wordt uitgegaan van een implementatietermijn van 4 jaar voor variant Commissie Regulering van Werk. Invoering van variant Commissie Regulering van Werk betekent dat het STAP-budget (invoering per 1-1-2022) maar kort zal bestaan. Variant STAP: verwacht 2024 Bij uitbreiding van het STAP-budget ligt het voor de hand om de huidige ministeriële regeling te vervangen door een wetsvoorstel. Uitgaande van een wetstraject van 1,5 jaar en 1,5 jaar voor het aanpassen van de uitvoeringsprocessen lijkt inwerkingtreding per 1 januari 2024 haalbaar (indien wetgevingstraject en aanpassingstraject uitvoering voor een aanzienlijk deel parallel in de tijd kunnen lopen).
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Algemene effecten • Publieke scholingsmiddelen komen beter terecht bij groepen die dat het hardste nodig hebben en voor wie de overheid het minste geld heeft geïnvesteerd in initiële scholing. • Er is een risico op afwenteling van scholingsinvesteringen van werkgevers of werkenden op publieke middelen. Dit risico wordt beperkt naar mate de middelen verder worden gericht op praktisch geschoolden, omdat private partijen minder in praktisch geschoolden investeren. • Vooralsnog is lastig in te schatten hoe groot de benutting en baten zullen zijn van deze regeling. Specifieke effecten voor variant Commissie Regulering van Werk • Afdwingbaar leerrecht van tienduizenden euro's voor alle Nederlanders is de facto een publieke openeinderegeling, met de bijbehorende budgettaire risico's voor de overheid van dien. • Een stelsel van afdwingbare leerrechten beperkt de beleidsvrijheid van overheid en parlement, omdat door eigendomsrechtelijke beperkingen een toegewezen recht niet zonder meer beperkt of afgenomen kan worden. • De vraag is of gezien de complexiteit voor uitvoering en ICT, de omvang van het voorstel en de huidige druk op publieke uitvoerders het voorstel van het individueel ontwikkelbudget uitvoerbaar is en binnen welke termijn. • Het leerrechtenvoorstel zoals voorgesteld door commissie Commissie Regulering van Werk impliceert dat het nu bestaande recht om meerdere, volledige,

	bekostigde mbo-opleidingen te volgen de facto wordt ingeperkt. • Verdringing van private uitgaven. • De voorziene sanctie voor het niet benutten van het ontwikkelbudget (lagere en/of kortere WW) werkt een inefficiënte besteding van het budget in de hand. Specifieke effecten voor variant via STAP • Een gebudgetteerde regeling brengt minder budgettaire risico's met zich mee, maar betekent dat er geen garantie kan worden gegeven of een aanvraag kan worden gehonoreerd. • Door de hoofdlijnen van het STAP-budget te regelen in een wet en de nadere regels uit te werken in een ministeriële regeling, blijft de nodige flexibiliteit in de regeling gewaarborgd. Dit maakt het mogelijk om in te spelen op ontwikkelingen. • Aangezien STAP regeling er al is, is deze variant sneller en eenvoudiger te realiseren dan voorstel Commissie Regulering van Werk. Voor de uitvoerbaarheid kan worden aangesloten bij de infrastructuur STAP die reeds wordt geïmplementeerd. Er is nog wel een uitvoeringstoets van UWV nodig om te beoordelen hoe differentiatie van STAP naar opleidingsniveau – en eventuele extra middelen voor die groep - kan worden ingepast en wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringscapaciteit. • Vergeleken met huidige STAP-budget wordt het mogelijk om meer fundamentele scholingskosten (bijvoorbeeld voor omscholing) met name van mensen die minder initieel onderwijs hebben genoten te vergoeden (STAP-budget is nu max. 1000,- per jaar).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Indien variant via STAP-budget wordt gekozen, is een andere invulling nodig van het voorstel van de commissie omtrent de bijdrage van de werkgever (zie variant 29 Bijdrage van werkgever aan individueel ontwikkelbudget werknemer). Overwogen kan worden private individuele leerrekeningen te stimuleren de fiscale behandeling van scholingskosten van werkgevers te verruimen (zie BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen). Private individuele ontwikkelbudgetten zijn afspraken van sociale partners, waarbij werkgevers individuele budgetten beschikbaar stellen van hun werknemers; nu beschikt circa een derde van werknemers die onder cao vallen over een dergelijk individueel budget. Bij besteding kan het publieke budget dan worden gecombineerd met het budget op een eventuele private individuele leerrekening.

29. Verplichte periodieke bijdrage van werkgever aan individueel ontwikkelbudget

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
Relatie met varianten	Variant 28 Individueel ontwikkelbudget Variant 4 TV (transitievergoeding) omvormen tot individueel ontwikkelbudget
Relatie met BMH of ander lopend traject	BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen
Doel	Voorkomen van kennisveroudering
Doelgroep	Werknemers
Korte uitleg maatregel	Werkgever stort verplicht maandelijkse een percentage van de loonsom in het individuele ontwikkelbudget. Daarnaast stort de werkgever de transitievergoeding in het individuele ontwikkelbudget (zie variant 4). Voor zelfstandigen is onduidelijk wie storting moet doen,
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Vereist een geblokkeerde rekening voor alle werknemers (c.q. voor iedereen vanaf de geboorte om hoeveelheid leerrechten te bepalen). De commissie Commissie Regulering van Werk gaat uit van een publieke individuele leerrekening in de vorm van een geblokkeerde betaalrekening op naam die wordt beheerd door de overheid en waarop werkgevers bijdragen storten. Daaraan kleven grote uitvoeringstechnische bezwaren (zie variant 28) Variant via STAP Indien het voorstel voor individuele ontwikkelbudgetten via STAP verder vorm wordt gegeven, kan de bijdrage van werkgevers gestalte krijgen via de reeds bestaande private individuele ontwikkelbudgetten (nu beschikbaar voor circa een derde werknemers onder cao). Om deze private individuele budgetten verder te stimuleren kan de overheid het fiscale kader (zie BMH 5 variant 10) verruimen. Ook de TV kan in de private individuele budgetten worden gestort (kan nu al indien zo afgesproken).
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	Alternatief binnen variant Commissie Regulering van Werk • De verplichting voor werkgevers om bij te dragen aan de individuele ontwikkelbudgetten (voorstel Commissie Regulering van Werk) kan ook vorm krijgen door private leerrekeningen voor werknemers verplicht te stellen, (uitgevoerd door private partijen) die meegenomen kunnen worden naar een volgende werkgever en ook gebruikt kunnen worden in tijden van werkloosheid of bij werken als zelfstandige. • Betreft de storting "echt" geld of virtueel geld (trekkingsrecht dat eventueel na verloop van tijd kan vervallen)? • Wat gebeurt er met niet gebruikt budget? • Mogelijkheid voor (gedeeltelijke) ontheffing van de verplichte afdracht indien de werkgever kan aantonen dat (op jaarbasis) op individueel niveau voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor scholing en ontwikkeling.

Budgettair	Afhankelijk van de fiscale behandeling van de stortingen op private individuele ontwikkelbudgetten kan dit leiden tot minder belastinginkomsten voor de overheid.
Uitvoering	Het is afhankelijk van de uitwerking of er sprake kan zijn van fiscale belastbaarheid in de loonheffingen of de inkomstenbelasting van, bijvoorbeeld, onterecht opgenomen gelden. De Belastingdienst is niet een aangewezen organisatie om inhoudelijk te toetsen of de afgenomen scholing voldoet. Uitgaande van individueel ontwikkelbudget: • Een fiscaal component zoals loon wordt vermengd met niet fiscaal ontwikkelbudget. • De begeleiding en controle van het gebruik van het individueel ontwikkelbudget is een niet fiscale taak. De Belastingdienst ziet daarom geen taak voor zich weggelegd in de beoordeling van scholing voor de Loonheffingen dan wel de Inkomstenbelastingen. Een verdere toename van het gebruik van de LH-maatregel scholingsvrijstelling in het kader van vroegere arbeid is vanwege de niet fiscale aard en informatieachterstand niet handhaafbaar (zoals mede uit de uitvoeringstoets voor de verruiming van de gerichte scholingsvrijstelling per 2021 blijkt). • Het bemoeilijkt de handhaving van de fiscale gevolgen van loon indien pas na het einde van het ontwikkelbudget duidelijk wordt of deze aan geoorloofde bestedingsdoelen is besteed. De Belastingdienst heeft informatie nodig van de beheerder en toezichthouder van het ontwikkelbudget over het restbedrag na aftrek van de bestedingsdoelen. Uitgaande van private leerrekening: • In geval van financiële stortingen moet de uitvoerder ook vermogen gaan beheren. • Er worden uitdagingen verwacht voor de private uitvoerder m.b.t. controle op besteding van gelden en bijhouden van budget. Wie beslist of het bestedingsdoel (dat werknemer kiest?) in lijn is met het oormerk? Of alleen controle op kwaliteit via certificering van aanbieders? Dit brengt risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee. • Fiscaliteit: het is mogelijk deze subvariant te combineren met BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen. • De begeleiding en controle van het gebruik van het individueel ontwikkelbudget is een niet fiscale taak. De Belastingdienst ziet daarom geen taak voor zich weggelegd in de beoordeling van scholing. Een verdere toename van het gebruik van de scholingsvrijstelling in het kader van vroegere arbeid is vanwege de niet fiscale aard en informatieachterstand niet handhaafbaar (zoals

	mede uit de uitvoeringstoets voor de verruiming van de gerichte scholingsvrijstelling per 2021 blijkt).
Arbeidsmarkteffecten	Zie variant individuele ontwikkelbudgetten.
Juridisch (incl. Europees)	Verplichte werkgeversbijdragen conform voorstel van commissie Commissie Regulering van Werk vragen wetgeving.
Invoering	Afhankelijk van besluitvorming, indien voorstellen van commissie Commissie Regulering van Werk worden gevolgd, gaat het om langjarig traject voor invoering.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Te verwachten valt dat een verplichte afdracht naar de private leerrekening er toe zal leiden dat geldende afspraken op sectoraal, bedrijfs- of individueel niveau (deels) worden teruggedraaid. Momenteel wordt er jaarlijks 3,6 miljard euro[31] aan private middelen geïnvesteerd in scholing en ontwikkeling.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Stimuleren en faciliteren van private individuele leerrekeningen en stortingen door werkgevers. Zie BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen.

[31] Brede Maatschappelijke Heroverweging (2020) Ongekend talent

30. Richting een beroepsgericht aanbod

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
Relatie met BMH of ander lopend traject	- BMH thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt, variant 12. Flexibiliseren publieke scholingsaanbod voor volwassenen - Investeringsvoorstel LLO voor het Nationaal Groeifonds
Doel	Voorzien in een formeel opleidingsaanbod dat beter aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt (groeisectoren) en bijdraagt aan het versterken van de positie en perspectieven van individuen op de arbeidsmarkt, door het vergroten van de deelname en diplomering aan opleidingen en scholing in mbo, hbo en wo voor de groeisectoren. Daartoe wordt het onderwijs flexibel, aantrekkelijker en beter toegankelijk gemaakt, zodat beter wordt aangesloten op de kenmerken en behoeften van de doelgroep.
Doelgroep	Werkenden en werkzoekenden
Korte uitleg maatregel	Opleiders worden middels een tijdelijke stimuleringsregeling gestimuleerd om tot een beroepsgericht scholingsaanbod mbo, hbo en wo te komen dat beter aansluit bij de scholingsbehoefte van werkenden door: 1. (post-initiële) kwalificaties te ontwikkelen en vaststellen. Eventueel zou voorrang kunnen worden gegeven aan kwalificaties gericht op groeisectoren. 2. subsidie te verstrekken via een tijdelijke stimuleringsregeling aan regionale samenwerkingsverbanden van bedrijven en instellingen, onderwijs en lokale/regionale overheden voor de ontwikkeling van vraaggericht opleidingsprogramma's o.a. voor experts en specialisten gericht op die (post-initiële) kwalificaties. Hierin werken ze ook met modules, microcredentials, flexibele deelname en 'stapelen', online onderwijs, werkend leren en validering van werkervaring. 3. Opschaling en integratie van het recent gestarte initiatief 'mkb-route in het hbo' van EZK, OCW en MKB-Nederland (werkend leren trajecten in deeltijdse en duale hbo-opleidingen) In het hbo en mbo is de afgelopen jaren een succesvolle start gemaakt met de flexibilisering van het opleidingsaanbod gericht op volwassenen. De basis die daarmee is gelegd wordt in de samenwerkingsverbanden benut, verbreed naar het wo en opgeschaald in de (regionale) co-creatie van vraaggericht aanbod van scholing en opleiding. De verwachting is dat na 5 jaar het scholingsaanbod voldoende is hervormd om te voldoen aan de wensen van de arbeidsmarkt en specifiek de groeisectoren. Naar verwachting zijn er jaarlijks 20.000 deelnemers in de nieuw ontwikkelde opleidingen.

(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	Tijdelijke stimuleringsregeling voor regionale samenwerkingsverbanden van bedrijven en instellingen, onderwijs en lokale/regionale overheden. NB. Subsidiëring betreft ontwikkelkosten voor opleidingen, niet de kosten voor het volgen van die opleidingen. Met minimaal 50% cofinanciering door de samenwerkingspartners, als voorwaarde voor subsidiëring vanuit de tijdelijke stimuleringsregeling. De cofinanciering door samenwerkingspartners moet blijken uit de begroting in de aanvraag.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• Percentage cofinanciering kan eventueel worden aangepast • Inbouwen eisen t.a.v. plannen van de samenwerkingsverbanden gericht op doorstroom van krimp naar groeisectoren • Aanvullende ondersteuning in (laten) bouwen voor werkzoekenden
Budgettair	Uitgaven gespreid over 5 jaar totaal 160 mln. euro 2021 2022 2023 2024 2025 42 43 33 21 21 Voor de publieke scholingskosten voor de extra deelnemers aan de nieuw ontwikkelde opleidingen wordt de reguliere begrotingsprocedure gevolgd.
Uitvoering	Tijdelijke stimuleringsmaatregel wordt uitgevoerd en beheerd door een uitvoeringsorganisatie, bijv. DUS-I (DUO). Evaluatie en effectmeting door onafhankelijk onderzoeksbureau, die ook onderzoek doet naar de kritische succesfactoren in de aanpak van de regionale samenwerkingsverbanden. Het ministerie van OCW stimuleert en ondersteunt de totstandkoming van initiatieven en aanvragen van regionale samenwerkingsverbanden actief in samenwerking met het ministerie van EZK en werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland. De voortgang wordt ondersteund met landelijke bijeenkomsten die in het teken staan van uitwisseling en verdiepende themabesprekingen gericht op leren van en met elkaar. Via periodieke voortgangsrapportages en monitorgesprekken wordt inhoudelijk, kwalitatief en qua voortgang 'de vinger aan de pols' gehouden bij de afzonderlijke samenwerkingsverbanden.
Arbeidsmarkteffecten	Voor de nieuw ontwikkelde opleidingen geldt een betere afstemming inrichting en inhoud (kennis en vaardigheden) op de (regionale) behoeften van de arbeidsmarkt, in het bijzonder van de groeisectoren. Dit draagt onder meer bij aan de aansluiting van opleidingen op de behoeften van de (regionale) economie en arbeidsmarkt qua gekwalificeerd personeel. En aan een betere arbeidsmarktpositie en –perspectieven voor individuen en daarmee betere duurzame inzetbaarheid.etere arbeidsmarktpositie en –perspectieven voor en daarmee betere duurzame inzetbaarheidbetere arbeidsmarktpositie

	en –perspectieven voor individuen en daarmee betere duurzame inzetbaarheid.
Juridisch (incl. Europees)	Voor de evt. uitbreiding van het onderwijsstelsel met post-initiële kwalificaties en (deel)certificaten is een wetswijziging nodig. Op de uitvoering van post-initiële scholing (indien het in de vorm van niet-bekostigd (contract)onderwijs gebeurt) is Europese regelgeving mededinging van toepassing.
Invoering	2021 t/m 2025, wat betreft de stimuleringsregeling (de uitvoering van scholing en opleiding loopt daarna uiteraard door)
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Door in de genoemde aanpak de focus primair te richten op de landelijke en regionale tekortsectoren kan een bijdrage worden geleverd aan vermindering van de tekorten en aan meer werkgelegenheid.an vermindering van de tekorten en meer werkgelegenheid. Die werkgelegenheid leidt tot betere mogelijkheden voor participatie en inzetbaarheid op alle niveaus en daarmee tot besparingen op maatschappelijke kosten (sociale zekerheid, gezondheid, veiligheid e.d.). Gerichte begeleiding en (op)scholing van werkzoekenden in de regionale arbeidsmarkt leidt tot betere inzetbaarheid en matching.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Uitbreiding mbo Regionaal Investeringsfonds (RIF) met hbo en wo.

Deelterrein: basis arbeidsmarkt

31. Aanmoedigen waardevol werk aan de basis van de arbeidsmarkt (basisbaan)

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	
Relatie met BMH/lopend traject	BMH-traject Inclusieve Samenleving, variant 18. Basisbanen en/of detacheringsfaciliteiten.
Doel	Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (die structureel afhankelijk zijn van een uitkering, en dat vaak ook blijven omdat het werk dat ze vinden hen niet boven het bijstandsniveau brengt) duurzame werk- en inkomenszekerheid bieden.
Doelgroep	Mensen met een (grote) afstand tot de reguliere arbeidsmarkt
Korte uitleg	In het WRR-rapport en het rapport van de Commissie Regulering van Werk wordt gesproken over 'basisbanen', maar deze beleidsoptie is niet concreet uitgewerkt. In deze variant wordt op hoofdlijnen een eenvoudige 'standaard' basisbaan uitgewerkt: • Een arbeidsovereenkomst van minimaal twee jaar, met een deeltijdfactor van 70% (25,2 uur per week tegen WML bij een normale arbeidsduur van 36 uur[32]), resulterend in een arbeidsinkomen van 70% WML waardoor de basisbaan loont ten opzichte van de uitkering. • De werkgever ontvangt een vast percentage loonkostensubsidie over het brutoloon van de werknemer en de werkgeverslasten plus een vast bedrag ter compensatie van begeleidingskosten. De resterende loonkosten en werkgeverslasten worden betaald door de werkgever. • De loonkosten- en begeleidingssubsidie is structureel. • Elke werkgever (kan ook uitzend/detacheerder/payroller zijn) die een basisbaner in dienst neemt (minimaal twee jaar) kan in beginsel aanspraak maken op de regeling (zolang het per gemeente beschikbaar gestelde budget dat toelaat, zie hieronder). Aan de variant zijn twee rekenvoorbeelden toegevoegd. Dit is nadrukkelijk om inzicht te geven in de mogelijkheden, de uiteindelijke effecten van een basisbaan hangen samen met de gemaakte keuzes. In het onderstaande maken we nader inzichtelijk welke keuzes noodzakelijk zijn om de 'basisbaan' een volwaardig beleidsalternatief te laten zijn, op basis waarvan de

[32] De Normale arbeidsduuur (NAD) per week is afhankelijk van de sector waarin iemand werkzaam is (bijv. 36, 38 of 40 uur per week). In dit voorbeeld is gekozen voor 36 uur.

	meerkosten en opbrengsten verdeeld kunnen worden tussen de werkgevers, de 'basisbaners' en de gemeenten.
Randvoorwaarden	Uitvoerbaarheid voor gemeente.
Keuzes binnen maatregel	1) Operationalisering van **doelgroep** In deze variant gaan we uit van de doelgroep bijstandsgerechtigden die langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering ontvangen (ca 180.000 eind 2019). Het is een keuze de doelgroep te verbreden naar personen die een ander soort uitkering ontvangen (zoals Wajong en WIA) of niet-uitkeringsgerechtigden die in het doelgroepregister zitten en graag aan het werk willen. Alternatieve afbakening is denkbaar op basis van een objectieve toelatingseis, zoals bijvoorbeeld vastgesteld verdienvermogen van <50% (op basis loonwaardebepaling) of lage werkhervattingskans (op basis diagnose). Dergelijke afbakeningen kunnen desgewenst worden gecombineerd met periodieke hercontroles. Er geldt wel een afruil tussen eenvoud van de afbakening versus verfijning/complexiteit en uitvoeringskosten. Tenslotte is denkbaar de afbakening over te laten aan gemeentelijke beleidsvrijheid. 2) **Aard** van het werk t.o.v. de reguliere arbeidsmarkt • Het kan gaan om bestaande werkzaamheden die normaal door betaalde krachten worden uitgevoerd en in dit geval door basisbaners met een loonkostensubsidie. • Het kan gaan om nieuwe werkzaamheden, die in de huidige (reguliere) arbeidsmarkt niet of nauwelijks als betaald werk voorkomen omdat de werkgever deze niet voldoende economisch rendabel vindt of omdat (met name in publieke sector) er geen budget beschikbaar is. Keuze: hoe om te gaan met het vraagstuk van verdringing? Voeren we een verdringingstoets uit zoals bij werken met behoud van uitkering? Bij keuze voor een doelgroep met zeer grote afstand tot arbeidsmarkt (die tot uitdrukking komt in uitkeringsduur van vijf jaar of langer) zal dit risico minder groot zijn in verband met vaak aanwezige verminderde loonwaarde). Indien gekozen wordt voor een variabele hoogte van loonkostensubsidie (LKS) op basis loonwaardemeting doet dit probleem zich niet voor. 3) **Duur contract** • In deze variant kiezen we als start van de basisbaan voor een tijdelijk arbeidscontract met een duur van twee jaar. Dit biedt enige zekerheid voor werknemers. Een vast contract voor onbepaalde tijd bij aanvang van de basisbaan is natuurlijk het hoofddoel, maar zou mogelijk bij voorbaat werkgevers afschrikken. Deze twee jaar dient ook om een evaluatiemoment in te bouwen. • Na twee jaar zijn er vier mogelijkheden: (1) Instroom bij dezelfde werkgever op basis contract voor onbetaalde tijd;

	(2) Instroom bij dezelfde werkgever met nieuw tijdelijk contract van maximaal één jaar. Na drie jaar ontstaat automatisch contract voor onbepaalde tijd op grond van de WAB, tenzij het tweede contract basisbaner net iets korter is dan één jaar (dan vindt beëindiging dienstverband plaats, onder betaling van transitievergoeding); (3) Instroom bij nieuwe werkgever op basis tijdelijk contract van twee jaar of contract voor onbepaalde tijd (en na twee jaar dezelfde vier mogelijkheden voor vervolg); (4) Instroom in WW en TW (want WW wordt toch 75% en later 70% van 70% WML waardoor je snel onder sociaal minimum komt, waardoor je TW als werknemer krijgt) en mogelijk daarna bijstand. Betrokkene krijgt een transitievergoeding mee (na twee jaar: circa 815 euro). • Een werkgever kan altijd gebruik maken van een inleen-constructie. Voor de uitzend- of detacheringsorganisatie gelden dezelfde regels: het eerste tijdelijke contract voor maximaal twee jaar, daarna desgewenst nog een tijdelijk contract van één jaar en/of instroom in vaste dienst bij de uitzend/detacheringsorganisatie zelf[33]. NB: een inlenende werkgever kan altijd besluiten de desbetreffende werknemer alsnog rechtstreeks in dienst te nemen. 4) **Beloning en deeltijd**: minimaal deeltijdfactor van 70% (25,2 uur per week bij normale arbeidsduur van 36 uur) bij een uurloon dat correspondeert met het WML, zodat de basisbaan leidt tot een (iets) hoger netto-inkomen dan bij een bijstandsuitkering voor een alleenstaande (door het ontstaan van recht op arbeidskorting). Conform uitgangspunt dat werken moet lonen. De minimale omvang van de basisbaan bedraagt zoals hierboven gezegd 70%, tegen uurloon op WML-niveau. Meer uren werken en een hoger (CAO)-loon mag, maar zijn voor kosten van de werkgever. **5) Hoogte van de loonkostensubsidie** De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie per basisbaner. De hoogte van de loonkostensubsidie is een percentage van het brutoloon en de werkgeverslasten hierover. Als sprake is van hogere verloning per uur dan het niveau dat met het minimumloon correspondeert wordt over dat deel geen LKS verstrekt. Er zijn hierbinnen keuzemogelijkheden: • keuze voor het hanteren van een vast percentage van loonkostensubsidie. De hoogte van de LKS wordt dan dus niet gebaseerd op het

[33] Het is wenselijk dat bij terbeschikkingstelling van arbeid geen gebruik wordt gemaakt van het verlicht arbeidsrechtelijk regime uit 7:691 BW (zoals bijvoorbeeld het uitzendbeding). De wijze waarop vergt nadere uitwerking.

	verdienvermogen van de basisbaner. Alternatief is de hoogte van de loonkostensubsidie te variëren op basis van het verdienvermogen van de basisbaner. Het is dan noodzakelijk (periodiek) een vorm van loonwaardemetingen uit te voeren. • keuze inzake de hoogte van deze (vaste) loonkostensubsidie, bijvoorbeeld van 50% en 70%. Een hogere loonkostensubsidie kan ervoor zorgen dat werkgevers eerder een basisbaan aanbieden, ook voor mensen met een lager verdienvermogen. Bij een vast percentage van 70% is het echter ook aannemelijk dat voor een deel van de basisbaners de loonkostensubsidie hoger is dan het verlies aan arbeidsproductiviteit. Werkgevers worden dan als het ware overgecompenseerd. Bij de vormgeving kan ook worden gekozen om de werkgeverslasten die bovenop het brutoloon komen (deels) te compenseren via LKS. In de rekenvoorbeelden in de bijlage wordt LKS verstrekt over het brutoloon en de werkgeverslasten. **6) Belegging van het werkgeverschap** Het is een keuze waar het werkgeverschap van de basisbaan te beleggen. Hieronder worden drie basisvarianten geschetst, die bij invoering verdere verdieping behoeven: 1) Reguliere werkgever neemt basisbaner in dienst en betaalt aanvulling van het loon tot het WML en (deel) werkgeverslasten. 2) Detacheringsfaciliteit neemt basisbaner in dienst en stelt deze ter beschikking aan derden. Dit kan aan de orde zijn als een werkgever wel een arbeidsplek wil bieden maar terugschrikt voor het lasten en risico's van werkgeverschap. Hierbij hoort inleenvergoeding inclusief opslag voor uitvoeringskosten detacheringsfaciliteit. NB: als geen uitzondering wordt gecreëerd is de ABU-CAO dan wel artikel 8 Waadi van toepassing (inlenersbeloning). 3) Gemeente treedt zelf op als werkgever (en keert LKS uit aan zichzelf). De basisbaan wordt dan door gemeente aangeboden. Deze opties kunnen naast elkaar bestaan. Ook mengvormen zijn denkbaar, waarbij een gemeentelijke detacheringsfaciliteit basisbaners tegen geringe inleenvergoeding ter beschikking stelt aan maatschappelijke instellingen. **7) Begeleiding en ontwikkelperspectief** De ervaring leert dat (intensieve) begeleiding op de werkplek noodzakelijk is voor de duurzaamheid van de plaatsing. Deze begeleiding maakt standaard onderdeel uit van de basisbaan. De werkgever is verantwoordelijk voor het begeleiden van de basisbaner en ontvangt hiervoor een vaste vergoeding voor de begeleidingskosten. Er zijn keuzes te maken in de hoogte van deze vergoeding.

<table>
<tr><td></td><td>Ten behoeve van de ontwikkeling van mensen in een basisbaan (zowel werkfit worden, inwerken als mogelijke doorontwikkelen op maat) kan ‘praktijkleren mbo’ als aanvullend instrument worden ingezet Praktijkleren mbo sluit aan bij het advies van de commissie om meer in te zetten op modulair opleiden passend bij de wensen en behoeften van mensen die moeilijk aan werk komen en blijven (en hun werkgever). Mensen doen stapsgewijs succeservaringen op, wat bijdraagt aan zelfvertrouwen en motivatie.</td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>Zoals hierboven beschreven zijn in de vormgeving diverse keuzes te maken. Gemaakte keuzes zullen een budgettair effect kennen; een vergroting van de doelgroep en een hogere loonkostensubsidie zal gepaard gaan met meerkosten.

Onderstaand is een globale schatting gegeven van het budgettair effect uitgewerkt voor de variant waarbij:
• Een basisbaan voor langdurig bijstandsgerechtigden (>5 jaar)
• Aantal in dit rekenvoorbeeld is gemaximeerd op 100.000 basisbaners. Met een ingroeipad van 20.000 banen per jaar.
• Waarbij vanuit gemeenten een loonkostensubsidie van 70% wordt gegeven over brutoloon plus werkgeverslasten aan werkgevers. Werkgevers betalen in dit voorbeeld basisbaners 70% WML (25,2 uur op 36 urige werkweek).
• De werkgever ontvangt daarnaast vanuit de gemeente een vast bedrag op jaarbasis voor begeleidingskosten. In het rekenvoorbeeld is uitgegaan dat werkgevers de eerste twee jaar van een nieuwe basisbaan een hoog begeleidingstarief ontvangen van 5.300 euro op jaarbasis. Na twee jaar is naar verwachting minder begeleiding nodig en ontvangen werkgevers het lage tarief van 2.000 euro per jaar.
• Gemeenten ontvangen vanuit het Rijk financiering om in de LKS en begeleidingsmiddelen te voorzien. Daarnaast krijgen gemeenten een vast budget voor de uitvoeringskosten (het tot stand brengen van de basisbaan en de uitbetaling van LKS).

<table>
<tr><td>Bedragen in mln. euro</td><td>2022</td><td>2023</td><td>2024</td><td>2025</td><td>Struc.</td></tr>
<tr><td>LKS uitgaven</td><td></td><td>300</td><td>500</td><td>800</td><td>1300</td></tr>
<tr><td>Begeleiding-skosten</td><td></td><td>100</td><td>200</td><td>300</td><td>300</td></tr>
<tr><td>Uitvoerings-kosten</td><td></td><td>20</td><td>20</td><td>30</td><td>20</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td></td><td>400</td><td>700</td><td>1100</td><td>1600</td></tr>
</table>
• In de raming is uitgegaan van ingang van de maatregel per 2023. Waarbij er een ingroeipad is van 20.000 basisbanen per jaar. De 100.000 basisbanen worden dus in 2027 bereikt.</td></tr>
</table>

	• Er is in de budgettaire raming nog geen rekening gehouden met besparingen op andere budgetten. Hierbij kan gedacht worden aan de beschikbare middelen voor bijstandsuitkeringen, re-integratieactiviteiten en uitvoeringskosten. • Mogelijk dat ook andere partijen die financieel profiteren van duurzame arbeidsdeelname en daarmee samenhangende lagere kosten (bijvoorbeeld zorggebruik) bijdragen aan de financiering van een basisbaan. • Bovenstaande berekening betreft een andere variant dan de variant die het Centraal Planbureau heeft doorgerekend.[34]
Uitvoering	• De standaardloonkosten- en begeleidingssubsidie wordt uitgekeerd door gemeenten. • Het is geen open-einderegeling. Jaarlijks wordt een landelijk budget vastgesteld (rekening houdend met ontstane rechten). Financiering gemeenten via specifieke uitkering: elke gemeente ontvangt een subsidiebudget op basis objectief verdeelmodel. • Elke werkgever (kan ook uitzend/detacheerder zijn) die basisbaner in dienst neemt (minimaal twee jaar) kan aanspraak maken op de regeling (zolang gemeentelijk subsidieplafond woongemeente basisbaner niet is bereikt). • Een (gemeentelijke) detacheringsfaciliteit kan aanjager zijn om basisbanen te realiseren door ondernemers (kunnen ook sociale ondernemingen zijn) maximaal te ontzorgen. De ondernemingen doen waarin zij goed zijn: werk creëren, de detacheerder zorgt voor personeel en begeleiding. • De uitvoering van de basisbaan is een omvangrijke operatie, afhankelijk van de gekozen omvang van de doelgroep. Ter vergelijking: voor het realiseren van de banenafspraak (125.000) is een tijdpad van 12 jaar afgesproken. Voor het actief realiseren van passende basisbanen is extra uitvoeringscapaciteit- en budget vereist.
Arbeidsmarkteffecten	• Indien basisbanen leiden tot werkgelegenheid voor bijstandsgerechtigden is dit bevorderlijk voor de arbeidsparticipatie. De precieze omvang van het arbeidsmarkteffect is vooraf lastig in te schatten. • Onbenut arbeidspotentieel wordt ingezet. Hiermee wordt toegevoegde waarde gecreëerd. • Risico op verdringing is groter naarmate gekozen wordt voor hoge LKS. • De basisbaner ervaart de voordelen van participatie: meer zelfvertrouwen, meedoen aan de samenleving en gevoel erbij te horen, sociale contacten en een iets hoger inkomen.
Juridisch (incl. Europees)	• vormgeving van de regeling via specifieke uitkering • aanpassing van/afstemming met bestaande regelgeving i.v.m. samenloop • relatie met staatssteun/AVGG bij loonkostensubsidie aan bedrijven

[34] Zie CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update actief arbeidsmarktbeleid, p. 5. Uitgaand van de creatie van 20.000 publieke banen gericht op langdurig werklozen schat CPB het budgettaire effect op €0,6 mld.

	• eventueel uitzondering in de Waadi bij ter beschikking stelling van deze doelgroep (uitzend/detacheringsfaciliteit)
Invoering	• een wetgevingstraject duurt standaard circa 18 maanden • implementatietraject regelgeving voor gemeenten minimaal zes maanden • Indien eind 2021 inhoudelijke overeenstemming is over de hoofdlijnen en het wetgevingstraject van start gaat kan deze regeling per 1 januari 2023 actief zijn. • Er zou overwogen kunnen worden om eerst experimenten op te zetten alvorens een wetgevingstraject gestart wordt.
Overige effecten	Brede inzet van het instrument basisbaan zal gevolgen kunnen hebben voor de implementatie van de banenafspraak uit het Sociaal Akkoord 2013, die specifiek gericht is op mensen met een arbeidsbeperking.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	De geschetste uitwerking is in feite een variant op de bestaande loonkostensubsidie uit de Participatiewet. Belangrijkste verschillen zijn de reikwijdte van de doelgroep, het eenvoudig gehouden vaste format van de basisbaan: minimaal twee jaar en 25,2 uur per week, vast percentage LKS en vaste vergoeding voor begeleiding.

Nadere toelichting

Hoe werkt dit voor **potentiële basisbaners?**

- Zij krijgen met de 'basisbaan' een reguliere (deeltijd) baan aangeboden van tenminste 25,2 uur per week (ruim 3 dagen per week). Hiermee verkrijgen zij inkomen uit arbeid in plaats van inkomen uit een uitkering.
- Het 'basisbaanbod' biedt vergelijkbare inkomenszekerheid als de uitkering en meer inkomenszekerheid dan instroom in het flexibele deel van de reguliere arbeidsmarkt.
- De 'basisbaan' is een eerste stap (in deeltijd) voor een doelgroep waarvoor voltijdswerk in de reguliere arbeidsmarkt op dit moment te hoog gegrepen is:
  - doorgroei naar meer uren en/of naar een reguliere baan blijft weliswaar het streven, maar
  - voor een deel van de doelgroep zal de 'basisbaan' een eindstation zijn, en dat mag ook.
- De basisbaan betekent ook een bescheiden verbetering in financiële zin.

Hoe werkt dit voor **potentiële basiswerkgevers?**

- Zij worden uitgedaagd tot baancreatie, specifiek voor de doelgroep.
- De uitdaging wordt eenvoudiger gemaakt door een aantal parameters te standaardiseren in een standaardpakket (aantal uren per week, bruto-inkomen, pakket begeleiding, gefinancierd door gemeente).
- Beoogd doel: dit is een aantrekkelijke propositie voor een werkgever, omdat het eenvoudiger is (standaardpakket inclusief benodigde begeleiding) dan reguliere inhuur van een werknemer met een nog te bepalen niveau van LKS. Over het brutoloon, al dan niet vermeerderd met werkgeverslasten. Maakt potentieel het laten uitvoeren van werkzaamheden met een lagere opbrengst mogelijk. Immers, in de mate dat een LKS een eventueel aanwezig productiviteitstekort van een werknemer overtreft geldt dat meer werkzaamheden die nu blijven

liggen wegens gebrek aan rendabiliteit (of in de publieke sector: wegens gebrek aan budget) kunnen worden opgepakt (vergt desgewenst wel een toets op verdringing).

Hoe werkt dit voor **potentiële inleners vanuit de detacheringsfaciliteit**

- Zij worden uitgedaagd tot werkcreatie, specifiek voor de doelgroep.
- De uitdaging wordt eenvoudiger gemaakt door een aantal parameters te standaardiseren in een 'default' (aantal uren per week, bruto-inkomen, pakket begeleiding, gefinancierd door gemeente) én het niet hoeven dragen van werkgeversverantwoordelijkheid.
- Beoogd doel: maximaal ontzorgen van ondernemingen die terugschrikken voor het 'gedoe' van werkgeverschap maar wel een plek willen bieden aan iemand uit de doelgroep. In de rekenvoorbeelden betaalt de inlener hiervoor alleen de kosten die niet worden gedekt door de LKS en begeleiding. Daarmee is inlenerswerkgeverschap 'duurder' dan direct werkgeverschap (zeker als op grond van het loonverhoudingsvoorschrift uit artikel 8 Waadi gelijk loon moet worden betaald).

Hoe werkt dit voor de **gemeente?** (NB: gemeente kan ofwel als werkgever, ofwel als detacheringsfaciliteit, ofwel als inlener fungeren)

- De gemeente heeft een extra instrument om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen.
- De gemeente kan de kosten van dit instrument vergelijken met de kosten die gemoeid zijn met het doorbetalen van een bijstandsuitkering.
- Beoogd doel: gemeenten hebben meer mogelijkheden om 'betaald werk voor de doelgroep' te bewerkstelligen, onder meer door zelf als werkgever of detacheerder op te treden. NB: in sommige gevallen (zie bijvoorbeeld tabel 1 bij rekenvoorbeeld 2a: Basisbaan (70% WML) bij reguliere werkgever, o.b.v. 50% of 70% LKS (over brutoloon eventueel vermeerderd met werkgeverslasten) én begeleidingssubsidie is de gemeente daarmee goedkoper uit dan mensen in de uitkering laten.

Hoe werkt dit voor de **detacheringsfaciliteit?**

- Voor de detacheringfaciliteit geldt alles dat hierboven vermeld staat voor 'basiswerkgevers'.
- Detacheringsfaciliteit moet een loon bieden dat aansluit bij de ABU-cao (i.h.b. de daarin benoemde 'allocatiegroep'), tenzij daarvoor een uitzondering wordt gecreëerd in de Waadi.
- Detacheringsfaciliteit moet een 'mark-up' (10%) calculeren (die samenhangt met de werkgeversverantwoordelijkheid, de (iets) hogere loonkosten t.o.v. het WML en het 'leegloopprisico') en zal:
  - deze mark-up doorberekenen aan inlenende werkgever
  - daarmee 'break-even' draaien en mogelijk een batig saldo overhouden, bv. door het leegloopprisico te beperken.

Tabel 1: rekenvoorbeeld bij verloning op 70% WML, per jaar

Jaarbasis	Bijstand	Basisbaan werkgever		Detachering		Reguliere baan
Variant	0	1a	1b	2a	2b	3
LKS-percentage	n.v.t.	50%	70%	50%	70%	n.v.t.
Deeltijdfactor	70%	70%	70%	70%	70%	70%
Opslag schaal (detachering)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1,69%	1,69%	n.v.t.
Mark-up (detachering)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	10%	10%	n.v.t.
Ontvanger (netto)	12.700	13.600	13.600	13.800	13.800	13.600
Gemeente (excl. jobcoach)	17.000	9.100	12.700	9.100	12.700	0
Begeleiding/Jobcoach (gemeente)	n.v.t.	5.300	5.300	5.300	5.300	n.v.t.
Werkgever/detacheerder (kosten)	0	9.100	5.500	0	0	18.200
Inlener (kosten)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	11.300	7.600	n.v.t.

Tabel 2: rekenvoorbeeld bij verloning op 80% WML, per jaar

Jaarbasis	Bijstand	Basisbaan werkgever		Detachering		Reguliere baan
Variant	0	1a	1b	2a	2b	3
LKS-percentage	n.v.t.	50%	70%	50%	70%	n.v.t.
Deeltijdfactor	70%	80%	80%	80%	80%	80%
Opslag schaal (detachering)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1,69%	1,69%	n.v.t.
Mark-up (detachering)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	10%	10%	n.v.t.
Ontvanger (netto)	12.700	15.500	15.500	15.800	15.800	15.500
Gemeente (excl. jobcoach)	17.000	10.500	14.700	10.500	14.700	0
Begeleiding/Jobcoach (gemeente)	n.v.t.	5.300	5.300	5.300	5.300	n.v.t.
Werkgever/detacheerder (kosten)	0	10.500	6.300	0	0	21.000
Inlener (kosten)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	13.000	8.800	n.v.t.

32. Eenduidige regeling die werkgevers ontzorgt en compenseert

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	Alle varianten die betrekking hebben op de basis van de arbeidsmarkt
Relatie met BMH/lopend traject	Breed Offensief BMH-traject Inclusieve Samenleving
Doel	Een eenduidige en overzichtelijke regeling die **werkgevers** ontzorgt en compenseert voor verminderde productiviteit en/of extra begeleidingskosten. Achterliggend doel: meer werkgevers bieden meer werkplekken aan deze mensen. Dit brengt een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij.
Doelgroep	Primair: reguliere werkgevers die mensen met een verminderde productiviteit en/of extra begeleidingsbehoefte in dienst nemen.
Korte uitleg	Probleem is nu dat werkgevers last hebben van verschillende regelingen met verschillende uitvoerders (UWV en gemeenten). Afhankelijk van de (uitkerings-)regeling verschilt nu de inzet van het instrumentarium en de begeleiding voor de doelgroep. Dit belemmert werkgevers bij het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep. Een kleine minderheid (12%) van alle werkgevers heeft nu bijvoorbeeld 1 of meer mensen met een arbeidsbeperking(Wajong/WIA of Participatiewet) in dienst[35]. Deze variant schetst de mogelijke vormgeving van een eenduidige regeling: • Eén wettelijke kader van landelijke instrumenten voor werkgevers (eenduidig instrumentarium werkgevers); • Eén wettelijk kader van landelijke instrumenten voor werknemers (eenduidig instrumentarium werknemers). Dit is nodig om te zorgen voor een eenduidig instrumentarium voor werkgevers en werknemers dat bovendien goed op elkaar aansluit; • Eén frontoffice (1 gezamenlijk loket/aanspreekpunt van UWV/gemeenten) om werkgevers en werknemers te ontzorgen, te helpen met administratieve afhandeling. Het betreft dienstverlening bij de inzet van landelijke instrumenten voor werkenden (eenduidige dienstverlening); • De landelijke regeling bevat eenduidiger normen voor UWV en gemeenten. Er wordt nog bezien/nader uitgewerkt of aanpassing van financieringsstromen wenselijk/nodig is.
Randvoorwaarden	Eenvoud voor werkgevers en werknemers Goed uitvoerbaar voor UWV en gemeenten (inclusief frontoffice) Voldoende financiële middelen voor de uitvoering van deze maatregel

[35] Bron: Infographic UWV-monitor arbeidsparticipatie 2019. Deze bevat ook informatie over aantallen mensen met een arbeidsbeperking die werken of aan de kant staan.

Keuzes binnen maatregel	Bij de uitwerking zijn nog diverse keuzes te maken: **1) Operationalisering van de groep** De doelgroep bestaat uit mensen met een verminderde productiviteit en/of extra begeleidingsbehoefte. Deze groep is heterogeen. Het gaat om mensen uit de Wajong, WIA en Participatiewet. Een nadere operationalisering is nodig. Deze kan er als volgt uitzien: A) Iedereen uit de beroepsbevolking met een verminderde productiviteit die niet in staat is zelfstandig het WML te verdienen. Dit wordt op basis van landelijke criteria beoordeeld door een onafhankelijke deskundige. Het betreft niet alleen mensen met arbeidsbeperkingen (bij UWV of gemeenten), maar ook mensen uit de klassieke doelgroep van de Participatiewet en niet-uitkeringsgerechtigden die vanwege persoonlijke problematiek verminderd productief zijn. Zij hebben vaak multiproblematiek (bijv. schulden, verslaving) en daardoor verminderde productiviteit en/of extra begeleidingsbehoefte; B) Iedereen uit de beroepsbevolking die een extra begeleidingsbehoefte heeft. Dit is vaak aan de orde bij mensen met verminderde productiviteit, maar het hoeft niet (voorbeeld: iemand met autisme die wel het WML kan verdienen maar extra begeleiding nodig heeft). Dit wordt ook op basis van landelijke criteria beoordeeld door een onafhankelijke deskundige. Idealiter vindt deze beoordeling tegelijk plaats met de beoordeling van A. Een keuze is verder of de regeling zich ook moet richten op werkgevers die mensen in beschut werk als bedoeld in de Participatiewet in dienst nemen (vaak gemeenten en SW-bedrijven). Deze mensen maken impliciet deel uit van de beschrijvingen van A en B. Enerzijds is hiervoor veel te zeggen vanuit het doel van een eenduidige regeling[36] Bij de keuze hen mee te nemen is afstemming van het beoordelingstraject en inpassing en afbakening van de ondersteuning aan deze doelgroep een aandachtspunt (o.a. de hoogte van de begeleidingskosten en de criteria die voor hen gelden). Anderzijds geldt voor deze mensen nu een eigen beoordelingstraject met een recht op een beschut werkplek ingeval van een positief advies. De overheid biedt deze mensen dus extra ondersteuning en garandeert een werkplek (georganiseerd door gemeenten) vanwege hun specifieke behoeftes.

[36] Het gaat hierbij om nieuw beschut werk, dus niet om de Wsw. Eén van de criteria om nu een positief advies beschut werk van UWV te krijgen is nu dat betrokkene dermate veel behoefte heeft aan begeleiding of aanpassing van de werkplek dat dit niet van een reguliere werkgevers kan worden gevraagd.

	2) Welke landelijke instrumenten moeten in de regeling komen? Eén wettelijk kader van landelijke instrumenten voor werkgevers impliceert dat het beschikbare werkgevers instrumenarium voor de verschillende groepen wordt geharmoniseerd. Zowel in het soort instrumentarium dat ingezet kan worden als de wijze waarop deze instrumenten worden vormgegeven en uitgevoerd. In de regeling worden in elk geval instrumenten opgenomen die werkgevers compenseren voor verminderde productiviteit en extra begeleidingskosten. Het betreft dan de volgende instrumenten: 1) Loonkostensubsidie of loondispensatie: Op dit moment wordt voor de doelgroep Participatiewet loonkostensubsidie (LKS) en voor de de Wajong loondispensatie (LDP) ingezet om werkgevers te compenseren voor de verminderde productiviteit. Uit oogpunt van eenduidigheid blijft met deze maatregel alleen nog het instrument LKS bestaan. Dit instrument is inzetbaar voor mensen met verminderde productiviteit, ongeacht het uitkeringsregime. Er is gekozen voor LKS omdat dit voordelen biedt voor werknemers (zij ontvangen dan cao loon of WML, naar rato van het dienstverband), gelet op maatschappelijke bezwaren en ervaringen onder Rutte III[37]. Bij LKS ontvangt de werkgever compensatie zolang hij iemand met verminderde productiviteit in dienst heeft; de hoogte daarvan wordt in dit voorstel net als nu in de Participatiewet bepaald op het verschil WML en de loonwaarde, verhoogd met een vergoeding (23,5%) werkgeverslasten. Andere keuzes zijn ook denkbaar.[38] In de uitwerking is aandacht nodig voor lopende gevallen.[39] 2) Persoonlijke ondersteuning op de werkvloer. Het is een reguliere taak van werkgevers om hun werknemers aan te sturen en te begeleiden. Dit reeds bestaande instrument compenseert werkgevers voor extra kosten van begeleiding en ontzorgt hen daarbij. Het betreft in eerste instantie een voorziening voor werknemers, maar gemeenten (en UWV via de interne jobcoach) zetten het ook in als een voorziening voor werkgevers. Voorstel is om op basis van een landelijk kader het recht op persoonlijke ondersteuning te regelen. De intensiteit van deze ondersteuning wordt objectief vastgesteld naargelang de behoefte in de individuele situatie. De landelijke regeling biedt de kaders, de uitwerking vindt in maatwerk plaats. Denkbaar is een

[37] In het regeerakkoord van Rutte-III stond het voornemen om loondispensatie in de Participatiewet in te voeren. Daarvan is vanwege complicaties voor de uitvoering en maatschappelijke bezwaren afgezien (Kamerstukken II 2017/18, 34352, nr. 115).
[38] Bijv. hoogte bepalen op het verschil tussen het feitelijke loon (evt. met een maximum) en de loonwaarde. Of een vast percentage, zoals gedaan is in het variant basisbanen.
[39] In de Wajong werken nu ca. 18.500 mensen met loondispensatie, in de Participatiewet ruim 20.000 met loonkostensubsidie.

	bepaald maximumaantal uren ondersteuning per jaar. De compensatie is het eerste jaar het hoogst en loopt daarna af omdat mensen zich ontwikkelen en na enige tijd meer van de werkgever mag worden verwacht. De duur wordt genormeerd op ten hoogste drie jaar, tenzij verlenging nodig is. Er worden waarborgen opgenomen om het belang van de werknemer (o.a. voorkomen uitval) en van de werkgever (o.a. beperkt aantal jobcoaches per onderneming) te borgen. Daarbij wordt ook de kwaliteit geborgd. In hoeverre dit een voorziening voor werkgevers wordt (waarbij de werkgever met een subsidie de persoonlijke ondersteunuing organiseert), dan wel een hybride vorm (waarbij de ondersteuning deels via de werkgever, deels via de werknemer loopt) is een hoofdkeuze bij de uitwerking van dit instrument[40]. Dit kan het beste binnen de landelijke regeling worden uitgewerkt. 3) Werkplekaanpassingen, andere werkvoorzieningen of vervoersvoorzieningen die nodig kunnen zijn om mensen uit de doelgroep te laten functioneren. Zij worden op aanvraag volgens landelijke criteria toegekend naargelang van de ondersteuningsbehoefte die wordt vastgesteld (maatwerk). 4) No-riskpolis. De no-riskpolis compenseert werkgevers voor kosten van loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer. De doelgroep van de no-riskpolis is nu geharmoniseerd (waarbij er een koppeling is met de banenafspraak) en omvat mensen met een arbeidsbeperking. Uit oogpunt van een eenduidige regeling kan ervoor worden gekozen om de reikwijdte uit te breiden tot de gehele doelgroep van de eenduidige regeling. Een uitbreiding dus met mensen met verminderde productiviteit en/of extra begeleidingsbehoefte die nu niet onder de banenafspraak vallen). Dit leidt tot meerkosten. Bij de uitwerking worden zoveel mogelijk de inzichten uit nog lopende onderzoeken naar de no-riskpolis betrokken. 5) Meetellen voor de banenafspraak De banenafspraak is een landelijk instrument dat in een eenduige regeling thuishoort want het is voor werkgevers financieel aantrekkelijk om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden. De keuze voor een eenduidige regeling voor werkgevers betekent wel heroverweging van de vormgeving van de banenafspraak zoals we die nu kennen. Het ligt niet in de rede om binnen de eenduidige regeling, opnieuw een subgroep te creëren. Gekozen zou kunnen worden om een

[40] Er is hierbij samenhang met punt 3 (instrumenten voor de werknemer). Belangrijkste voordeel van het eerste is een ruimere regeling voor de werkgever, nadeel dat de werknemer dit vaak als een verlengstuk van de werkgever ziet (niet onafhankelijk, minder eigen regie).

	nieuwe banenafspraak te ontwerpen voor de ondersteuning van alle mensen met verminderde productiviteit. Dit is verbreding t.a.v. de huidige doelgroep (gericht op mensen met een arbeidsbeperking. Vanwege de verbreding zal opnieuw gekeken moeten worden naar de nulmeting (ophogen) en de streefaantallen (waarschijnlijk ophogen), dit kan budgettair neutraal worden vormgegeven.[41] Aangezien de banenafspraak onderdeel is van het sociale akkoord van 2013, vergen wijzigingen afstemming met sociale partners. Een vraag is nog of het loonkostenvoordeel banenafspraak c.q. arbeidsgehandicapte werknemers[42] moet worden opgenomen. Dit zijn nu fiscale instrumenten om werkgevers over de streep te trekken iemand aan te nemen omdat er altijd wel bijkomende kosten zijn. Omdat het LKV banenafspraak al structureel gemaakt wordt en de instrumenten in de eenduidige regeling zo veel mogelijk gelijk worden getrokken, verwatert het onderscheid tussen LKV en LKS. Daarom kan ook gekozen worden om het LKV in de LKS te incorporeren. Als hiervoor wordt gekozen vallen er middelen vrij die binnen de landelijke regeling kunnen worden benut. De precieze vormgeving is een zaak van nadere uitwerking. Genoemde instrumenten maken deel uit van de landelijke regeling voor werkgevers. Aanvullend kunnen UWV en gemeenten besluiten om ook andere instrumenten toe te kennen. Zo kunnen zij, net als nu, zo nodig arbeidsmarktgerichte (om)scholing inzetten als dat nodig is. **3) Landelijke instrumenten voor de werknemer** Aan de kant van **de werknemer** wordt ook vaak landelijk instrumentarium ingezet, naargelang van de behoefte aan ondersteuning. Het is vanweg de eenduidigheid en aansluiting op de instrumenten voor werkgevers gewenst deze ook op te nemen in de landelijke regeling. Het betreft met name: 1) Persoonlijke ondersteuning: zoals hiervoor al is aangegeven is deze ondersteuning vaak primair voor werknemers bedoeld. 2) Werkplekaanpassingen of ander voorzieningen: zoals hiervoor al is aangegeven kan het zich voordoen dat werknemers 'persoonsgebonden' werkplekaanpassingen of andere werkvoorzieningen nodig hebben om hun werk te kunnen doen.

[41] Als ervoor gekozen wordt de doelgroep beschut werk mee te nemen in de eenduidige regeling heeft dit ook gevolgen voor het meenemen van die doelgroep in de doelgroep banenafspraak en het meetellen voor de afspraken.
[42] Hoogte is nu € 2.000,- resp. € 5.000,- per jaar, beide maximaal drie jaar.

<table>
<tr>
<td></td>
<td>
4) Vereisten
Om te bevorderen dat mensen niet alleen in dienst worden genomen maar ook worden gehouden kan een keuze zijn om een aantal vereisten te stellen, zoals ondersteunende instrumenten en dienstverlening alleen beschikbaar stellen als de werkgever een specifiek soort contract aanbiedt (bijv. een contract voor tenminste zes maanden tegen tenminste WML per uur).

5) Wie voert de regeling uit?
Om te borgen dat de landelijke regeling zo eenduidig mogelijk wordt uitgevoerd kan worden overwogen om te kiezen voor één landelijke uitvoerder. Conceptueel zou UWV hiervoor het meest in aanmerking komen. Een dergelijke keuze heeft echter overwegende bezwaren. Dit zou immers neerkomen op een ingrijpende stelselherziening en een streep zetten door de decentralisatie van de Participatiewet. Deze beoogde o.a. meer maatwerk en integraal beleid in het sociaal domein. Daarom is het gewenst de uitvoering niet overhoop te halen en aan te sluiten bij al bestaande structuren, met een belangrijke rol voor de arbeidsmarktregio. UWV en gemeenten blijven de ondersteuning aan werkgevers en mensen met een verminderde productiviteit en/of extra begeleidingsbehoefte bieden, nu echter in het kader van de eenduidige landelijke regeling.
Uit oogpunt van eenduidige dienstverlening is het wel gewenst daarbij te voorzien in 1 gezamenlijke frontoffice, d.w.z. 1 gezamenlijk publiek loket/aanspreekpunt voor werkgevers en werknemers. Het betreft dienstverlening bij de inzet van landelijke instrumenten voor werkenden. Doel is o.a. om werkgevers en werknemers te ontzorgen, te helpen met administratieve afhandeling, etc. Dit door afgestemde en samenhangende dienstverlening van gemeenten en UWV aan werkgevers én werkzoekenden in de arbeidsmarktregio’s.

6) Financiering
Uitvoerders moeten beschikken over voldoende middelen om hun taak (uitvoering van de landelijke regeling) te kunnen uitvoeren. De Cie. vindt dit een belangrijke randvoorwaarde.
De landelijke regeling bevat eenduidiger normen voor UWV en gemeenten. Er wordt nog bezien/nader uitgewerkt of aanpassing van financieringsstromen wenselijk/nodig is.
</td>
</tr>
<tr>
<td>Budgettair</td>
<td>
Onderstaande tabel geeft de budgettaire gevolgen weer, waarbij uit is gegaan van invoering per 1-1-2024.

<table>
<tr><th>(bedragen in € mln.)</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>Struc.</th></tr>
<tr><td>Invoering LKS Wajong</td><td></td><td>41</td><td>41</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Invoering LKS WIA</td><td></td><td>5</td><td>1</td><td>-1</td></tr>
<tr><td>Transitiekosten landelijke instrumenten</td><td></td><td>5</td><td>5</td><td>0</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
</table>

Persoonlijke ondersteuning *		27	30	54
Uitbreiding no-riskpolis		5	10	20
Afschaffen LKV's **		-161	-279	-292

* Kosten hangen af van invulling landelijk kader
** Het effect van het incorporeren van de LKV's in de LKS is niet meegenomen in deze raming.

De budgettaire gevolgen van deze variant zien op de volgende elementen:

- Invoering van LKS voor Wajong en WIA; De afschaffing van LDP en invoering van LKS in de Wajong leidt tot meerkosten omdat werkgevers bij LKS ook een deel (23%) van de werkgeverslasten vergoed krijgen. De invoering van LKS voor de WIA-doelgroep leidt in eerste instantie tot meerkosten. Er is binnen de WIA op dit moment geen mogelijkheid voor LKS, waardoor er op de lange termijn een kleine besparing optreedt door de besparing op uitkeringslasten.
- Transitiekosten landelijke instrumenten (afgestemde en samenhangende werkgeversdienstverlening en werkzoekendendienstverlening); Met de maatregelen uit deze variant wordt harmonisering en uniformering van regelgeving beoogd. Landelijke instrumenten worden geharmoniseerd en onder één regeling samengebracht. Dit heeft consequenties voor de uitvoeringspraktijk van met name gemeenten. De dienstverlening en bestaande processen zullen aangepast moeten worden aan de landelijke voorschriften. Er zijn daarom incidentele middelen nodig om deze transitie mogelijk te maken. Gemeenten en arbeidsmarktregio's worden vanuit deze middelen gecompenseerd voor de aanpassingen die zij moeten verrichten. Daarnaast kunnen deze middelen ingezet worden voor een landelijk ondersteuningsteam die gemeenten en regio's kan ondersteunen bij de transitie. Ook worden deze middelen gebruikt voor de uitwerking van de landelijke regelingen. De geraamde incidentele middelen omvatten 1 miljoen voor het ondersteuningsteam en 4 miljoen voor verdere transitiekosten.
- Persoonlijke ondersteuning; op dit moment is zowel voor de doelgroep Wajong als doelgroep Participatiewet budget beschikbaar om in de begeleiding naar werk te voorzien. Dit is reeds een reguliere taak. Voor de doelgroep Participatiewet geldt dat gemeenten beleidsvrijheid hebben om de re-integratiemiddelen – binnen de wettelijke kaders – in te zetten. Deze variant stelt voor de persoonlijke ondersteuning zoveel mogelijk te uniformeren door een landelijk kader. De budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de normen die in dit landelijk kader

	worden opgenomen. De normen van UWV liggen nu in de meeste gevallen hoger dan de gemiddelde normen van gemeenten. Als ervoor gekozen wordt de normen van UWV te volgen zijn er extra kosten voor gemeenten. Wordt gekozen voor de huidige gemeentelijke normen dan kan dit onderdeel voor gemeenten budgettair neutraal worden vormgegeven en is er mogelijk sprake van minder kosten bij UWV. Bij de raming is ervan uitgegaan dat gemeenten meer middelen nodig hebben voor persoonlijke ondersteuning op een vergelijkbaar niveau als UWV.[43] • No-riskpolis: Indien de keuze wordt gemaakt om werkgevers te compenseren voor kosten voor personen uit de eenduidige regeling, heeft dat hogere uitgaven voor de ZW tot gevolg. Doordat individuele werkgeversprikkels wegvallen om verzuim tegen te gaan, zullen bovendien de WIA-uitgaven op termijn toenemen. • Opbrengst afschaffen LKV's; Indien de keuze wordt gemaakt om de LKV's af te schaffen, levert dit een besparing op. Het voorstel is om deze middelen deels te incorporeren in de LKS en de resterende middelen in te zetten binnen de andere instrumenten van de landelijke regeling.
Uitvoering	De uitvoering van één landelijke regeling is een omvangrijke operatie omdat ondersteunende landelijke instrumenten uit verschillende wetten moeten worden geharmoniseerd binnen één wettelijke regeling. De uitwerking dient daarom in nauw overleg met de uitvoering plaats te vinden. Vervolgens moet de uitvoeringspraktijk bij de uitvoerende gemeenten en UWV hierop worden aangepast. Bijvoorbeeld door een combinatie van werkgeverservicepunten en een gezamenlijke werkzoekendedienstverlening van UWV en gemeenten te realiseren.
Arbeidsmarkteffecten	De arbeidsmarkteffecten hangen niet alleen van de economische situatie af, maar ook van de nadere uitwerking. In de uitwerking zal o.a. bepaald moeten worden wat de omvang van de doelgroep wordt, welke instrumenten onder de nieuwe regeling vallen en wat de hoogte van de vergoedingen zullen zijn. Een eenduidige en overzichtelijke regeling kan er in potentie toe leiden dat werkgevers eerder geneigd zullen zijn om mensen met een verminderde productiviteit of

[43] De aanname is gehanteerd dat intensieve jobcoaching € 2400 meer kost dan regulier en dat ca. 10% van de jobcoaching intensief zal zijn. Aanvullend is een inschatting gemaakt van de groep die nu helemaal geen jobcoaching krijgt, maar dit nav de maatregel wel zal ontvangen. Hiervoor is een vergelijking met de wajong gemaakt. 34% van de werkende wajongers heeft een jobcoach (zie UWV monitor arbeidsparticipatie). Dit percentage is toegepast op de groep werkende p-wetters uit het doelgroepenregister na vergelijking met het verschil tussen deze uitkomst en de hoeveelheid jobcoaching uit de SRG.

	extra begeleidingsbehoefte aan te nemen. Dit kan resulteren in een toename van de arbeidsvraag[44].
Juridisch (incl. Europees)	Van belang is dat de regeling voldoet aan het VN-Verdrag handicap. Het doel van het Verdrag is te bevorderen dat mensen met een beperking 'op gelijke voet met anderen' kunnen deelnemen aan de maatschappij, dus ook aan werk. Hiermee hangen de beginselen van het Verdrag samen: non-discriminatie, gelijke kansen, toegankelijkheid en respect voor waardigheid en eigen autonomie.
Invoering	• Een wetgevingstraject duurt standaard circa 18 maanden • Implementatietraject is minimaal zes tot twaalf maanden. • Indien eind 2021 inhoudelijke overeenstemming is over de hoofdlijnen en het wetgevingstraject van start gaat kan deze regeling per 1 januari 2024 actief zijn.
Overige effecten	Het beoogde effect van de regeling (meer werkplekken bij meer werkgevers voor mensen) draagt bij aan een inclusieve samenleving, de gezondheid van de deelnemers, sociale contacten en sociale cohesie. Dit vermindert verder de uitkeringsafhankelijkheid en vergroot de werk- en inkomenszekerheid voor mensen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Een eenduidige regeling kan ook op andere wijze, bijvoorbeeld met 1 uitvoerder (UWV). Zoals hiervoor is aangegeven zijn hieraan overwegende bezwaren verbonden.

[44] Theoretisch gezien kan het ook leiden tot verdringing. CPB kan geen sterke conclusies trekken wat betreft de vraag of actief arbeidsmarktbeleid in Nederland tot verdringing leidt. Mocht er als gevolg van het huidig instrumentarium al sprake zijn van verdringing, dan is de verwachting dat de invoering van een eenduidige regeling hier slechts beperkt invloed op heeft. Deze variant beoogd namelijk primair harmonisering en uniforming. Zie ook: CPB., & SCP. (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt: beschrijving en beleving.*

33. Huis voor de uitkeringsgerechtigden

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	34 Investeer in mensen die niet op eigen kracht aan de slag komen 28 Individueel ontwikkelbudget 27 Loopbaanwinkel BMH 5 variant 16 Eén loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden BMH 5 variant 15 Matchen op vaardigheden mogelijk maken BMH 5 variant 11 Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen BMH 6 Inclusieve samenleving Maatregel 3 Investeren in persoonlijke begeleiding bijstandsgerechtigden
Relatie met BMH/ lopend traject	BMH Inclusieve samenleving BMH Ongekend Talent BMH Wat mag de burger van de overheid verwachten
Doel	• Doel van de maatregel: waar het niet mogelijk is mensen tijdig van werk naar werk te begeleiden biedt het stelsel van sociale zekerheid passende hulp om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen, zodat het verlies van menselijk kapitaal tot een minimum wordt beperkt (Eindrapport Commissie Regulering van Werk, blz. 82). • Hiermee wordt participatie bevorderd en langdurige uitkeringsafhankelijkheid voorkomen. Door de activerende setting wordt voorkomen dat mensen naarmate de tijd verstrijkt terecht komen in een neerwaartse spiraal. Wederkerigheid met als kern dat tegenover het recht op passende ondersteuning de plicht staat om de handen uit de mouwen te steken.
Doelgroep	• De maatregel is gericht op alle uitkeringsgerechtigden. In zijn meest vergaande vorm betreft het alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, ZW-, WW- en bijstandsuitkeringen: circa 1,4 mln. personen per jaar.
Korte uitleg	Uitkeringsontvangers werken vanaf dag één in een gestructureerde setting aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt. Zij doen dat in een speciaal daarvoor ingericht huis (bijvoorbeeld een ”loopbaan of doorgroeihuis”) waar zij zich ‘s ochtends melden en, als op een werkdag, dagelijks activiteiten uitvoeren die zijn omschreven in hun persoonlijke werkplan. Meer specifiek geldt dat: • Er effectieve persoonlijke begeleiding wordt geboden die is afgestemd om de ondersteuning die nodig is (maatwerk). • Mensen volgen talentontwikkelingsprogramma’s of werk-leerprogramma’s. De re-integratieprogramma’s richten zich op het vergroten van kennis, vaardigheden en competenties. Mogelijk is ook dat mensen bezig zijn met

	het wegnemen van belemmeringen, zoals schulden, gezondheidsproblemen, relatieproblemen en taalproblemen. • Er is sprake van wederkerigheid. Er volgen sancties in de vorm van kortingen op de uitkering als geen actieve inzet wordt getoond.
Randvoorwaarden	• Organisatie: voldoende huisvesting, begeleiding plus management en ondersteuning, voldoende arbeidskundige/medische capaciteit om arbeidsvermogen te beoordelen als dat in het Huis aan de orde komt (nb: ao-keuringen blijven plaatsvinden zoals nu). • samenwerking binnen het lokale sociaal domein om integrale dienstverlening te kunnen bieden, inclusief ICT-ondersteuning, dit in samenhang met bundelen dienstverlening gemeenten en UWV. • voldoende gedifferentieerd ondersteuningsaanbod, zoals sociale activeringsplekken en werkervaringsplaatsen en dergelijke • Handhaving indien uitkeringsgerechtigden niet constructief meewerken.
Keuzes binnen maatregel	• Doelgroep: o Alternatief 1: de brede groep uitkeringsgerechtigden beperken tot iedereen met een vastgesteld arbeidsvermogen (WW, Bijstand, niet-werkende WGA en niet-werkende Wajongers, ca. 900.000 personen in 2020, pre-Corona) o Alternatief 2: uitsluitend het deel van de mensen (langdurig) in de bijstand (ca. 280.000 personen langer dan twee jaar). o Alternatief 3: beperking van de maatregel tot instroom mét arbeidsvermogen van wie de baankans op basis van objectieve toets laag wordt ingeschat. De indicatiestelling wordt dan wel een uitdaging, omdat deze de toegangspoort vormt voor intensieve dienstverlening/ ondersteuning. • Verplichtend karakter: de dienstverlening beperken tot mensen die zich hiervoor vrijwillig aanmelden. • Intensiteit: de hoeveelheid dagen dat iemand in het huis aanwezig moet zijn beperken van 5 naar bijvoorbeeld 2 of 3 dagen per week. • Duur: de duur dat iemand in een gestructureerde setting aan verbetering van zijn kansen op de arbeidsmarkt werkt beperken tot een bepaalde periode i.p.v. de gehele uitkeringsperiode. NB: de commissie stelt zelf voor dat als mensen na deze fase geen werk hebben gevonden, zij dan zinvolle werkzaamheden uitvoeren die hun kans zich te ontplooien vergroten en een waardevolle bijdrage leveren aan de samenleving (pagina 83). • Sancties: Meer coulance in het sanctiebeleid of een meer strikte aanpak.

<table>
<tr><td>Budgettair</td><td>Dit betreft een globale inschatting van de budgettaire gevolgen. De belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan de raming zijn hieronder nader geëxpliciteerd.

In de raming is geen rekening gehouden met eventuele besparing op uitkeringslasten of uitvoeringskosten door uitstroom of door sancties. Ook is nog geen rekening gehouden met reeds beschikbare (re-integratie)budgetten. Dit vergt nadere uitwerking. Tot slot is afstemming met de uitvoering gewenst ten behoeve van een meer accurate inschatting van implementatie en uitvoeringskosten, inclusief de benodigde personeelsinzet (structureel ca. 28.500).

<table>
<tr><td>Bedragen in mln. euro</td><td>2022</td><td>2023</td><td>2024</td><td>2025</td><td>Struc (2028)</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>200</td><td>1.550</td><td>2.350</td><td>3.150</td><td>7.100</td></tr>
<tr><td>Trajecten incl. huisvesting</td><td></td><td>1.200</td><td>1900</td><td>2.600</td><td>6.500</td></tr>
<tr><td>Implementatie en uitvoering</td><td>200</td><td>300</td><td>400</td><td>500</td><td>500</td></tr>
<tr><td>Handhaving</td><td></td><td>50</td><td>50</td><td>50</td><td>100</td></tr>
</table>

Aannames
• Doelgroep is beperkt tot de brede groep uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen: WW, Bijstand, niet-werkende WGA- en Wajongers, ca. 800.000 personen in 2020 vanaf dag 1 instroom.
• Deelnemers krijgen 5 dagen per week de intensieve begeleiding vanuit het huis.
• Aanname is dat er sprake is van een gevarieerde behoefte aan ondersteuning, waarbij per ondersteuningstype de kosten verschillen:
  ○ 1/3 van de deelnemers krijgt klassikale begeleiding en training (circa €9.000 per persoon per jaar).
  ○ 1/3 van de deelnemers heeft een individuele werk of studieplek binnen het huis (circa €8.500 per persoon per jaar).
  ○ 1/3 van de deelnemers is niet fysiek aanwezig, maar volgt opleiding, stage, vrijwilligerswerk o.i.d. buiten de deur (€3.500 kosten per persoon per jaar).
• De duur van het traject en begeleiding is niet gemaximeerd (loopt door tot uitstroom uit de uitkering).
• Gefaseerde invoering waarbij een eerste groep mensen 1,5 jaar na invoering van de maatregel (gerekend vanaf juli 2021) een traject via het huis der uitkeringsgerechtigden start.</td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>• Uitvoering(sverantwoordelijk) bij gemeenten en UWV. Onder hun leiding kunnen regionale publiek- privaat samenwerkingsverbanden ontstaan waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven en</td></tr>
</table>

	andere private partijen samenwerken met gemeenten en UWV. • Gelet op de vele aannames: om hoeveel mensen gaat het, wat hebben zij effectief nodig, onderscheid naar verschillende deelgroepen, schattingen van prijzen, et cetera zal gefaseerd moeten worden begonnen met de inrichting en uitvoering van dit stelsel. • De instroom WW (met bijstand volgend op afstand) is sterk conjunctuurafhankelijk: de WW-populatie heeft de afgelopen 10 jaar geschommeld tussen ongeveer de 174.000 en de 441.000. Deze fluctuaties maken het complex de uitvoeringscapaciteit gedurende de periode op het juiste niveau te houden. Dit impliceert periodes van over/ondercapaciteit en mogelijk leegstand van huisvesting.
Arbeidsmarkt-effecten	• Aangenomen mag worden dat door de intensieve begeleiding structurele extra uitstroom uit de uitkering gerealiseerd kan worden. Een deel van deze uitstroom zal enkel uit de uitkering zijn (wegens niet-rechthebbend), een deel van deze uitstroom zal ook daadwerkelijk richting de arbeidsmarkt zijn (verbetering arbeidsmarktpositie c.q. betere aansluiting op de vraag). Een precieze schatting van de toename van het arbeidsaanbod is echter niet goed te maken. • Leidt mogelijk ook tot minder duurzame werkhervatting: mensen worden mogelijk in een baan geplaatst die minder vaak de optimale match zal blijken (threat effect, waarbij werklozen sneller baan accepteren om het Huis te kunnen verlaten).
Juridisch (incl. Europees)	• Aanpassing WW, WIA en WAJONG: opname opdracht UWV tot sluitende aanpak re-integratie, opname aanwezigheidsplicht uitkeringsgerechtigden, aanpassen sanctie-instrumentarium. Aanpassen Participatiewet: idem • Aanpassen Wet SUWI (samenwerkingsverplichting) • Wettelijke basis gegevensuitwisseling
Invoering	• Deze maatregel vergt een wetswijziging. Dit heeft gemiddeld een doorlooptijd van 18 maanden. • Er is aanzienlijk meer tijd nodig voor implementatie bij gemeenten en UWV, gelet op aantallen is daarom gefaseerde invoering vereist. Bij wijze van indicatie: het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs bedraagt op dit moment circa 1 miljoen. • Gelet op huidige tekort aan leerkrachten, casemanagers en aan arbeidskundige/medische capaciteit lijkt invoering op deze schaal niet op korte termijn haalbaar. Invoering voor een kleinere doelgroep zal sneller kunnen. • Overweging is om het huis der uitkeringsgerechtigden eerst in pilotvorm uit te proberen. Dit lijkt ook verstandig gezien de complexiteit, omvang van de doelgroep en investeringen die nodig zijn om het systeem op te tuigen.

Overige effecten	• Vermindering van uitkeringsafhankelijkheid en vergroting van inkomenszekerheid • Participatie draagt bij aan de gezondheid van de deelnemers, sociale contacten en sociale cohesie, tegengaan ontstaan achterstandswijken, tegengaan tweedeling maatschappij • Risico van 'dead weight loss': een deel van de uitkeringsgerechtigden zou ook zonder deze aanpak zijn uitgestroomd naar werk (frictiewerkloosheid) • Toegevoegde waarde van fysiek samenbrengen werkzoekenden op een locatie zal zeker niet in alle gevallen opwegen tegen de hoge (huisvestings)kosten. Zo nemen de plichten van WW-ers bijvoorbeeld behoorlijk toe. Anderzijds is een effect denkbaar van elkaar positief beïnvloeden, leren van elkaar/intervisie en netwerken. • Een deel van de uitkeringsgerechtigden verzorgt kinderen en verleent mantelzorg. Aanwezigheidsplicht heeft dus gevolgen op deze terreinen. • Voorkomen moet worden dat een groep met grote afstand tot de arbeidsmarkt jarenlang aan het Huis wordt verbonden. Er zal een aanvullend instrument beschikbaar moeten komen (de Commissie spreekt van "zinvolle werkzaamheden". • (ex-)werkgevers kunnen thans als eigenrisicodrager ZW en WGA verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van zieke en arbeidsongeschikte ex-werknemers. Met het (publieke) huis wordt de prikkel voor (ex-)werkgevers voor die re-integratie kleiner, en vervalt daarmee grotendeels de prikkel om eigenrisicodrager te zijn. Het is daarmee de vraag of de hybride ZW en WGA-markt kan voortbestaan.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Alternatief: deze "gestructureerde setting" niet uitsluitend invullen via een "in-house" benadering, maar via een strak begeleidingstraject. Een in-house-traject kan daarvan onderdeel zijn (vergelijk bijvoorbeeld benadering Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, waarbij trajecten van drie maanden worden georganiseerd: vier weken klassikale training, vier weken werkervaringsplaats, vier weken stage bij reguliere werkgever). Het is te overwegen het basisidee van een integraal dienstverlenings-concept nader uit te werken, bijvoorbeeld via een aantal pilots: welke functionaliteiten zouden moeten worden gecombineerd in een Leer/werk/ontwikkelbedrijf (dienstverlening, advies en ondersteuning, leerwerkloket, matching, re-integratie, sociale activering, Wmo/zorg, taal, schuldhulpverlening, regelen van kinderopvang)? Voor welke groepen? Is het een eerstelijnsvoorziening (huisartsmodel) of breder, et cetera?

	Alternatief voor de uitvoering: introductie één landelijke uitvoeringsorganisatie voor deze intensieve arbeidsvoorzieningsaanpak (waarbij dus sprake is van een knip tussen arbeidstoeleiding en uitkeringsverstrekking die blijft uitgevoerd worden door gemeenten en UWV).

34. Investeer in mensen die niet op eigen kracht aan de slag komen

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	Alle varianten die betrekking hebben op deelterrein basis van de arbeidsmarkt
Relatie met BMH/lopend traject	BMH 6 Naar een inclusieve samenleving
Doel	Een verhoging van de middelen voor re-integratie en activering stelt gemeenten in staat om de dienstverlening aan werkzoekenden te intensiveren en meer aandacht te geven aan bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Door de huidige crisis loopt het bijstandsvolume snel op. Met deze maatregel wordt voorkomen dat gemeenten de beperkte re-integratiemiddelen alleen inzetten voor de nieuwe instroom met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel is om de kans op volwaardige participatie van *alle* bijstandsgerechtigden te vergroten. Persoonlijk contact en begeleiding is nodig om hen vanuit een uitkeringssituatie naar werk te begeleiden of andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of dagbesteding. Ook vanuit wederkerigheid is dit van belang. Activering is niet vrijblijvend.
Doelgroep	Bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
Korte uitleg	De uitgangspunten van de interventies zijn: • Integraal: er wordt breder gekeken dan alleen de mogelijkheden tot re-integratie naar werk. Ook welzijns-, gezondheids-, scholingsaspecten, en andere belemmerende factoren, zoals schulden of verslaving, kunnen een rol spelen. • Intensieve en langdurige persoonlijke begeleiding: een klantmanager of andere begeleider van de gemeente heeft regelmatig en gedurende langere tijd contact. In het verlengde van regelmatig persoonlijk contact zet de gemeente re-integratievoorzieningen in, of andere vormen van ondersteuning, als werk (nog) niet aan de orde is.
Randvoorwaarden	• De financiële middelen die gemeenten beschikbaar hebben voor re-integratie en activering zijn de belangrijkste randvoorwaarden om te komen tot meer persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden. • Extra middelen zijn een noodzakelijke voorwaarde maar dit alleen is niet voldoende. Er is ook voldoende personeel met de juiste vaardigheden nodig bij gemeenten om in de dienstverlening te voorzien. De caseload is een belangrijk aandachtspunt. • Het is belangrijk dat gemeenten gebruik maken van bewezen methoden van activering (“evidence based”).

<table>
<tr><td></td><td>

- Van bijstandsgerechtigden wordt verwacht dat zij meewerken aan activering en zich volledig hiervoor inzetten. Het is niet vrijblijvend.

</td></tr>
<tr><td>Keuzes binnen maatregel</td><td>

- Gevarieerd kan worden in de intensiteit van het persoonlijk contact (frequentie en duur van de gesprekken) en de mate van ondersteuning die vervolgens wordt geboden (scholing, aanpak problematiek etc). Naarmate er uitgegaan wordt van een hogere intensiteit is ook meer budget nodig.
- Er kunnen verschillende keuzes worden gemaakt ten aanzien van de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid behouden bij het intensiveren van de persoonlijke begeleiding (zie ook kopje ‘Uitvoering’).
- Bijstandsgerechtigden moeten erop worden aangesproken dat zij zich inspannen om werk te vinden en als dat niet gaat in een andere vorm iets terug te doen voor de samenleving (principe van wederkerigheid). Bij de invulling hiervan zijn keuzes te maken, bijvoorbeeld over het opleggen van sancties als mensen zich onvoldoende inspannen.

</td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>

- De omvang van het budget bepaalt hoeveel ruimte gemeenten hebben om de persoonlijke begeleiding te intensiveren.
- Hieronder is een structurele verhoging (500 mln.) van het re-integratiebudet voor gemeenten uitgewerkt. Dit bedrag komt bovenop het reeds beschikbare re-integratiebudget voor klassieke bijstandsgerechtigden (circa 525 mln. per jaar).
- De raming is erop gebaseerd dat langdurig bijstandsgerechtigden die in de huidige situatie te weinig worden geholpen ook begeleiding krijgen. De extra middelen maken het mogelijk om alle bijstandsgerechtigden vier keer per jaar te spreken en passende ondersteuning te bieden. In de raming is nog geen rekening gehouden met de extra instroom in de bijstand als gevolg van de coronacrisis.
- Het budget is taakstellend en beweegt niet mee met bijstand volumes. De reeks kent een oploop omdat opschaling van de dienstverlening alleen geleidelijk mogelijk is.
- Bij de raming is rekening gehouden met een implementatieperiode voor gemeenten van 6 maanden. Verondersteld is dat de maatregel per 1-7-2021 wordt aangekondigd.

<table>
<tr><th>Bedragen in mln. Euro</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th></tr>
<tr><td>Intensiveren gemeentelijke dienstverlening participatie</td><td></td><td>200</td><td>300</td><td>400</td><td>500</td></tr>
</table>

</td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>

- Uitvoering van re-integratie dienstverlening aan bijstandsgerechtigden is reeds belegd bij gemeenten. Gemeenten kunnen naast eigen activiteiten ook re-integratievoorzieningen inkopen bij derden.

</td></tr>
</table>

	• Gemeenten krijgen meer middelen via de Integratie Uitkering Participatie (onderdeel van het gemeentefonds). De gemeenten hebben beleidsvrijheid t.a.v. de besteding van de middelen. Om doelmatigheid van de maatregel te vergroten kunnen in een Bestuursakkoord afspraken worden gemaakt over inzet en resultaten. • Alternatief is de opdracht van gemeenten te expliciteren in wetgeving en/of middelen te verstrekken via een specifieke uitkering, waarbij meer voorwaarden gesteld kunnen worden aan de besteding.
Arbeidsmarkteffecten	• Onbenut arbeidspotentieel wordt ingezet. Dit draagt bij aan een versterking van de economie, zeker in de periode na de crisis. • De afstand tot de arbeidsmarkt wordt kleiner voor mensen die langdurig werkloos zijn, werknemersvaardigheden worden ontwikkeld, en uitstroom uit de bijstand wordt waar mogelijk vergroot waardoor bespaard kan worden op uitkeringen. • Door contact te houden na uitstroom kunnen mensen duurzaam uit de bijstand worden gehouden en herinstroom in de bijstand worden beperkt.
Juridisch (incl. Europees)	• Indien gekozen wordt voor wettelijke verankering van de intensivering van gemeentelijke dienstverlening vergt dit wijziging van de Participatiewet.
Invoering	• Invoering vraagt om opschaling van dienstverleningscapaciteit bij gemeenten. Verwachting is dat na het nemen van de maatregel een implementatieperiode van circa 6 maanden nodig is. • Indien gekozen wordt voor wettelijke verankering van de taken van gemeenten vergt dit een wetswijziging. Een wetstraject kent normaal gesproken een doorlooptijd van 18 maanden. Dit wetstraject kan in 12 maanden worden afgerond, omdat er al een wetsvoorstel passende ondersteuning voor advies is voorgelegd aan de Raad van State. • Via de meicirculaire kunnen extra middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds voor het daaropvolgende jaar.
Overige effecten	• Aandacht voor bijstandsgerechtigden draagt bij aan het aanpakken en voorkomen van problematiek op andere terreinen, zoals schulden, verslaving, dakloosheid, (psychische) gezondheid en ondermijnende criminaliteit. Zoals in het CPB/SCP rapport 'De bredere baten van werk' is aangetoond, leidt werken tot bredere maatschappelijke baten (bijv. minder zorgkosten en detentie) en versterking van de sociale cohesie. • De burger ervaart de voordelen van participatie: meer zelfvertrouwen, meedoen aan de samenleving en gevoel erbij te horen, sociale contacten en (bij werken) een hoger inkomen.

	• Werken bevordert de integratie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (meer dan de helft van de mensen in de bijstand is van niet-westerse komaf). • Persoonlijk contact draagt bij aan een betere handhaving van verplichtingen en opsporing van fraude.[45] Gemeenten komen onrechtmatig verstrekte uitkeringen eerder op het spoor en sluiten die af. Dit draagt bij aan het draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel en leidt tot besparingen op de uitkeringen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	• Als alternatief voor (of aanvulling op) deze maatregel kan besloten worden tot het meer anticyclisch financieren van de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Dit kan door de beschikbare re-integratiemiddelen te koppelen aan het aantal bijstandsgerechtigden, op dezelfde wijze als de uitvoeringskosten van het UWV gekoppeld zijn aan het WW-volume. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten moeten bezuinigen op de begeleiding en ondersteuning van (de nieuwe instroom van) bijstandsgerechtigden tijdens de huidige crisis. Als de economie herstelt en er weer banen beschikbaar komen kunnen bijstandsgerechtigden dan snel(ler) weer instromen op de arbeidsmarkt, omdat werknemersvaardigheden op peil zijn gebleven. • Naast het bieden van begeleiding kan gedacht worden aan alternatieve (c.q. aanvullende) maatregelen zoals het creëren van basisbanen, een detacheringsfaciliteit e.d. voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voor wie een reguliere baan niet haalbaar is (zie apart variant over basisbanen). • Door de uitkeringen te verlagen, maar deze middelen in te zetten voor het activeren van mensen kan op budgetneutrale wijze arbeidsparticipatie worden bevorderd. Dit vergroot echter ook armoede en bijkomende problematiek bij bijstandsgerechtigden.

[45] Zo blijkt uit onder andere de onderzoeken 'Klant in Beeld' (De Beleidsonderzoekers, 2018) en 'Succesvol uit de Bijstand' (Significant, 2019).

35. Versoepelen overgangen werk en niet-werk, uitvoering door gemeenten en UWV

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid
Relatie met varianten	33, 36
Relatie met BMH/lopend traject	Participatiewet: Simpel Switchen (PDV) WW: Max-WW (UWV)
Doel	Wanneer betaald werk wegvalt kan terugval op de uitkering een moeizaam en langdurig proces zijn. Burgers weten vaak niet bij welke instantie zij moeten zijn. Aanvraagprocedures zijn complex en hebben lange doorlooptijd. Snellere en eenvoudigere procedures nemen onzekerheid over terugval weg. Meer zekerheid bij burgers kan arbeidsdeelname bevorderen. De uitvoering kan efficiënter en regelingen kunnen beter op elkaar aansluiten. Overdracht tussen uitvoeringsorganisaties is complex en wordt ontmoedigd door privacy wetgeving. Er worden stappen gezet, maar om verder te komen moeten regelingen beter op elkaar aansluiten.
Doelgroep	Mensen die een uitkering (bijstand, WW) hebben en op de drempel staan betaalde arbeid te aanvaarden; Mensen die flexibel werken (zowel in deeltijd als voltijds) en vaak tijdelijk terugvallen op een uitkering (bijstand, WW). Van de mensen met een WW uitkering heeft een derde maximaal drie maanden WW rechten opgebouwd.
Korte uitleg	Deze variant beoogt een systeem waarbij de overgang van werk en niet-werk versoepeld wordt zodat de drempel tot arbeidsdeelname verlaagd wordt: • Korte termijn (huidig kabinet en volgend kabinet): inzetten op eenduidigheid in toegang en verrekening. • Middellange termijn (volgend kabinet): verschillende inkomensregelingen, zoals bijstand en WW, die op elkaar aansluiten en waarbij budgettaire verrekening tussen uitvoeringsorganisaties (bijv. gemeenten en UWV) mogelijk is, waardoor zij sneller een uitkering kunnen toekennen, ook als nog niet precies duidelijk is op wélke uitkering er recht bestaat en terugvorderingen van verschillende uitvoeringsinstanties en uitvoeringskosten verminderen; • Lange termijn: verdergaande gegevensuitwisseling en digital-me oplossingen waarbij mensen vanuit een persoonlijke datakluis hun gegevens beheren en van daaruit gegevens met de gemeente of het UWV kan delen op basis waarvan automatisch (en vrijwel direct) de uitkering kan worden toegekend. Uitgangspunten: • Eenduidigheid in toegang: één centrale entree voor aanvraag en toegang tot verschillende

	inkomensregelingen waarbij burgers afhankelijk van hun situatie worden doorgeleid naar UWV of gemeenten, verschillende uitvoeringsinstanties met elkaar samenwerken en er betere onderlinge gegevensuitwisseling wordt gerealiseerd bij instroom en doorstroom, maar ook bij samenloop van regelingen wanneer burgers zowel via UWV als gemeente inkomensondersteuning krijgen. Dit is het geval bij WW-rechten, aangevuld met de TW, die door deeltijd werk niet volledig aanvult tot het sociaal minimum, waardoor aanvullende algemene bijstand vanuit de gemeente nodig is. Wanneer UWV en gemeenten intensiever zouden kunnen samenwerken en de overgang tussen UWV en gemeenten vloeiender zou verlopen, dan kunnen gemeenten pro-actiever dienstverlening (rondom schulden, inburgering etc.) aanbieden aan UWV-uitkeringsgerechtigden, waardoor inkomensonzekerheid en mogelijk schulden kunnen worden voorkomen. Recente arbeidsmarktgegevens van UWV laten zien dat intensieve samenwerking ook leidt tot minder doorstroom van WW naar bijstand. • Eenduidigheid in verrekening: toewerken naar het harmoniseren van de wijze van verrekening tussen UWV en gemeenten en het (deels) automatiseren van verrekening door de loonaangifteketen als basis voor verrekening te hanteren, het schrappen van de mogelijkheid tot vierwekelijkse loonbetaling door werkgevers en ruwer verrekenen mogelijk maken: afwijkingen van slechts enkele procenten zorgen nu voor lange vertragingen in verrekening en daarmee onzekerheid over inkomen.
Randvoorwaarden	• KT: samenwerking gemeenten met UWV: aansluiting van de Toolkit Max-WW met de Toolkit Snelle aanvraag – Snel Besluit (Simpel Switchen); • MLT: het ontsluiten van persoonlijke gegevens met waarborgen van privacy. Integrale samenwerking gemeenten en UWV. • LT: onderzoeken mogelijkheden verdergaande gegevensuitwisseling met de nodige randvoorwaarden, bijvoorbeeld de burger als eigenaar.
Keuzes binnen maatregel	• KT: inzetten op intensivering samenwerking UWV en gemeenten. Het delen van goede voorbeelden; via Simpel Switchen en onder meer door de coronacrisis. • MLT: verdergaande samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties (gemeenten en UWV) ook door middel van gegevensuitwisseling; • LT: onderzoeken van mogelijkheden tot verdergaande ontsluiting richting burger van persoonlijke gegevens als eigenaar.
Budgettair	Te abstract om een goede raming te kunnen maken
Uitvoering	• KT: Uitvoering door gemeenten, Inlichtingenbureau, UWV; • MLT: idem en overige uitvoerders;

	• LT: idem, loonaangifteketen en burger.
Arbeidsmarkteffecten	• Zowel kansrijke als minder kansrijke uitkeringsgerechtigden zullen eerder geneigd zijn betaalde arbeid te aanvaarden. • Een stabiel inkomen en de zekere mogelijkheid van terugval indien nodig helpen ook juist de minder draagkrachtige burgers over drempels richting de arbeidsmarkt. • Bij een intensievere, structurele samenwerking tussen UWV en gemeenten zou ook de doorstroom van WW naar bijstand kunnen afnemen. • Meer zekerheid zou er eveneens voor kunnen zorgen dat de mobiliteit van werknemers toeneemt, waardoor baanopeningen sneller vervuld worden. • De employability en de kwaliteit van werknemers kan hierdoor worden verhoogd.
Juridisch (incl. Europees)	Participatiewet, WW, TW
Invoering	Op korte termijn: samenwerking gemeenten en UWV (oa met Simpel Switchen)
Overige effecten	Minder uitvoeringskosten bij het 'over de drempel helpen' van uitkeringsgerechtigden bij het aanvaarden van betaalde arbeid
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Maatregel: 'Vereenvoudiging inkomensregelingen' draagt bij aan alle doelen van deze maatregel. Maatregel: 'Systeemverandering basis arbeidsmarkt' .

36. Vereenvoudiging inkomensregelingen

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Vereenvoudiging inkomensregelingen
Relatie met varianten	35 Versoepelen overgangen tussen werk en niet-werk
Relatie met BMH/lopend traject	Participatiewet: Simpel Switchen WW: Max-WW Toeslagen: IBO Toeslagen
Doel	(1) Bevorderen arbeidsdeelname door inkomensonzekerheid die kan optreden bij het (in deeltijd) gaan werken vanuit een uitkering (bijstand en/of WW), te verminderen of weg te nemen; (2) Het inzichtelijk maken van de financiële gevolgen van het combineren van betaald (deeltijd)werk met een uitkering (bijstand en/of WW) voor centrale en decentrale inkomensondersteunende voorzieningen zoals toeslagen en bijzondere bijstand; (3) Het verrekenen van wisselende inkomsten uit betaald werk met toeslagen en met een aanvullende uitkering (bijstand en WW) en aanvullende inkomensondersteuning (zoals individuele inkomenstoeslag, bijzondere bijstand, stadspas, participatieregelingen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen) (4) Het ontsluiten van inkomensgegevens door werkgevers van werknemers via de polisadministratie (Inlichtingenbureau) tbv gemeenten en UWV en andere relevante uitvoeringsorganisaties.
Doelgroep	Mensen die geen betaalde arbeid verrichten en een uitkering hebben (bijstand, WW) en op de drempel staan betaalde arbeid te aanvaarden; Mensen die in deeltijd of onregelmatig werken met (daardoor) een inkomen dat niet tot het bestaansminimum (bijstandsniveau) reikt, waardoor zij een (aanvullende) uitkering nodig hebben; Mensen die in deeltijd of onregelmatig werken met een inkomen rond het bestaansminimum en die gebruik maken van centrale (toeslagen) en decentrale (gemeentelijke) aanvullende inkomensondersteuning.
Korte uitleg	De Commissie Regulering van Werk is van mening dat vereenvoudiging van de bestaande inkomensregelingen noodzakelijk is en adviseert de regering te komen tot één helder vormgegeven inkomensregeling die bijverdienen stimuleert. Voor de LT een volledig ontschot systeem van inkomensondersteuning aan de basis van de arbeidsmarkt. Het huidige systeem van inkomensondersteuning is gebaseerd op drie domeinen: 1. Verzekeringsdomein: opgebouwde rechten van werknemers via een werknemersverzekering (WW). En indien nodig de toeslagenwet (TW) voor

	werknemers met een UWV-uitkering met een inkomen lager dan het sociaal minimum. 2. Vangnetdomein: indien geen arbeidsverleden, geen rechten zijn opgebouwd ofwel de maximale duur van de werknemersverzekering is bereikt, voorziet de sociale zekerheid in het vangnet van de algemene bijstand en de bijzondere bijstand met andere voorwaarden en verplichtingen; 3. Toeslagendomein: voor het betaalbaar maken en toegankelijk houden voor alle burgers van voorzieningen (wonen, zorg, kinderopvang) bestaat aanvullende inkomensondersteuning via de toeslagen. Dit huidige systeem van inkomensondersteuning is complex, maar de genoemde domeinen met verschillende rechten en uitgangspunten laten zien dat het huidige systeem niet voor niets complex is. Hoewel het wenselijk is om tot vereenvoudiging te komen, heeft dat ook zijn keerzijde wat betreft het onderscheid tussen de opgebouwde (werknemers)rechten van de WW versus het sociale (laatste) vangnet van de bijstand in de Participatiewet enerzijds en wat betreft toegang tot het sociale vangnet het onderscheid tussen generieke toepassing versus gerichtheid en rechtmatigheid anderzijds. <u>Advies:</u> Deze variant betoogt daarom dat verder onderzoek naar een systeem van inkomensregeling(en) nodig is. Een systeem dat, al naar gelang de termijn waarop dit realiseerbaar is, voorziet in: • Korte termijn (huidig kabinet en volgend kabinet): verschillende inkomensregelingen waarbij verschillende uitvoeringsinstanties met elkaar samenwerken en kijken naar mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving en wettelijke taken om inkomstenbronnen inzichtelijk te maken. Hierdoor vinden overgangen van en naar verschillende regimes vloeiender plaats voor burgers, waardoor inkomsten inzichtelijk zijn en inkomensonzekerheid tot een minimum wordt beperkt. • Korte termijn (volgend kabinet): het invoeren van <u>een generieke structurele inkomensvrijlating</u> in de Participatiewet maakt werken lonend voor minima. • Middellange termijn (volgend kabinet): verschillende inkomensregelingen die op elkaar aansluiten en waarbij inkomstenverrekeningen mogelijk zijn, waardoor inkomensonzekerheid tot een minimum wordt beperkt; • Lange termijn (volgende twee a drie kabinetten): één systeem van inkomensondersteuning waarbij één uitvoeringsorganisatie belast is met (aanvullende) inkomensondersteuning. <u>Uitgangspunten vrijlating:</u> • Inkomensonzekerheid ontstaat door drempels in het verrekenen van inkomsten met de uitkering en door drempels in het aanvragen van een uitkering.

	• Een structurele inkomensvrijlating maakt werken lonend en zorgt ook voor stabiliteit in inkomsten in tegensteling tot de huidige tijdelijke vrijlating, die na 6 maanden wegvalt waardoor een armoedeval ontstaat. • Gemeenten hanteren een percentage tussen de 8% en 16% dat bijstandsgerechtigden van het verdiende loon mogen houden. 8% is de hoogte van het vakantiegeld of de eindejaarsuitkering, 10-16% wanneer gemeenten beide inkomenscomponenten niet verrekenen. • Hiermee wordt onzekerheid en mogelijke terugval in inkomen voorkomen. Mogelijk blijven mensen wel langer in de uitkering hangen. In andere uitkeringen (zoals de WIA, WW en de Wajong) is er al sprake van dergelijke vrijlating, deze is wel hoger (meestal 30%). • Een alternatief voor een maandelijkse toepassing van de inkomensvrijlating is een tweejaarlijkse 'werkbonus' (zoals de premie arbeidsinschakeling in de Participatiewet), zodat mensen niet ingesteld raken op een maandelijks hoger inkomen en dan terugvallen in inkomen als men uitstroomt. In het huidige stelsel is het hierbij belangrijk om oog te houden voor gevolgen voor de hoogte van de toeslagen.
Randvoorwaarden	• Minimale belasting voor burgers; • Vangnetprincipe van de sociale zekerheid blijft gehandhaafd; • Alle (centrale en decentrale) inkomensregelingen worden bezien, bijv. ook toeslagen, kindregelingen (zoals kinderbijslag en kindgebonden budget) en de gemeentelijke inkomensondersteuning; • KT: Koppeling WML en sociaal minimum blijft gehandhaafd; • MLT: WML-hoogte ter discussie stellen en het loskoppelen van de bijstandsnorm, werken in deeltijd in combinatie met bijstand wordt beloond dmv hogere vrijlating en niet-actieve kansarme bijstandsgerechtigden krijgen een bijstandsnorm die niet meegroeit met de ontwikkeling van het WML in combinatie met een ander handhavingsregime (minder verantwoording van verplichtingen). • LT: één (aparte) uitvoeringsorganisatie voor inkomensondersteuning heeft gevolgen voor de decentralisatiediscussie (of centraal of bij gemeenten)
Keuzes binnen maatregel	• Op korte termijn beginnen met een generieke structurele inkomensvrijlating in de Participatiewet of deze meenemen in de herziening inkomensregelingen (discussie WML). • Haalbaarheid korte termijn dmv mineure wijzigingen in uitvoering met bestaande wet- en regelgeving; • Mineure systeemwijzigingen waarbij bestaande uitvoeringsorganisaties blijven gehandhaafd; • MLT: discussie WML en koppeling bijstandsnorm (incl. belonen dmv bijverdienregeling);

<table>
<tr><td></td><td>• LT: systeemwijziging waarbij één uitvoeringsorganisatie is belast met de inkomensondersteuning, moet eerst verder worden uitgewerkt</td></tr>
<tr><td>Budgettair (KT)</td><td>Vrijlating 8% resp. 16% (gevolgen in mln. euro's) invoering vanaf 2023. Hierbij is geen rekening gehouden met gedragseffecten, daardoor kan de intensivering lager uitvallen.

<table><tr><th></th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>Struc.</th></tr><tr><td>8%</td><td></td><td></td><td>15</td><td>15</td><td>15</td><td>20</td></tr><tr><td>16%</td><td></td><td></td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>85</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>• KT: Uitvoering door gemeenten, Inlichtingenbureau, SVB, UWV en mogelijke andere uitvoerders;
• MLT: Uitvoering door gemeenten, Inlichtingenbureau, SVB, UWV en mogelijke andere uitvoerders;
• LT: Uitvoering door gemeenten of door één centrale uitvoeringsorganisatie.

De uitvoeringsgevolgen zijn afhankelijk van de verdere invulling van de maatregel. De maatregel lijkt effecten te hebben op informatiestromen tussen grote uitvoerders (zoals bovengenoemde organisaties en Belastingdienst).</td></tr>
<tr><td>Arbeidsmarkteffecten</td><td>KT: Grotere kans op toename van (partiële) uitstroom van minder-kansrijke werkzoekenden doordat werken eerder loont.
MLT: bij het loslaten van de koppeling van de hoogte van het WML met de hoogte van de bijstandsnorm is het mogelijk dat kansrijke uitkeringsgerechtigden eerder geneigd zijn om betaalde arbeid te aanvaarden.</td></tr>
<tr><td>Juridisch (incl. Europees)</td><td>Participatiewet, WW, TW</td></tr>
<tr><td>Invoering</td><td>KT: gemeentelijke beleidsvrijheid (bandbreedte 8%-16%) voor het vrijlaten van inkomsten
MLT: ontkoppelen WML en bijstandsnorm
LT: afschaffen TW en meenemen in overgang WW -> bijstand</td></tr>
<tr><td>Overige effecten</td><td>Risico dat kansarme bijstandsgerechtigden onder het bestaansminimum geraken wanneer de koppeling met het WML wordt losgelaten.
Risico op intergenerationele overdracht van armoede door intergenerationele overdracht van inactiviteit.</td></tr>
<tr><td>Alternatieven voor maatregel binnen richting</td><td>Maatregel 'Versoepelen overgangen tussen werk en niet-werk' draagt bij aan alle doelen van deze maatregel.
Maatregel 'Systeemverandering basis arbeidsmarkt' draagt bij aan doel 2.</td></tr>
</table>

Bijlage: toelichting variant:

Commissie Regulering van Werk over een vereenvoudigde inkomensregeling:

Om traploos schakelen mogelijk te maken, adviseert de Commissie om de bestaande inkomensregelingen los te koppelen van de persoonlijke ondersteuning die nodig is om tot volwaardige participatie te komen. Wat de bestaande inkomensregelingen betreft, acht de Commissie vereenvoudiging noodzakelijk. Kansen om tot volwaardige participatie te komen, gaan nu vaak verloren door de complexe combinatie van bijverdienen en het effect daarvan op toeslagen en de

bijstandsuitkering. De ervaring leert dat dit mensen kan tegenhouden om stappen te zetten en zich verder te ontwikkelen. De Commissie vindt dat er een einde moet komen aan de wirwar van regelingen op dit gebied. Zij beveelt aan toe te werken naar één helder vormgegeven inkomensregeling die bijverdienen stimuleert. Als stip op de horizon ziet zij een volledig ontschot systeem voor zich voor inkomensondersteuning aan de basis van de arbeidsmarkt. Nader onderzoek naar mogelijkheden om hierin te voorzien is geboden. In de tussentijd raadt de Commissie aan gemeenten volop ruimte te geven om te experimenteren met tussenoplossingen, zoals het digitale huishoudboekje dat de gemeente Utrecht heeft ontwikkeld.

Aanbevelingen Commissie Regulering van Werk:

- Toewerken naar een helder vormgegeven inkomensregeling die bijverdienen stimuleert. (KT)
- Loskoppelen inkomensregelingen van de persoonlijke ondersteuning die nodig is om tot volwaardige arbeidsparticipatie te komen. (MLT)
- Een volledig ontschot systeem voor inkomensondersteuning aan de basis van de arbeidsmarkt als stip aan de horizon. (LT)

De verbindingen met de drie domeinen:
Mensen die niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen op basis van de Participatiewet aanspraak maken op algemene bijstand. Daarnaast kent de Participatiewet aanvullende inkomensondersteuning via de bijzondere bijstand. Deze decentrale aanvullende inkomensondersteuning is niet alleen beschikbaar voor mensen met een (algemene) bijstandsuitkering, maar ook voor mensen met laag inkomen uit betaalde arbeid of met een UWV-uitkering (WW en/of TW). Dit hangt af van welk percentage de gemeente als inkomenstoets hanteert. Dit ligt meestal tussen de 110% tot 130% van het sociaal minimum (bijstandsnorm).
Mensen met lage inkomens komen vaak ook in aanmerking voor verschillende centrale aanvullende inkomensondersteuning (toeslagen) zoals huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag.
Voor mensen die (meer) gaan werken is niet altijd duidelijk wat het effect hiervan is op hun inkomensvoorzieningen en toeslagen. Volgens Commissie Regulering van Werk belemmert deze inkomensonzekerheid mensen om (meer) te gaan werken. De variant beoogt meer samenhang tussen deze drie domeinen en te onderzoeken welke paden mogelijk zijn naar een ontschot systeem van inkomensondersteuning als stip aan de horizon.

37. WW-uitkering hoog en kort

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.
Relatie met varianten	
Relatie met BMH of ander lopend traject	• In BMH 5 is een variant opgenomen om meer treden in de WW in te bouwen. • In 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid-Sociale Zekerheid' (update mei 2020) van het CPB is een variant opgenomen voor een maximale duur van 1 jaar en een maximale hoogte van 90% (twee maanden), 80% (vier maanden), 70% (daarna).
Doel	Een WW-uitkering met een uitkeringshoogte die voorkomt dat tijdens werkloosheid het inkomen ver terugvalt en een uitkeringsduur die prikkelt om snel weer aan het werk te gaan.
Doelgroep	WW-gerechtigden.
Korte uitleg maatregel	Het huidige WW-uitkeringpercentage is 75% in de eerste 2 maanden en 70% vanaf de 3e maand. De maximale WW-duur is 24 maanden. Het uitkeringspercentage wordt in de eerste 2 maanden verhoogd naar 90%, vanaf de 3e maand tot de 8e maand ontvangt men 80% en vanaf de 8e tot de 12e maand 70%. De maximale WW-duur wordt 12 maanden. De maatregel geldt enkel voor nieuwe uitkeringen vanaf de invoerdatum. De maatregel werkt door in de WIA.
(Technische) randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Dit voorstel moet voor wat betreft de activerende werking ook in samenhang met andere voorstellen ten aanzien van LLO en ondersteuning naar werk worden bezien. Daarbij is ook de samenwerking met gemeenten essentieel. • Aanvullende maatregelen op het terrein van (loopbaan)ontwikkeling en begeleiding naar werk zijn noodzakelijk. • Er dient rekening gehouden te worden met CAO-afspraken van sociale partners over reparatie 3e WW jaar. Deze CAO-afspraken komen in aanmerking voor algemeen verbindend verklaren. Als breed afspraken worden gemaakt dan is de facto geen sprake van duurverkorting, maar van een verschuiving van publiek naar privaat. Indien er (gedeeltelijk) wordt gerepareerd, worden de benoemde inkomenseffecten en arbeidsmarkteffecten (gedeeltelijk) teniet gedaan.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• De hoogte en de duur zijn niet gespecificeerd in het rapport. In deze variant wordt uitgegaan van een maximale WW-duur van 1 jaar, voor alle leeftijdscategorieën, en een uitkeringshoogte van 90% in de eerste 2 maanden, 80% in de 3e tot de 8e maand en 70% in de resterende maanden.
Budgettair	

	2023	2024	2025	Struc.
WW-uitkeringslasten	0	338	-121	-394
Weglekeffecten	0	17	113	148

	<table><tr><td>Uitvoeringskosten</td><td>4</td><td>4</td><td>11</td><td>17</td></tr><tr><td>Totaal budgettair effect</td><td>4</td><td>359</td><td>3</td><td>-229</td></tr></table> Er is aangenomen dat de maatregel ingaat per 1 januari 2024. Vanaf deze datum valt alle nieuwe instroom onder het nieuwe uitkeringsregime. Mensen die al in de WW zaten voor deze datum blijven gewoon hun oude rechten behouden (zowel qua duur als uitkeringshoogte). Deze maatregel levert een structurele besparing op van zo'n 230 miljoen euro. Voor 2024 is er overigens nog sprake van een intensivering, dit komt doordat het effect van de verhoogde uitkeringshoogte dan nog domineert. In 2024 is er nog geen budgettair effect van de duurverkorting, aangezien de WW-duur in het eerste jaar na instroom niet verandert door deze maatregel. De effecten van de duurverkorting en de aanpassing van de uitkeringshoogte zijn volledig ingegroeid in 2026, aangezien iedereen in de WW dan onder het nieuwe uitkeringsregime valt. - Een deel van de gerealiseerde besparing op de WW-uitkeringslasten wordt teniet gedaan door de weglek naar de bijstand die optreedt. Een deel van de WW'ers die na een jaar nog geen werk hebben gevonden zullen namelijk instromen in de bijstand.
Uitvoering	Dit voorstel vereist een complexe aanpassing in de ICT-systemen van het UWV (wijziging in duur en hoogte van uitkering). Voor deze complexe maatregel geldt een implementatietermijn van 2 jaar. Daarnaast zal het voorstel ook effect hebben op werkzaamheden van UWV-Werkbedrijf ten aanzien van bemiddeling. Een meer integrale benadering van werkzoekenden samen met gemeenten in de arbeidsmarktregio's wordt nog belangrijker dan het nu al is. In diverse pilots is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het gezamenlijk oppakken van klanten die in de laatste 6 maanden van hun WW zitten, om zo terugval in de bijstand te voorkomen. Dit heeft positieve resultaten opgeleverd, maar stuit ook op uitvoeringsproblemen. Verschillende regimes = verschillende instrumenten, overdrachtsproblemen, privacy-issues. Deze samenwerking verder vormgeven en meer maatwerk leveren (niet het uitkeringsregime, maar de persoon is bepalend voor hetgeen wordt ingezet), vergt eveneens aanvullende wijzigingen in de werkprocessen van UWV. Gelet op de korte WW-duur zal snelle werkhervatting evenwel noodzakelijk zijn.
Arbeidsmarkt-effecten	De hogere uitkering in de eerste 3 maanden draagt bij aan een mogelijk langere zoektermijn maar betere match tussen vraag en aanbod op arbeidsmarkt. Het verkorten van de maximale WW-duur naar 1 jaar versterkt de activerende werking van de WW en leidt tot minder langdurige werkloosheid. Volgens CPB neemt de werkgelegenheid als gevolg van de duurverkorting naar 1 jaar toe met ongeveer

	0,3% indien in het geheel geen bovenwettelijke reparatie meer optreedt. Dit veronderstelt wel dat er snel ander werk gevonden wordt. In een situatie van laagconjunctuur of, zoals nu, de gevolgen van de Coronacrisis zorgt het voor een aanzienlijke inkomensdaling na 1 jaar WW als men niet snel werk vindt. De inkomenszekerheid voor langere periode neemt af. Vooral voor oudere werknemers zal het moeilijk zijn weer werk te vinden, tenzij om- en bijscholing een gunstig effect heeft op werkhervattingskansen. Het is ongewis of de activerende werking voor ouderen net zo effectief zal zijn als voor jongeren. Oudere werknemers lopen het risico dat ze, als ze eenmaal werkloos zijn, niet snel weer aan het werk zullen komen zo lang werkgevers niet fundamenteel hun aannamebeleid wijzigen. Ook voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking zal verkorten van duur en verhoging van de uitkering aan het begin de arbeidsmarktkansen niet vergroten.
Juridisch (incl. Europees)	Wetswijziging is noodzakelijk met als doorlooptijd ten minste 18 maanden. Om te voldoen aan de bescherming van het eigendomsrecht op grond van artikel 1 van het Eerste protocol EVRM-verdrag wordt overgangsrecht getroffen voor lopende uitkeringen (eerbiedigende werking) en eventueel voor nieuwe uitkeringen in de eerste periode bij een korte invoeringstermijn. Dit in verband met de voorzienbaarheid van de duurverkorting.
Invoering	Voor ICT-projecten groter dan €5 miljoen adviseert het Bureau ICT Toetsing over risico's en slaagkans van het project. Dit zorgt voor een langere doorlooptijd.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Door het sneller terugvallen op de bijstand en het daaraan gekoppelde inkomensverlies, zal dit naar verwachting leiden tot een groter beroep op een bijstandsuitkering en een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand inzake geschillen omtrent de bijstandsuitkering.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	In 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid-Sociale Zekerheid' (update mei 2020) van het CPB staan verschillende alternatieve varianten genoemd.

Deelterrein: ziekte en arbeidsongeschiktheid

38. Loondoorbetaling bij ziekte naar 1 jaar met behoud opzegverbod

<table>
<tr><td>Bouwsteen Commissie Regulering van Werk</td><td>Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af</td></tr>
<tr><td>Relatie met varianten</td><td>39 (waarbij opzegverbod ook naar 1 jaar gaat)</td></tr>
<tr><td>Relatie met BMH/lopend traject</td><td>In het Regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” stond dat de loondoorbetalingsperiode voor kleine werkgevers werd verkort tot 1 jaar, waarvoor een lastendekkende uniforme premie werd geheven. Uiteindelijk is na de conceptuitwerking van het voornemen afstand gedaan door werkgeversorganisaties, waarvoor in de plaats een ander pakket aan maatregelen op het gebied van loondoorbetaling is overeengekomen.</td></tr>
<tr><td>Doel</td><td>(1) het verschil in kosten tussen zelfstandigen en werknemers verkleinen (gelijk speelveld)
(2) werkgevers minder zwaar belasten (p. 65)</td></tr>
<tr><td>Doelgroep</td><td>Werkgevers en werknemers</td></tr>
<tr><td>Korte uitleg</td><td>De huidige periode van verplichte loondoorbetaling bij ziekte wordt van twee jaar verkort naar één jaar. De re-integratieverplichting voor de werkgever wordt ook verkort tot een jaar. Het opzegverbod tijdens ziekte blijft echter op 2 jaar staan.</td></tr>
<tr><td>Randvoorwaarden</td><td>In het tweede jaar is er geen verplichting tot loondoorbetaling. Er is ook nog geen aanspraak op de WIA. Daarom moet er – vergelijkbaar met de ZW – een uitkeringsrecht voor de zieke in het tweede ziektejaar komen. Vanaf het tweede jaar neemt UWV alle re-integratieverantwoordelijkheden (inclusief reeds lopende trajecten) over van de werkgever. Werknemer kan binnen 2 jaar altijd terugkeren naar bedongen dan wel passende arbeid bij de werkgever.</td></tr>
<tr><td>Keuzes binnen maatregel</td><td>Werkgevers krijgen de mogelijkheid om voor dit uitkeringsrecht eigenrisicodrager te worden. Er kan ervoor worden gekozen dat werkgevers dat niet kunnen, maar daar wordt het stelsel niet logischer op (eerste jaar verplicht privaat, het tweede jaar verplicht publiek verzekerd, en voor de daaropvolgende 10 jaar de keuze tussen privaat en publiek). Indien de werkgever ERD wordt, verandert er niet zoveel ten opzichte van het huidige stelsel.</td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>
<table>
<tr><th>Collectivi-seren LDBZ naar 1 jaar</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>Struc.</th></tr>
<tr><td>Effectiviteits-verlies</td><td></td><td>6</td><td>22</td><td>31</td><td>40</td><td>300</td></tr>
<tr><td>Weglek-effecten</td><td>0</td><td>2</td><td>7</td><td>11</td><td>14</td><td>100</td></tr>
<tr><td>Uitvoerings-kosten</td><td>50</td><td>61</td><td>72</td><td>81</td><td>90</td><td>200</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>50</td><td>69</td><td>100</td><td>123</td><td>144</td><td>600</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

	<table><tr><td>Schuif privaat publiek</td><td></td><td>1534</td><td>1545</td><td>1550</td><td>1555</td><td>1600</td></tr></table> *Invoering per 1-7-2023 Bij het collectiviseren van het tweede jaar loondoorbetaling nemen de publieke uitgaven toe, omdat uitgaven van werkgevers verschuiven naar het collectief. Hier kan al dan niet gekozen worden voor een variant waarbij premiedifferentie mogelijk is, waarbij de werkgever er zelf voor kan kiezen om eigen risicodrager te worden. In dat geval zal de schuif naar de publieke uitgaven minder hoog uitvallen. Bovendien nemen bij collectivisering individuele werkgeversprikkels af wat leidt tot extra instroom in de WIA. Hierdoor nemen de premies toe (zowel Whk als Aof), als dit lastendekkend wordt vormgegeven. De maatregel impliceert dat, vergelijkbaar als nu in de Ziektewet, een eerstejaarsbeoordeling dient plaats te vinden, om op basis van objectieve gronden vast te stellen of iemand in het tweede jaar recht heeft op een uitkering. Hierdoor ontstaat er druk op de uitvoering, omdat bij deze vormgeving alle werknemers na één jaar ziekte beoordeeld moeten worden. Ook gaan de re-integratie inspanningen in het tweede jaar over naar UWV. Door deze uitbreiding van het bestand neemt de druk toe op de persoonlijke dienstverlening door UWV. Dit vraagt om opschalen of prioriteren binnen het dienstverleningsbestand. Als gekozen wordt voor een variant waarbij tweede jaar premiedifferentiatie mogelijk is, neemt de druk op de dienstverlening minder toe, omdat werkgevers zelf ervoor kiezen om re-integratie inspanningen te verrichten. Werkgevers in een verplichte collectieve verzekering hebben minder baat bij een zo snel mogelijke re-integratie van werknemers. Daarnaast gaan de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij publiek verzekerde werkgevers over naar UWV. Door deze factoren zullen de re-integratie inspanningen afnemen wat de herstelkansen van personen die in het tweede ziektejaar instromen aanzienlijk verminderd. Hierdoor zullen meer personen de WIA instromen, die anders gedurende het tweede ziektejaar hersteld zouden zijn. De raming is zacht. Het is onzeker hoeveel extra WIA-instroom zal plaatsvinden als gevolg van het collectiviseren van het tweede ziektejaar. Werknemer behouden in het tweede ziektejaar de mogelijkheden om terug te keren naar het arbeidsproces bij hun werkgever, omdat de ontslagbescherming niet wordt aangepast. De verwachting is hierdoor dat de extra instroom van de WIA in deze variant lager uitvalt dan bij het volledig inkorten van de loondoorbetalingsperiode (variant nr. ZA-B1-2).
Uitvoering	• De toets door UWV op de re-integratie inspanningen van werkgevers en werknemers (RIV-toets) moet in het eerste jaar (i.p.v. tweede jaar vlak voor WIA-claimbeoordeling) plaatsvinden, om te bepalen of de werkgever voldoende re-integratieactiviteiten heeft ontplooid (eventueel loonsanctie).

	• Er dient na 1 jaar een toelatingscriterium te gelden, op basis waarvan wordt vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een ZW-uitkering in het tweede ziektejaar, vergelijkbaar aan de eerstejaars ZW-beoordeling. • Leidt tot extra sociaal medische beoordelingen (claim- en herbeoordelingen), en is daardoor alleen uitvoerbaar als er naast deze maatregel aanvullende maatregelen getroffen worden om artsencapaciteit vrij te spelen. Dit geldt met name als er voor het tweede ziektejaar sprake moet zijn van een eerstejaarsziektewetbeoordeling (betrokkene heeft enkel recht indien 35% niet inzetbaar). • Leidt tot een extra beroep op dienstverlening bij UWV: dossieroverheveling naar UWV na één jaar ziekte en daarvoor re-integratie instrumenten aanbieden. Dit vraagt om opschalen of aanvullend beleid voor de huidige ZW-populatie. • De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd. • De hoeveelheid aanvragen voor het eigenrisicodragerschap kunnen binnen een korte periode zorgen voor een overbelasting van de capaciteit bij de Belastingdienst. Daar zal rekening mee gehouden moeten worden met de vormgeving van het aanvraagproces.
Arbeidsmarkt-effecten	
Juridisch (incl. Europees)	Vereist wetswijziging, normaliter kost dit 18 maanden.
Invoering	Bij de invoering wordt uitgegaan van overgangsrecht: de wijziging wordt van toepassing op werknemers die hun eerste ziektedag na de inwerkingtreding van de wet hebben. Op deze manier kan het niet voorkomen dat genoemde werknemers er (financieel) in het tweede LBZ-jaar op achteruit gaan (door bijv. bovenwettelijke uitkeringen, dagloon boven max dagloon).
Overige effecten	Werknemers: voor bepaalde groepen vermindering inkomensbescherming (bijvoorbeeld de mensen met een dagloon boven het maximum dagloon; die krijgen als ZW-uitkering een lager inkomen ten opzichte van de situatie die zou bestaan als het loon nog (gedeeltelijk) zou moeten worden doorbetaald). Bedrijfsartsen: begeleiding van zieke werknemers voor wie nu loondoorbetaling bij ziekte geldt, vervalt voor werkgevers (indien geen eigenrisicodrager ZW) weliswaar in het tweede ziektejaar, maar druk op goede begeleiding gedurende het eerste ziektejaar zal naar verwachting toenemen. Vermindering van de prikkel tot re-integratie en verwachte vermindering van de prikkel tot preventie terwijl beleidsmatig juist wordt ingezet op het belang van meer aandacht voor preventie. Private verzekeringsmarkt: de maatregel heeft gevolgen voor private verzekeraars die verzuimverzekeringen en verzuim-

	ontzorg-verzekeringen aanbieden. Deze verzekeringen en bijbehorende premies zijn namelijk gericht op 2 jaar loondoorbetaling. Verzekeraars zijn als gevolg van de maatregel genoodzaakt om de verzekeringsproducten en bijbehorende premies aan te passen, omdat een deel van de verzekeringsproducten (verzuim in het tweede ziektejaar) overbodig wordt. Verzekeraars hanteren een bepaalde winstmarge in hun premies en zullen als gevolg van de maatregel een deel van hun toekomstige winst mislopen. Dit kan worden aangemerkt als inmenging in het eigendomsrecht van private verzekeraars, welke voor bestaande contracten mogelijk moet worden gecompenseerd (in terugverdientijd en/of geld). Werkgevers: werkgevers worden in die zin ontlast dat zij – indien een medewerker langdurig ziek wordt – niet meer gehouden zijn het loon te betalen in het tweede jaar en ook de re-integratieverplichtingen in het tweede jaar vervallen (zoals bijhouden plan van aanpak, inzet arbodienst en trajecten). Voor het collectief aan werkgevers zal de premie echter hoger worden. Waarschijnlijk vervallen daarvoor wel de bovenwettelijke uitkeringen in het tweede ziektejaar. De hoger wordende premie kan (keuze) via het Arbeidsongeschiktheidsfonds worden gedempt, niet via de Werkhervattingskas (vanwege verstoring van de hybride markt). Dit kan via een rijksbijdrage. Transitievergoeding: Het is de vraag of de compensatie van de transitievergoeding gehandhaafd moet blijven als de loondoorbetalingsperiode verkort wordt naar één jaar en het tweede jaar een uitkering wordt verstrekt. De re-integratie- en loondoorbetalingskosten dalen aanzienlijk, waarmee ook de reden voor compensatie (deels) komt weg te vallen. De raad voor rechtsbijstand verwacht dat de ontwikkelingen (minder re-integratie-inspanningen, grotere instroom in de WIA) kunnen leiden tot een toename van het aantal bestuursrechtelijke geschillen inzake de ZW en de WIA en een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand op deze terreinen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	

39. Loondoorbetaling bij ziekte en opzegverbod naar 1 jaar

<table>
<tr><td>Bouwsteen Commissie Regulering van Werk</td><td>Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af</td></tr>
<tr><td>Relatie met varianten</td><td>38, waarbij opzegverbod op 2 jaar blijft staan</td></tr>
<tr><td>Relatie met BMH/lopend traject</td><td>In het Regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” stond dat de loondoorbetalingsperiode voor kleine werkgevers werd verkort tot 1 jaar, waarvoor een collectieve lastendekkende uniforme premie werd geheven. Uiteindelijk is na de conceptuitwerking van het voornemen afstand gedaan door werkgeversorganisaties, waarvoor in de plaats een ander pakket aan maatregelen op het gebied van loondoorbetaling is overeengekomen.</td></tr>
<tr><td>Doel</td><td>(1) het verschil in kosten tussen zelfstandigen en werknemers verkleinen (gelijk speelveld)
(2) werkgevers minder zwaar belasten (p. 65)</td></tr>
<tr><td>Doelgroep</td><td>Werkgevers en werknemers</td></tr>
<tr><td>Korte uitleg</td><td>De huidige periode van verplichte loondoorbetaling bij ziekte wordt van twee jaar verkort naar één jaar. Het opzegverbod tijdens ziekte wordt ook bijgesteld naar één jaar.</td></tr>
<tr><td>Randvoorwaarden</td><td>Het ligt in de rede om ook de ‘WIA’-poort naar één jaar bij te stellen, wat de commissie ook voorstelt door de wachttijd voor het stelsel voor alle werkenden inzake arbeidsongeschiktheid op een jaar ziekte te stellen. Ook het tweede ZW-jaar vervalt hiermee.

De capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen moet door aanpassing van beleid en wetgeving (zie varianten 41, 42, 43, 44) te worden vergroot. Met de huidige beoordelingscapaciteit is deze maatregel onuitvoerbaar.</td></tr>
<tr><td>Keuzes binnen maatregel</td><td></td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>
<table>
<tr><th>Inkorten LDBZ naar 1 jaar</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>Struc</th></tr>
<tr><td>Effectiviteits-verlies</td><td>0</td><td>9</td><td>36</td><td>52</td><td>67</td><td>500</td></tr>
<tr><td>Weglek-effecten</td><td>0</td><td>2</td><td>7</td><td>11</td><td>14</td><td>100</td></tr>
<tr><td>Uitvoerings-kosten</td><td>50</td><td>61</td><td>72</td><td>81</td><td>90</td><td>200</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>50</td><td>72</td><td>115</td><td>144</td><td>171</td><td>800</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Schuif privaat publiek</td><td>0</td><td>1534</td><td>1545</td><td>1550</td><td>1555</td><td>1600</td></tr>
</table>
*Invoering per 1-7-2023

Bij inkorten van de loondoorbetaling bij ziekte neemt de instroom in de WIA toe. Als dit lastendekkend wordt vormgegeven, nemen de premies toe (zowel Werkhervattingskas als Arbeidsongeschiktheidsfonds)</td></tr>
</table>

	Ten eerste leidt de maatregel ertoe dat de instroom een jaar naar voren wordt gehaald. Hierdoor vindt er een verschuiving plaats van privaat gefinancierde loondoorbetalingslasten naar publiek gefinancierde lasten. Ook leidt de maatregel tot een permanente stijging van de instroom van arbeidsongeschikten. Door het verzwakken van individuele werkgeversprikkels hebben werkgevers minder baat bij een zo snel mogelijke re-integratie van werknemers. Bovendien komen de re-integratieverplichtingen voor de werkgevers in het tweede ziektejaar te vervallen. Doordat de re-integratie inspanningen afnemen, zullen meer personen de WIA instromen, die anders gedurende het tweede ziektejaar hersteld zouden zijn. De raming is zacht. Het is onzeker hoeveel extra WIA-instroom zal plaatsvinden als gevolg van het inkorten van loondoorbetaling bij ziekte. De toename is gebaseerd op empirisch onderzoek naar de effecten van hervormingen in het verleden op de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten.
Uitvoering	• Naar verwachting verdubbelt het aantal aanvragen door het inkorten van de wachttijd. Dat komt, omdat personen één jaar eerder een WIA aanvraag doen (structureel naar 160 duizend) • Doordat de RIV-toets al in het eerste jaar dient plaats te vinden om te bepalen of de werkgever voldoende re-integratieactiviteiten heeft ontplooid en eventueel een loonsanctie moet worden opgelegd, zal dit ook tot een verdubbeling leiden van het aantal RIV-toetsen (structureel naar 85 duizend). • Doordat meer personen de WIA zullen instromen, zal bovendien het aantal herbeoordelingen op termijn toenemen met zo'n 10 duizend stuks ten opzichte van het huidige beleid (structureel naar 47 duizend). • Ten slotte vervalt de eerstejaars ZW-beoordeling (structureel zo'n 47 duizend). Na één jaar is er sprake van een Poortwachterstoets. • In totaliteit neemt door deze effecten het aantal benodigde sociaal medische beoordelingen op termijn toe met zo'n 80-100 duizend stuks ten opzichte van het huidige beleid. • Ook leidt de maatregel tot een extra beroep op re-integratiedienstverlening en de inzet van arbeidsdeskundigen. • Vanwege de omvang van deze toename, is het opschalen van deze capaciteit of aanvullend beleid voor de huidige groep WIA-gerechtigden noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van deze maatregel. • De Raad voor de rechtspraak geeft aan wanneer de werkgever de bevoegdheid krijgt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen in eerste aanleg veel meer procedures en een forse verhoging van de werklast voor de rechtelijke macht te verwachten als deze voorstellen worden ingevoerd. • Het vergt nader uitzoekwerk of UWV de instroomgegeven van t-1 op tijd paraat heeft voor de beschikkingen Whk.

Arbeidsmarkt-effecten	Voor de helft van de gehele ziekteperiode wordt de binding tussen werknemer en werkgever verbroken. Voor de kansen op de arbeidsmarkt van de zieke werknemer is dit niet bevorderlijk. De individuele risico's voor werkgevers om bijvoorbeeld 55+ers mensen aan te nemen verkleinen, dit kan de kansen van deze groep op de arbeidsmarkt mogelijk verbeteren. Tevens geldt dat door extra WIA-instroom door verminderde re-integratieprikkel een verlies van werkgelegenheid zal optreden. Extra WIA-instroom betekent dat minder personen beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.
Juridisch (incl. Europees)	Vereist wetswijziging, normaliter kost dit 18 maanden.
Invoering	Bij de invoering wordt uitgegaan van overgangsrecht: de wijziging wordt van toepassing op werknemers die hun eerste ziektedag na de inwerkingtreding van de wet hebben. Op deze manier kan het niet voorkomen dat die werknemers er (financieel) in het tweede LBZ-jaar op achteruit gaan (door bijv. bovenwettelijke uitkeringen).
Overige effecten	Werknemers: voor bepaalde groepen vermindering inkomensbescherming (bijvoorbeeld de mensen met een dagloon boven het maximum dagloon; die krijgen als WIA-uitkering een lager inkomen ten opzichte van de situatie die zou bestaan als het loon nog (gedeeltelijk) zou moeten worden doorbetaald). Bedrijfsartsen: begeleiding van zieke werknemers voor wie nu loondoorbetaling bij ziekte geldt en van zieke werknemers van voor het ZW-risico privaat verzekerde werkgevers vervalt weliswaar in het tweede ziektejaar, maar druk op goede begeleiding gedurende het eerste ziektejaar zal naar verwachting toenemen. Vermindering van de prikkel tot re-integratie en verwachte vermindering van de prikkel tot preventie terwijl beleidsmatig juist wordt ingezet op het belang van meer aandacht voor preventie. Hybride markt WGA: door het inkorten van de loondoorbetaling bij ziekte en ZW naar 1 jaar - evenals het inkorten van de WIA-poort naar 1 jaar - groeit de WIA-instroom. Dit heeft effect op de premiestelling in de hybride markt. Private verzekeringsmarkt: de maatregel heeft gevolgen voor private verzekeraars die verzuimverzekeringen en verzuim-ontzorg-verzekeringen aanbieden. Deze verzekeringen en bijbehorende premies zijn namelijk gericht op 2 jaar loondoorbetaling. Verzekeraars zijn als gevolg van de maatregel genoodzaakt om de verzekeringsproducten en bijbehorende premies aan te passen, omdat een deel van de verzekeringsproducten (verzuim in het tweede ziektejaar) overbodig wordt. Verzekeraars hanteren een bepaalde winstmarge in hun premies en zullen als gevolg van de maatregel een deel van hun toekomstige winst mislopen. Dit kan worden aangemerkt als inmenging in het eigendomsrecht van private verzekeraars, welke voor bestaande contracten mogelijk moet worden gecompenseerd (in terugverdientijd en/of geld).

	Werkgevers: werkgevers worden in die zin ontlast dat zij – indien een medewerker langdurig ziek wordt – niet meer gehouden zijn het loon te betalen in het tweede jaar en ook de re-integratieverplichtingen in het tweede jaar vervallen (zoals bijhouden plan van aanpak, inzet arbodienst en trajecten). Voor het collectief aan werkgevers zal de premie echter hoger worden. De hoger wordende premie kan (keuze) via het Arbeidsongeschiktheidsfonds worden gedempt, niet via de Werkhervattingskas (vanwege verstoring van de hybride markt). Dit kan via een rijksbijdrage. Transitievergoeding: Het is de vraag of de compensatie van de transitievergoeding gehandhaafd moet blijven als de loondoorbetalingsperiode verkort wordt naar één jaar. De re-integratie- en loondoorbetalingskosten dalen aanzienlijk, waarmee ook de reden voor compensatie (deels) komt weg te vallen. De raad voor rechtsbijstand verwacht dat de ontwikkelingen (minder re-integratie-inspanningen, grotere instroom in de WIA) kunnen leiden tot een toename van het aantal bestuursrechtelijke geschillen inzake de ZW en de WIA en een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand op deze terreinen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	

40. Loondoorbetaling afstemmen aan investeringen eerste spoor

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
Relatie met varianten	38 (LBZ verkorten naar een jaar, waarbij opzegverbod op 2 jaar blijft staan) en 39 (LBZ en opzegverbod verkorten naar een jaar)
Relatie met BMH/lopend traject	Het kabinet heeft reeds stappen gezet om in de nabije toekomst te experimenteren met de inzet van tweede spoortrajecten. Dit geeft grip op het tweede spoor aan werkgever en moet inzichtelijk maken wat wel en wat niet werkt in de verplichting tot re-integratie bij een andere werkgever. Met dergelijke experimenten kan onderzocht worden hoe de verplichtingen van werkgevers verlicht kunnen worden en de voordelen van tweede spoortrajecten behouden blijven.
Doel	(1) het verschil in kosten tussen zelfstandigen en werknemers verkleinen (gelijk speelveld) (2) werkgevers, met name kleine werkgevers, minder zwaar belasten (p. 65 en 81)
Doelgroep	Werkgevers en werknemers
Korte uitleg	Naast verkorting van de loondoorbetalingsverplichting geeft de commissie in overweging om de loondoorbetalingsverplichting te koppelen aan investeringen in het eerste spoor (re-integratie binnen het eigen bedrijf). Indien er geen herplaatsingsmogelijkheden zijn binnen het eigen bedrijf, en die kunnen ook niet worden gecreëerd, zou het dienstverband kunnen worden opgezegd.
Randvoorwaarden	Bij optie b (zie hieronder): de werknemer die ontslagen is, dient een uitkeringsrecht te krijgen, totdat deze de WIA instroomt. De capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen moet door aanpassing van beleid en wetgeving (zie o.a. varianten 41-44) te worden vergroot. Op zichzelf gezien is deze maatregel onuitvoerbaar.
Keuzes binnen maatregel	Maatregel kan op verschillende manieren worden ingevuld: a) enkel afschaffen tweede spoor-verplichting (re-integratie bij een andere werkgever); werkgever heeft geen re-integratieverplichtingen tweede spoor meer, maar is wel nog verantwoordelijk voor de loondoorbetaling. De loonsanctie voor het niet (vroegtijdig) inzetten van een tweede spoor-traject komt te vervallen. b) afschaffen tweede spoor-verplichting + opzegverbod bij ziekte aanpassen aan eerste spoor-verplichtingen. Pas indien betrokkene geen mogelijkheden heeft om het eigen werk, aangepast eigen werk, dan wel ander werk binnen de organisatie te verrichten of binnen 26 weken[46] die mogelijkheden door herstel of scholing ontwikkelt, vervalt het opzegverbod en de verantwoordelijkheden van de werkgever.

[46] De periode van 26 weken sluit aan bij het huidige opzegverbod in artikel 669, derde lid, van Boek 7 BW en 32, derde lid, Wet SUWI (deskundigenoordeel UWV).

<table>
<tr><td></td><td>Optie a is het minst vergaand, het opzegverbod blijft op 1 of 2 jaar (afhankelijk van invulling: zie varianten 38 en 39). Een keuze kan zijn om het UWV de tweede spoor-verplichting over te laten nemen.

Optie b gaat veel verder: betrokkene kan ook, indien er geen mogelijkheden zijn voor de werknemer om terug te komen in de onderneming, ontslagen worden. Ingewikkeld hierbij is dat er nu geen wettelijke termijn is voor de inzet van het tweede spoor. Dit verschilt per geval en is afhankelijk van het ziektebeeld. Pas wanneer er geen concreet perspectief is op hervatting in het eigen bedrijf is een tweede spoor traject aan de orde. Dit alles is onder voorbehoud dat de zieke werknemer voldoende belastbaar is om te re-integreren.</td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>
<table>
<tr><th>Variant afschaffen 2e spoor verplichting</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>Struc</th></tr>
<tr><td>Toename WIA</td><td>0</td><td>3</td><td>11</td><td>15</td><td>19</td><td>100</td></tr>
<tr><td>Weglek-effecten</td><td>0</td><td>0</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>4</td></tr>
<tr><td>Uitvoerings-kosten</td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>0</td><td>3</td><td>11</td><td>16</td><td>20</td><td>103</td></tr>
</table>
*Invoering per 1-7-2023

Variant a:
Bij het afschaffen van de tweede spoor verplichting, zullen in het algemeen minder re-integratie inspanningen verricht worden. Hoewel de werkgever/verzekeraar vanwege de loondoorbetalingsplicht een prikkel houdt om re-integratie via 2e spoor na te streven, valt de mogelijkheid van een verlenging van de loondoorbetaling om die reden weg en zal de stimulerende werking van de RIV-toets door UWV afnemen. Dit zal ertoe leiden dat sommige personen in een latere fase gere-integreerd worden. Ook valt te verwachten dat als re-integratie-trajecten later worden ingezet, de gemiddelde effectiviteit ervan zal afnemen.

Het aantal succesvolle re-integratietrajecten zal afnemen als gevolg van deze maatregel. Hierdoor stromen meer personen de WIA in, ook omdat tweede spoor-trajecten vaak nog leiden tot succesvolle re-integratie in het eerste spoor. Ook neemt het aantal loonsancties af. Doordat de verlenging van de wachttijd wegvalt bij het niet of te laat inzetten van een tweede spoor-traject, zullen deze personen maximaal één jaar eerder een WIA aanvraag doen. Ook zullen personen die anders hersteld zouden zijn gedurende de verlenging van de wachttijd een beroep doen op de WIA. Hierdoor nemen de uitgaven in de WIA op termijn met ca. € 100 miljoen toe en zullen de premies stijgen indien de maatregel lastendekkend wordt vormgegeven.

Variant b:
De loondoorbetalingsperiode wordt ingekort als blijkt dat er geen concreet perspectief meer is op werkhervatting binnen</td></tr>
</table>

	het eigen bedrijf of als blijkt dat een persoon geen functionele mogelijkheden meer heeft tot werkhervatting. Door het verkorten van de loondoorbetalingsperiode vindt er een verschuiving plaats van privaat gefinancierde loondoorbetalingslasten naar publiek gefinancierde lasten. Hierdoor nemen de premies toe indien de maatregel lastendekkend wordt vormgegeven. Omdat werknemers eerder ontslagen kunnen worden, nemen vanaf dat moment ook de re-integratieverplichtingen af van werkgevers. Bovendien hoeven werkgevers zich niet meer in te spannen voor het stimuleren van werkhervatting via een tweede spoor-traject. Door het wegvallen van de re-integratie inspanningen blijven meer personen ziek die anders hersteld zouden zijn. Hierdoor neemt het permanent aantal langdurend zieken toe en zullen de uitgaven in de WIA stijgen. Bovendien ontstaat het risico op een negatief gedragseffect. Werkgevers hebben een financiële prikkel om erop aan te sturen dat er geen mogelijkheden meer zijn tot werkhervatting binnen het eigen bedrijf. Hierdoor neemt het uitzicht van werknemers op werkhervatting af bij de werkgever. Dit kan leiden tot een toename van het aantal langdurend zieken. Een raming is hoogst onzeker, omdat onduidelijk is bij hoeveel werkgevers en op welk moment in de praktijk re-integratie in het eerste spoor zal eindigen als gevolg van deze stelselherziening. Het budgettair beslag zal in deze variant vele malen hoger uitvallen dan bij het vervallen van de inspanningsverplichting in het tweede spoor traject (variant a). Ramingen waarbij de loondoorbetalingsverplichting voor alle werkgevers wordt verkort naar 52 of 26 weken respectievelijk, lopen van € 500 tot € 1200 miljoen aan extra instroom in de WIA, door het verminderen van financiële prikkels aan individuele werkgevers. Dit is exclusief uitvoeringskosten en weglekeffecten.
Uitvoering	• Er dient te worden beoordeeld of terugkeren bij de werkgever niet meer mogelijk is (ook niet na scholing in combinatie met aangepast (eigen) werk). • Leidt tot extra sociaal medische beoordelingen, en is daardoor alleen uitvoerbaar als er naast deze maatregel aanvullende maatregelen getroffen worden om artsencapaciteit vrij te spelen. Zie voor het extra beroep variant 39. • Leidt tot een extra beroep op dienstverlening bij UWV en inkoop re-integratie. • De betrokkene krijgt een uitkering (optie b). • De raad voor rechtsbijstand verwacht dat de extra instroom in de WIA zal kunnen leiden tot een toename van het aantal bestuursrechtelijke geschillen inzake de WIA en een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.
Arbeidsmarkt-effecten	Uit onderzoek blijkt dat ook de inzet van tweede spoortrajecten instroom in de Wet WIA voorkomt, al dan niet doordat een tweede spoortraject vaak nog leidt tot re-

	integratie in het eerste spoor.[47] Dit heeft een drukkend effect op de arbeidsmarkt. Zorgt voor een gelijker speelveld tussen opdrachtgevers en werkgevers.
Juridisch (incl. Europees)	Vereist wetswijziging, normaliter kost dit 18 maanden.
Invoering	Bij de invoering wordt uitgegaan van overgangsrecht: de wijziging wordt van toepassing op werknemers die hun eerste ziektedag na de inwerkingtreding van de wet hebben.
Overige effecten	Positie werknemer: Bij optie (b) komt er een financiële prikkel voor werkgevers om de loondoorbetalingsperiode te verkleinen en de looptijd van het opzegverbod bij ziekte te verkorten. Het tijdstip tot wanneer het opzegverbod geldt, ligt niet langer objectief vast, maar wordt aan de hand van een inhoudelijk criterium bepaald. Dit verzwakt de positie van de werknemer, omdat hij niet altijd zeker zal zijn of hij nog beschermd wordt door het opzegverbod, waardoor bijvoorbeeld het risico is dat door de complexiteit een werknemer makkelijk meegaat in een ontslagvoorstel van zijn werkgever. Er is ook vermindering van inkomensbescherming. Als er geen dienstverband meer is, is tevens de grondslag om het (bovenwettelijk) loon door te betalen vervallen. Met name voor optie b: de grootte van de werkgever gaat er toe doen of iemand ontslagen kan worden of niet. Bij een kleine werkgever, met minder soorten te verrichten arbeid, zal iets als 'jobcarven' minder snel aan de orde zijn ten opzichte van bij een grote werkgever. Private verzekeringsmarkt: de maatregel heeft gevolgen voor private verzekeraars die verzuimverzekeringen en verzuim-ontzorg-verzekeringen aanbieden. Deze verzekeringen en bijbehorende premies zijn namelijk gericht op 2 jaar loondoorbetaling. Werkgevers vinden vaak dat het niet hun taak is om zieke werknemers te laten re-integreren bij een andere werkgever. Die taak vervalt dan.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Eventueel kan optie b ook met een minimumdrempel: bijvoorbeeld pas na 6 maanden loondoorbetaling bestaat de mogelijkheid tot opzeggen.[48]

[47] Kamerstukken II 2016/17, 29544, nr. 765.

[48] In elk geval ligt het niet in de rede om voor de dertiende week ziekte de werknemer te kunnen ontslaan vanwege ziekte. Pas na dertien weken kan de werknemer (vervroegd) de IVA instromen, dan lijkt het onlogisch om al eerder ontslagen te kunnen worden.

41. IVA-uitkering verlagen naar 70% van het laatstverdiende loon

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
Relatie met varianten	Dit is een van de mogelijke flankerende maatregelen om inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte mogelijk te maken (38, 39 en 40).
Relatie met BMH/lopend traject	In de Kamerbrief 'stand van de uitvoering sociale zekerheid' van december 2019 is aangekondigd in 2020 breed te kijken naar de toekomst van het sociaal-medisch beoordelen. Deze maatregel zou een van de opties zijn om daarbij mee te nemen. Naast werknemers hebben ook werkgevers op dit moment een prikkel om herbeoordelingen gericht op een IVA-uitkering aan te vragen (en eventueel bezwaar te maken tegen de uitkomst). De minister bekijkt op dit moment of aanvragers er bijvoorbeeld door middel van een convenant toe kunnen worden bewogen beter gemotiveerde aanvragen in te dienen.
Doel	1. Capaciteit voor het uitvoeren van sociaal-medische beoordelingen creëren. De uitvoeringscapaciteit staat nu al onder druk en deze druk wordt door bijvoorbeeld de voorgestelde inkorting van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar en AOV ZZP, sterk vergroot. 2. Bijdragen aan de vereenvoudiging van het stelsel: de uitkeringshoogte verschilt niet meer afhankelijk van de duurzaamheid van de aandoening.
Doelgroep	Werknemers (uitkeringsgerechtigden).
Korte uitleg	De hoogte van de IVA-uitkering wordt verlaagd van 75% naar 70% van het laatstverdiende loon (met inachtneming van het maximum dagloon) en wordt hiermee gelijkgeschakeld met het basisniveau van de WGA-uitkering. Voor werknemers bestaat hierdoor geen financiële prikkel meer om een herbeoordeling aan te vragen van WGA naar IVA. Uiteraard bestaan er nog wel prikkels voor een WGA-gerechtigde om een IVA-uitkering te willen hebben: hij heeft dan niet langer re-integratieverplichtingen en krijgt zekerheid over zijn uitkering.
Randvoorwaarden	Als de hoogte van de WW van 75% van het laatstverdiende loon in de eerste 2 maanden van de uitkering gehandhaafd blijft, moet deze voor de eerste 2 maanden ook in de IVA worden doorgevoerd.
Keuzes binnen maatregel	De Wajong is 75% van het minimumloon als iemand niet kan werken. Het zou dan ook in de rede liggen om die ook te verlagen. Korten van de uitkering met 5 procentpunt heeft echter een directe koopkrachtverlaging tot gevolg, waarbij een groot deel onder het sociaal minimum terecht komt en aanspraak moet maken op de toeslagenwet. Wajongers hebben geen mogelijkheid om deze korting te compenseren, waardoor het direct tot een verslechtering van de inkomenspositie leidt. Dit is in strijd met het VN-verdrag voor de gehandicapten.

Budgettair	- Uitkeringslasten: besparing van ongeveer €430 miljoen op de uitkeringslasten in de IVA. Het Centraal Planbureau schat de besparing op €0,5 mld.[49] Deze ex ante inschatting is iets hoger omdat het planbureau ook gedragseffecten meeneemt in de berekening. - Uitvoeringskosten: afhankelijk van de afname van herbeoordelingen (structureel).
Uitvoering	Door deze maatregel neemt het aantal verzoeken tot herbeoordeling van werknemers mogelijk af, omdat er geen verschil meer bestaat in uitkeringshoogte tussen WGA en IVA. Het is op voorhand niet mogelijk te kwantificeren hoe groot dit effect is. Wel is bekend dat in 2018 43% (ruim 11.000) van de herbeoordelingen op verzoek van uitkeringsgerechtigden is uitgevoerd. Ruim 30% (ongeveer 8.000) van alle herbeoordelingen had als uitkomst IVA. Het is niet bekend hoeveel van de herbeoordelingen met als uitkomst IVA op verzoek van uitkeringsgerechtigden zijn aangevraagd. Van de totale capaciteit van 563 fte verzekeringsartsen (VA'en) worden er 139 VA'en ingezet voor herbeoordelingen.
Arbeidsmarkteffecten	Geen. Verlaging van uitkeringen leidt normaal gesproken tot meer arbeidsaanbod en daardoor tot hogere structurele werkgelegenheid, omdat werken relatief meer lonend wordt. Echter, arbeidsongeschikten in de IVA zijn per definitie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt, en zijn dus niet gevoelig voor dergelijke prikkels.
Juridisch (incl. Europees)	- Hiervoor is wetswijziging vereist, welke normaliter 18 maanden duurt. Daarnaast is een vooraankondigingsperiode nodig van 6 maanden wanneer ook voor de huidige IVA-gerechtigden de uitkering wordt verlaagd. - Verlagen van lopende IVA-uitkeringen is mogelijk in strijd met het VN-gehandicaptenverdrag.
Invoering	Deze beleidsvariant vergt weinig aanpassing van systemen. Wel moet tijdelijk rekening worden gehouden met meer bezwaar en beroep vanwege de wijziging in uitkeringshoogte.
Overige effecten	Verlaging van de IVA betekent een inbreuk op het najaarsakkoord 2004 tussen kabinet en sociale partners. Hierin is afgesproken dat overheid de uitkeringen naar 75% verhoogt en dat in cao's de loondoorbetaling ongeclausuleerd gemaximeerd wordt op 170%, 80% van de cao's voldoet aan de afspraken.

[49] Zie CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update sociale zekerheid. P. 5.

Alternatieven voor maatregel binnen richting	- Mensen in de categorie WGA 80-100 krijgen na x jaar automatisch een IVA-uitkering, omdat de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid dan wordt aangenomen. Een keuze hierbinnen is of dit dan de enige mogelijkheid om een IVA-uitkering te krijgen (invoering van een 'wachttijd', met re-integratieverplichtingen voor evident duurzaam en volledig arbeidsongeschikte mensen, waardoor het doel van maatwerk niet bereikt wordt maar het doel van beperking artseninzet wel) of dat een eerdere IVA-toekenning mogelijk blijft (waardoor ook het effect van de maatregel op het gebied van artseninzet kleiner is). Belangrijk nadeel van deze variant is ook dat het een prikkel creëert voor mensen in de huidige categorie WGA 80-100 om niet mee te werken aan re-integratie tot zij de 'finish' na x jaar bereikt hebben en voor de rest van hun leven 'met rust worden gelaten' in de IVA. - IVA afschaffen. Dit betekent dat de huidige groep IVA-gerechtigden tot de WGA gaat behoren en dat de WGA 80-100 populatie groeit. Door deze maatregel vervalt de duurzaamheidsbeoordeling. Dit levert capaciteit op bij WIA-claimbeoordelingen (die eenvoudiger worden, aangezien verzekeringsartsen het op dit moment lastig vinden om de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid vast te stellen) en herbeoordelingen (omdat aanvragen vanwege de mogelijke duurzaamheid van de volledige arbeidsongeschiktheid vervallen). Echter een deel van deze capaciteit zal ingezet worden voor de monitoring van de grotere WGA-populatie, waardoor de winst vermoedelijk beperkt is. Een groot nadeel van deze variant is bovendien dat de huidige systematiek van de wet WIA wijzigt. Dat vraagt om forse aanpassing van de rechten en plichten in de WGA. Werkgevers dragen in deze variant namelijk ook de arbeidsongeschiktheidslasten (direct of indirect) voor een groep zonder re-integratieperspectief. Daaruit volgend is het onduidelijk wat de consequenties van deze maatregel zijn voor de hybride markt. Het is aannemelijk dat een dergelijke variant het draagvlak van het stelsel onder druk zet.

42. Sociaal-medische beoordeling op basis van stukken

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	-
Relatie met varianten	Dit is een van de mogelijke flankerende maatregelen om inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte mogelijk te maken (varianten 38, 39 en 40).
Relatie met BMH/lopend traject	In de Kamerbrief 'stand van de uitvoering sociale zekerheid' van december 2019 is aangekondigd in 2020 breed te willen kijken naar en in gesprek te willen gaan over de toekomst van het sociaal-medisch beoordelen. Deze maatregel zou een van de opties kunnen zijn om daarbij mee te nemen.
Doel	1. Capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen creëren om de groei van de WIA, de introductie van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar (varianten 38, 39 en 40) mogelijk te maken. 2. Sociaal-medische beoordelingen voor (potentiële) uitkeringsgerechtigden sneller, gemakkelijker en duidelijker laten verlopen.
Doelgroep	- (Potentiële) uitkeringsgerechtigden voor wie UWV een sociaal-medische beoordeling verricht. - Werkgevers en verzekeraars met een (financieel) belang bij de uitkomsten van sociaal-medische beoordelingen van UWV.
Korte uitleg	Het zien en spreken van de betrokken persoon vormt op dit moment een vast onderdeel van alle sociaal-medische beoordelingen die UWV uitvoert. In dit voorstel wordt een sociaal-medische beoordeling op basis van stukken met relevante informatie het uitgangspunt. De informatie wordt langs vijf wegen verkregen: - Door de (potentiële) uitkeringsgerechtigde aangeleverde informatie; - Door de (ex-)werkgever aangeleverde informatie; - Bij UWV beschikbare informatie uit het verleden; - De medisch professionals waar de betrokkene onder behandeling is; - De bedrijfsarts waar de betrokkene mee in contact is (geweest). Een sociaal-medisch verpleegkundige of basisarts zorgt namens UWV dat de verzekeringsarts over het juiste en complete dossier beschikt om de beoordeling te verrichten. De verzekeringsarts van UWV beoordeelt vervolgens waar mogelijk alleen op basis van stukken. Indien nodig vult de verzekeringsarts de beoordeling – op basis van kaders, risicoanalyses en professionele

	inschatting – aan met informatie uit direct persoonlijk contact, fysiek en/of door middel van (beeld)bellen.
Randvoorwaarden	- Draagvlak onder verzekeringsartsen voor een andere rolinvulling: persoonlijk contact is voor velen van hen op dit moment een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van en het plezier in het werk. - Tijd, bereidheid en juridische mogelijkheden bij (ex-)werkgevers, behandelende medische professionals en bedrijfsartsen om de benodigde informatie aan te leveren. Nadere afspraken die (potentiële) uitkeringsgerechtigden helpen hun medisch dossier op te vragen voor overhandiging aan UWV kunnen daarbij helpen. - Voldoende sociaal-medisch verpleegkundigen en/of basisartsen om de benodigde informatie voor de verzekeringsartsen te verzamelen, te selecteren en te ordenen.
Keuzes binnen maatregel	De basis van de maatregel is het vastleggen van de mogelijkheid voor UWV om een sociaal-medische beoordeling alleen te verrichten op basis van stukken. SZW, UWV en de Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG) moeten vervolgens de kaders en richtlijnen bepalen op basis waarvan verzekeringsartsen kunnen kiezen iemand in uitzonderingsgevallen toch te zien en te spreken.
Budgettair	Uitvoeringskosten UWV: geen effect. Deze maatregel is budgetneutraal, onder de aanname dat de kosten van extra inzet van sociaal-medisch verpleegkundigen en basisartsen gelijk is aan de kosten van (theoretische) extra inzet van verzekeringsartsen. Uitkeringslasten: geen effect. De uitkomsten van de sociaal-medische beoordelingen wijzigen niet.
Uitvoering	UWV voert met de huidige reguliere werkwijze vrijwel alle WIA-claimbeoordelingen en Wajong-beoordelingen uit met behulp van een fysiek spreekuur door de verzekeringsarts. Voor WIA-herbeoordelingen geldt dit voor 85-90%. Dit verandert fors door deze maatregel. Het spreekuur door de verzekeringsarts - waar SZW, UWV en de NVVG in het overgrote deel van de gevallen nu dus de meerwaarde van inzien, en wat voor betrokkenen bijdraagt aan het gevoel 'gehoord' te worden - zou grotendeels komen te vervallen. De inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar zou van UWV zo'n 50% méér inzet van verzekeringsartsen vragen. Het lijkt reëel om aan te nemen dat een beoordeling op stukken gemiddeld 50% minder tijd van een verzekeringsarts kost dan een beoordeling inclusief een spreekuur. Als verzekeringsartsen dus 2/3 van de beoordelingen op stukken zouden doen en in 1/3 van de gevallen een betrokkene fysiek of door middel van (beeld)bellen

	zouden spreken, zou de inkorting van twee naar één jaar in dit opzicht uitvoerbaar zijn. Het gaat dan dus om benodigd draagvlak onder verzekeringsartsen voor een zeer grote aanpassing van de huidige werkwijze: zij schatten op dit moment in dat een fysiek spreekuur in veel gevallen nodig blijft, zodat zij een eigen lichamelijk onderzoek kunnen verrichten en/of - in het geval van psychische klachten - in een gesprek de aanwezige lijdensdruk vast kunnen stellen. De raad voor rechtsbijstand merkt op dat een beoordeling op basis van enkel stukken tot meer geschillen zou kunnen leiden en een groter beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zou kunnen betekenen.
Arbeidsmarkteffecten	Geen.
Juridisch (incl. Europees)	Vraagt nader onderzoek. Gezien de grondrechtelijke status van het recht op sociale zekerheid zijn er verschillende internationale en Europese normen waar de bepaling van het recht hierop aan moet voldoen. Nader onderzoek hiernaar is nodig, om een wijziging als deze op de juiste manier in de nationale wetten op te kunnen nemen.
Invoering	De tijd tussen besluitvorming en formele invoering is vermoedelijk zeker een jaar, gezien de doorlooptijd van het benodigde wetgevingstraject. Naar verwachting anderhalf jaar na besluitvorming kan UWV in de praktijk overgaan tot beoordeling op basis van stukken, na ontwikkeling van de volgende elementen: - Richtlijnen op basis waarvan behandelende (potentiële) uitkeringsgerechtigden, (ex-)werkgevers, medische professionals en bedrijfsartsen relevante informatie aanleveren bij UVW. - De kaders en richtlijnen die als basis dienen voor geselecteerde beoordelingen waarin persoonlijk contact tussen de verzekeringsarts en de betrokkene onderdeel is van de beoordeling.
Overige effecten	
Alternatieven voor maatregel binnen richting	-

43. Verplicht eigenrisicodragerschap voor de Ziektewet

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af
Relatie met varianten	Verkorten loondoorbetaling bij ziekte (38, 39 en 40).
Relatie met BMH/lopend traject	-
Doel	1. Verkleinen van de verschillen tussen werknemers met een vast en flexibel dienstverband. Werkgevers zijn voor hun werknemers en ex-werknemers, ongeacht de aard van het dienstverband, verantwoordelijk voor de betaling bij ziekte en de re-integratie. 2. Capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen creëren. De uitvoeringscapaciteit staat nu al onder druk en deze druk wordt door bijvoorbeeld de voorgestelde inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar, sterk vergroot. 3. Draagt bij aan vereenvoudiging van het stelsel. Werkgevers zijn voor de betaling bij ziekte en re-integratie voor al hun werknemers verantwoordelijk ongeacht de aard van het dienstverband.
Doelgroep	Werkgevers, werknemers met een flexibel arbeidscontract (bijvoorbeeld werknemers met een tijdelijk dienstverband of uitzendcontract met uitzendbeding), UWV, verzekeraars en private uitvoerders.
Korte uitleg	De publieke verzekering voor de Ziektewet (ZW) bij het UWV vervalt voor eindedienstverbanders en uitzendkrachten met uitzendbeding en werkgevers zijn verplicht eigenrisicodrager voor de ZW. Werkgevers worden, ook na afloop van de arbeidsovereenkomst, verantwoordelijk voor de betaling van het ziekengeld en de begeleiding en re-integratie van zieke flex- en uitzendkrachten.
Randvoorwaarden	- De publieke ZW (betaling en begeleiding) blijft bestaan voor zieke WW'ers (zij hebben geen werkgever waardoor ERD-schap niet mogelijk is) en de compensatie van de werkgeverslasten in geval van ziekte als gevolg van zwangerschap/ bevalling, orgaandonatie en no-risk situaties. Voor deze laatste groep vindt de wetgever het niet wenselijk om de werkgever te belasten met loondoorbetaling. - De duur van de ZW is gelijk aan de loondoorbetalingsverplichting en de re-integratieverplichtingen en RIV-toetsing daarop blijven bestaan. - Draagvlak (o.a. bij werkgevers, met name bij het MKB). Werkgevers krijgen meer verplichtingen terwijl de huidige werkgeversverplichtingen als geheel al als zwaar ervaren worden. Mogelijk is het, om draagvlak te creëren voor deze maatregel, nodig om parallel de werkgeversverplichtingen in totaal te reduceren. Ook

	gegeven het rapport van de Commissie Regulering van Werk ligt het inkorten van de loondoorbetalingsperiode van twee naar één jaar daarbij voor de hand.
Keuzes binnen maatregel	<u>Uitvoeringstaken ZW</u> Binnen de maatregel bestaat de mogelijkheid om zoals in de huidige systematiek te kiezen om de uitvoeringstaken zoals het nemen van besluiten over het recht op een ZW-uitkering te beleggen bij UWV of dit onder te brengen bij de werkgever. <u>EZWB</u> Wel/niet in stand houden van de eerstejaars ziektewet beoordeling (EZWB). Vanuit vereenvoudiging en gelijktrekken van vast en flex zou afschaffen EZWB aan de orde kunnen zijn. Maatschappelijke kosten nemen toe, wat een argument is om EZWB voor ZW te laten bestaan. Afschaffen van EZWB heeft tot gevolg dat meer personen het tweede ziektejaar instromen en leidt tevens tot een hogere instroom van langdurig arbeidsongeschikten. Tegelijkertijd stromen minder personen de WW/Bijstand/Toeslagenwet in, die bij het huidige stelsel na 1 jaar ziekte de Ziektewet moeten verlaten. Per saldo leidt het volledig afschaffen van de eerstejaarsziektewetbeoordeling (inclusief flexkrachten) tot een structurele toename van 230 miljoen euro aan uitkeringslasten. Als de periode van loondoorbetaling wordt ingekort van twee naar één jaar, zonder collectivisering van het tweede ziektejaar (zie variant 39), wordt de EZWB sowieso <u>afgeschaft. Dan is deze keuze dus niet meer aan de orde.</u>
Budgettair	Het voorstel leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van UWV (als wordt gekozen om uitvoeringstaken bij werkgever en niet meer UWV te beleggen, is de besparing op de uitvoering groter). Deze verschuiven met de uitkeringslasten van publiek naar privaat. In de Ziektewet bedragen de uitkeringslasten momenteel ca. 1,7 mld euro, waarvan het aandeel van uitzendkrachten (0,2 mld euro) en eindedienstverbanders (0,4 mld euro) is. Deze uitgaven worden nu door een stelsel van premies gefinancierd. Eigenrisicodragers zullen de uitgaven voortaan zelf uitkeren. De verwachting is dat deze individuele werkgeversprikkel leidt tot meer inspanningen van werkgevers om het ziekteverzuim van flexwerkers tegen te gaan. Hierdoor neemt ook het aantal langdurig arbeidsongeschikten af, wat een besparing oplevert op de uitkeringslasten in de WIA. Het Centraal Planbureau schat de besparing van deze maatregel op €0,1 mld.[50]
Uitvoering	UWV zette in 2019 voor 210 FTE aan verzekeringsartsen in voor de uitvoering van de Ziektewet (40% voor de EZWB en 60% voor de ZW-arborol van UWV).

[50] Zie CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update sociale zekerheid. P. 5.

	De uitvoeringslast bij UWV wordt kleiner omdat de arborol vervalt voor werknemers met een flexibel dienstverband, ongeveer één derde van de ZW-populatie. Dit bespaart minimaal 42 fte artsencapaciteit per jaar. Dit ligt vermoedelijk hoger omdat er geen arborol bestaat voor ziekte als gevolg van zwangerschap/ bevalling, orgaandonatie en no-risk situaties. Een deel hiervan wordt te niet gedaan omdat UWV voor ERD'ers een rol heeft in het toekennen en verlengen van ziekengeld en UWV een controlerende taak heeft voor een groter aandeel ERD'ers. Per saldo zal de uitvoeringslast afnemen. De EZWB afschaffen levert uitvoeringscapaciteit op, namelijk 84 fte verzekeringsartsen per jaar, en kan op steun rekenen van deze beroepsgroep. Ook op andere uitvoeringscapaciteit wordt bespaard (bijvoorbeeld re-integratiebegeleiders). Waar de uitvoeringslast bij UWV kleiner wordt, zal de last op bedrijfsartsen groter worden om de uitbreiding van private taken in het kader van de ziektewet mogelijk te maken; deze artsen zijn net als verzekeringsartsen op dit moment schaars. De Belastingdienst gaat ervan uit dat deze maatregel generiek zal zijn. Daarmee is structureel een complexiteitsvermindering voor de Belastingdienst. Incidenteel vergen de transitie en de structuuraanpassing van de informatievoorziening (IV) extra werk. Deze zijn slechts op de middellange termijn mogelijk.
Arbeidsmarkteffecten	- Werkgevers krijgen dezelfde verantwoordelijkheid voor vaste en flexibele werknemers. Dat kan werkgevers ertoe aanzetten om werknemers eerder in vaste dienst te nemen, maar kan hen ook stimuleren om meer ZZP'ers in te huren in plaats van flexibele werknemers. - De kosten van uitzendarbeid komen meer in lijn te liggen met de daadwerkelijke kosten van uitzendarbeid.[51]
Juridisch (incl. Europees)	- Hiervoor is wetswijziging vereist, welke normaliter 18 maanden duurt.
Invoering	- Bij invoering zal het huidige ZW-bestand aan flexibele dienstverbanden door het UWV worden afgehandeld (eerbiedigende werking). - Private uitvoering krijgt een grotere markt en moet zich voorbereiden.

[51] De uitzendbranche heeft een andersoortig contract type dat het makkelijk maakt om personeel te verplaatsen. Doordat de gedifferentieerde premie voor de Whk met een vertraging van 2 jaar werkt levert dit mogelijkheden op tot oneigenlijk gebruik waardoor de publieke premie kan worden gedrukt. Andere werkgevers betalen mee aan de gevolgen hiervan.

Overige effecten	- Meer druk op de private uitvoering. Bedrijfsartsen die nodig zijn voor de uitvoering zijn schaars. - Werkgevers (ook MKB) krijgen verplichtingen ten aanzien van hun ex-werknemers met wie zij geen (contractuele) band meer hebben, zowel financieel, als qua begeleiding en re-integratie. Draagvlak voor werkgeversverplichtingen staat al onder druk en komt verder onder druk te staan. - Indien het tweede ziektejaar bij LBZ wordt gecollectiviseerd (variant 38), ligt het in de rede om uitsluitend voor het eerste jaar eigenrisicodragerschap verplicht te stellen. Immers, bij laatstgenoemd voornemen gaan de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar over naar UWV, waardoor het in de rede ligt dit ook voor de ZW te laten gelden, terwijl voor flexibele dienstverbanden met voorliggend beleidsvoornemen ook de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar privaat zou worden belegd. Hierdoor wordt niet het doel bereikt om dienstverbanden gelijker te behandelen. - Mogelijk zijn er groepen werkgevers die zich niet goed kunnen verzekeren voor deze nieuwe verplichting of die de uitvoering van de re-integratieverplichtingen niet kunnen uitbesteden. Op dit moment worden dergelijke problemen niet geconstateerd bij loondoorbetaling bij ziekte. - De kansen voor zieke flex werknemers op re-integratie bij de werkgever waar zij ziek zijn geworden nemen toe, omdat werkgevers meer verantwoordelijkheid en een sterkere financiële prikkel hebben en zich daarom meer inspannen. Als zij sneller aan het werk gaan, heeft dit een positief effect op hun inkomen. Daarnaast kan het effect hebben op het terugdringen van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA. - Bijkomend positief effect is dat het er toe leidt dat (uitzend)bedrijven een premie betalen die past bij hun risico.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	-

44. Taakherschikking sociaal medisch beoordelen

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	-
Relatie met varianten	Dit is een van de mogelijke flankerende maatregelen om inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte mogelijk te maken (varianten 38, 39 en 40).
Relatie met BMH/lopend traject	In de Kamerbrief 'stand van de uitvoering sociale zekerheid' van december 2019 is aangekondigd in 2020 breed te willen kijken naar en in gesprek te willen gaan over de toekomst van het sociaal-medisch beoordelen. Deze maatregel zou een van de opties kunnen zijn om daarbij mee te nemen.
Doel	- Capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen creëren om de groei van de WIA, de introductie van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar (varianten 38, 39 en 40) mogelijk te maken.
Doelgroep	- (Potentiële) uitkeringsgerechtigden voor wie UWV een sociaal-medische beoordeling verricht. - Werkgevers en verzekeraars met een (financieel) belang bij de uitkomsten van sociaal-medische beoordelingen van UWV.
Korte uitleg	Op dit moment is wettelijk vastgelegd dat alleen een verzekeringsarts verzekeringsgeneeskundige beoordelingen kan uitvoeren. Van deze artsen zijn er nu en in de toekomst te weinig om aan de vraag naar sociaal-medische beoordelingen te voldoen. Taakherschikking zorgt er daarom voor dat ook andere medisch professionals worden opgeleid en ingezet om beoordelingen te verrichten. Het gaat daarbij, in tegenstelling tot bij taakdelegatie, ook om het overdragen van eindverantwoordelijkheid. Zoals beschreven door de Nederlandse Zorgautoriteit: ,,Taakherschikking is het structureel herverdelen van taken, inclusief verantwoordelijkheden tussen verschillende beroepen. Zorgtaken die in het verleden alleen door, of onder eindverantwoordelijkheid van, de medisch specialist uitgevoerd werden, worden bij taakherschikking volledig overgedragen aan een andere zorgprofessional, bijvoorbeeld aan een verpleegkundig specialist of een physician assistant. Dit is anders dan taakdelegatie, waarbij taken door een zorgprofessional naar een 'lager gekwalificeerde' professional worden overgedragen. Bij taakdelegatie is er geen sprake van een structurele herverdeling van taken en vindt er geen verschuiving van verantwoordelijkheid plaats."[52] Gezien de ervaringen in de curatieve sector, waar taakherschikking sinds 2009 een plek heeft, ligt de inzet

[52] Nederlandse Zorgautoriteit, maart 2019, Monitor Taakherschikking – Physician assistants & Verpleegkundig specialisten in de medisch-specialistische zorg

	van verpleegkundig specialisten en physician assistants in de context van sociaal-medisch beoordelen het meest voor de hand.
Randvoorwaarden	- Draagvlak onder verzekeringsartsen: op dit moment is deze maatregel voor hen een 'no go'. - Afspraken met ministerie van OCW, ministerie van VWS, hogescholen en beroepsverenigingen voor verpleegkundig specialisten en physician assistants over de (financiering van) opleiding van extra professionals voor het uitvoeren van sociaal-medische beoordelingen. - Interesse bij en beschikbaarheid van voldoende verpleegkundig specialisten en physician assistants om op deze manier te worden opgeleid en te gaan werken.
Keuzes binnen maatregel	De basis van de maatregel is het vastleggen van de juridische bevoegdheid voor andere medische professionals om naast verzekeringsartsen sociaal-medische beoordelingen te verrichten, plus een omschrijving van de taken die exclusief toe blijven behoren aan verzekeringsartsen. Er zijn vervolgens keuzes te maken over deze bevoegdheden en taken binnen de verschillende materiewetten: voor welke onderdelen van bijvoorbeeld de WIA en de ZW moet exclusief de verzekeringsarts verantwoordelijk blijven en voor welke onderdelen worden ook andere medische professionals bevoegd? Daarbinnen moeten daarna de beroepsgroepen samen met UWV en SZW onderlinge afspraken maken over de manier waarop de taakverdeling en samenwerking binnen de uitvoering van de verschillende wetten vorm krijgt.
Budgettair	Uitvoeringskosten UWV: geen effect. Deze maatregel is budgetneutraal, onder de aanname dat de kosten van extra opleiding en inzet van verpleegkundig specialisten en physician assistants gelijk is aan de kosten van (theoretische) extra opleiding en inzet van verzekeringsartsen. Uitkeringslasten: geen effect. De uitkomsten van de sociaal-medische beoordelingen wijzigen niet.
Uitvoering	Verzekeringsartsen hebben na hun universitaire opleiding tot basisarts een vierjarige specialisatie afgerond, die zich specifiek richt op het vaststellen of een ziekte of gebrek iemand beperkt in het verrichten van arbeid en op het vaststellen van de mogelijkheden van de betrokkene voor participatie[53]. Verzekeringsartsen zijn dus speciaal voor deze taak opgeleid en gekwalificeerd. Met deze maatregel vervalt die wijze van kwaliteitsborging voor sommige sociaal-medische beoordelingen en wordt deze vervangen door de inzet van bevoegde verpleegkundigen en physician assistants, na een specialisatie van twee tot drie jaar die volgt op een HBO-opleiding. Het effect hiervan op de kwaliteit van deze beoordelingen is onbekend.

[53] https://www.nspoh.nl/opleidingen/opleiding-verzekeringsarts

	De inkorting van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar zou van UWV binnen de huidige uitvoeringspraktijk zo'n 50% méér FTE aan verzekeringsartsen vragen. Structureel gaat het naar schatting om zo'n 1.000 FTE aan verzekeringsartsen bij UWV in totaal (voor de uitvoering van alle wetten), ten opzichte van ongeveer 700 FTE zonder inkorting van de loondoorbetalingsperiode en zo'n 550 FTE aan verzekeringsartsen in totaal op dit moment. Het is reëel om te verwachten dat 700 FTE structureel het maximaal haalbare aantal inzetbare verzekeringsartsen is. Dat betekent dat UWV in totaal structureel zo'n 300 FTE aan verpleegkundig specialisten en physician assistants moet aannemen en opleiden om het benodigde aantal sociaal-medische beoordelingen te kunnen verrichten, een toename van ruim 40% van het huidige aantal opleidingsplekken van 700. De eerste inschatting is dat dit voorstel geen of slechts beperkte gevolgen heeft voor de Belastingdienst.
Arbeidsmarkteffecten	Geen.
Juridisch (incl. Europees)	Deze maatregel vergt zowel wetswijziging als een wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Vastgelegd moet worden dat niet alleen verzekeringsartsen, maar ook andere medische professionals bevoegd worden om verzekeringsgeneeskundig onderzoek uit te voeren. Ook moet worden vastgelegd welke taken exclusief aan de verzekeringsarts voorbehouden blijven.
Invoering	Formele invoering kan een jaar na voorgenomen besluitvorming plaatsvinden, gegeven de doorlooptijd van het wetgevingstraject. Het effect van invoering is naar verwachting zo'n vijf jaar na besluitvorming zichtbaar: - Het totaal aantal opleidingsplekken voor verpleegkundig specialisten en physician assistants moet worden uitgebreid om voldoende van deze professionals na hun basisopleiding te kunnen werven en inzetten voor UWV, zonder dat hierdoor tekorten ontstaan aan deze professionals in de gezondheidszorg. De opleiding tot verpleegkundig specialist duurt twee jaar; de opleiding tot physician assistant tweeënhalf jaar; volgend op de HBO-opleiding verpleegkunde (voor verpleegkundig specialisten) en een HBO-opleiding in de gezondheidszorg (voor physician assistants). - Er moeten verdiepende leer-werkopleidingen worden ontwikkeld voor verpleegkundig specialisten en physician assistants die zich na hun opleiding willen richten op de uitvoering van sociaal-medische beoordelingen en de samenwerking met verzekeringsartsen. Deze verdiepende opleidingen duren naar verwachting een half jaar tot een jaar en

	vinden dus parallel plaats aan het verrichten van werkzaamheden voor UWV. - Verzekeringsartsen, verpleegkundig specialisten en physician assistants moeten gezamenlijk en met UWV en SZW nadere afspraken maken over de taakverdeling en kwaliteitsborging, binnen de contouren die hiervoor in de wetgeving zijn vastgelegd, parallel aan de ontwikkeling van de opleidingen en op basis van experimenten in de praktijk.
Overige effecten	-
Alternatieven voor maatregel binnen richting	-

45. Vast/flex-differentiatie ZW en/of WGA

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Interne wendbaarheid bevorderen/externe wendbaarheid afremmen
Relatie met varianten	-
Relatie met BMH/lopend traject	-
Doel	Doel van de maatregel is dat de kosten van flexibele arbeid niet op het collectief worden afgewenteld.
Doelgroep	Publiek verzekerde werkgevers voor de ZW en/of WGA.
Korte uitleg	Werkgevers betalen op dit moment een (lastendekkende) gedifferentieerde premie voor de Werkhervattingskas (Whk). Die premie wordt gebruikt voor de financiering van de ZW en WGA. Kleine werkgevers betalen een sectorale premie, middelgrote werkgevers betalen een gedeeltelijk individuele en gedeeltelijk sectorale premie en grote werkgevers betalen een volledig individuele premie die gebaseerd is op de schadelast van de werkgever. Deze vorm van premieheffing zou kunnen worden vervangen door een premieheffing die is gebaseerd op het type contract. Daarbij kan worden aangesloten bij de premiedifferentiatie voor de WW uit de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB).
Randvoorwaarden	Afschaffen individuele premiedifferentiatie voor (middel)grote werkgevers (zie verder overige effecten). De premie voor flexibele contracten moet worden uitgesplitst om voor uitzendcontracten (waarvoor een uitzendbeding geldt) een fors hogere premie te heffen. Het risico om in de Ziektewet te komen is voor hen veel groter dan voor reguliere flexcontracten. Zonder deze nadere differentiatie zal het uitzendcontract voordeliger worden (met eventueel waterbedeffect) en kunnen de lasten op het collectief worden afgewenteld.
Keuzes binnen maatregel	De maatregel kan worden getroffen voor alleen de ZW of voor de ZW en WGA. Voor de WGA ligt deze maatregel veel minder voor de hand omdat het type contract niet bepalend is voor het recht op de uitkering. Dit in tegenstelling tot de ZW. Werknemers met een vast contract hebben in principe recht op loondoorbetaling bij ziekte, terwijl werknemers met een tijdelijk dienstverband in de ZW terecht kunnen komen. Zowel werknemers met een tijdelijk als met een vast dienstverband kunnen recht krijgen op de WGA.
Budgettair	De maatregel leidt ertoe dat het in huren van flexkrachten voor werkgevers duurder worden en vaste krachten goedkoper. Flexkrachten hebben een relatief hoger ziekteverzuim en kans om de WIA in te stromen. Hierdoor zullen de premielasten voor de lastendekkende Whk worden herverdeeld.

	Het introduceren van een andere premiestelling zonder individuele premiedifferentiatie (zie ook overige effecten) betekent een minder grote individuele prikkel voor werkgevers om het ziekteverzuim of de arbeidsongeschiktheidslasten te beperken. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn PM voor de ZW en PM voor de WIA. Het premieverschil in de ZW zal meer dan 1%-punt bedragen. In de WGA zal het premieverschil hooguit enkele tienden procentpunten bedragen. Het premieverschil in de WGA is dermate klein dat een vorm van vast-flex differentiatie niet goed te verantwoorden is.
Uitvoering	Het voorstel invoeren in het huidige stelsel leidt tot extra complexiteit, waardoor er sprake moet zijn van óf individuele premiedifferentiatie (huidige stelsel) óf premiedifferentiatie naar de vorm van het contract niet uit te voeren is. Het introduceren van flex/vastdifferentiatie in de Whk kan niet in het huidige stelstel van individuele premiedifferentiatie, want dan moet er een individuele premie worden berekend over zowel de vaste als de flexibele loonsom. Dit maakt de uitvoering door werkgever, UWV en Belastingdienst fors complexer. Er moeten onder andere meer premieberekeningen worden gemaakt door UWV en er zullen meer premiebeschikkingen door de Belastingdienst moeten worden verstuurd. Daarnaast zou de nieuwe systematiek voor problemen in de vaststelling van de grootte van de werkgever zorgen in combinatie met individuele premiedifferentiatie. Het ligt niet meer voor de hand deze te baseren op de gehele loonsom. Een werkgever kan dan ondanks een beperkt aantal (tijdelijke) contracten een individuele premie betalen over zijn flexibele loonsom. Daardoor zal deze premie niet meer goed het risico van de werkgever op ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid weerspiegelen.
Arbeidsmarkteffecten	Omdat het vaste contract goedkoper wordt en het tijdelijke dienstverband duurder, bieden werkgevers in theorie sneller een vast dienstverband aan.
Juridisch (incl. Europees)	De maatregel vergt wetswijziging. Vanaf het nemen van het beleidsbesluit moet worden uitgegaan van minimaal 18 maanden doorlooptijd voor de wetswijziging.
Invoering	Vergt bouw van een nieuw systeem door UWV. Uitvoeringstechnisch kost dit 48 maanden. Voor de Belastingdienst vergt deze variant naar inschatting ruim 48 maanden.
Overige effecten	De maatregel heeft gevolgen voor de hybride markt voor de ZW en WGA. Verzekeraars hanteren geen premiedifferentiatie naar vast/flex, maar naar schadelast. De publieke premiedifferentiatie gaat hiervan afwijken. Dit

	zorgt voor een ongelijk speelveld en daarmee is het onwaarschijnlijk dat een hybride markt kan bestaan.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Het doel van de maatregel wordt ook bereikt door eigenrisicodragerschap voor de Ziektewet te verplichten.

46. Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Basisinkomenszekerheid alle werkenden (bouwsteen 4)
Relatie met varianten	Afhankelijk van de invulling is er een relatie met varianten over verkorting van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte (38 en 39), over de capaciteit voor sociaal medisch beoordelen (42), over scholing en ontwikkeling (27-30) en basis arbeidsmarkt (31-36).
Relatie met BMH/lopend traject	In het pensioenakkoord is een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen afgesproken. De Stichting van de Arbeid heeft hierover geadviseerd. Het stichtingsvoorstel wordt in samenwerking met SZW uitgewerkt.
Doel	Het primaire doel van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden is het bieden van basiszekerheid tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Andere doelen volgens de Commissie Regulering van Werk zijn: 1. Het mogelijk maken voor alle werkenden om zich betaalbaar te verzekeren, ongeacht hun contractvorm. 2. Eenvoudiger stelsel. Prikkels om te veranderen van contractvorm nemen af doordat alle werkenden onder de regeling vallen. 3. Werkenden meer bewust maken van het belang van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en het nemen van preventieve maatregelen om duurzame inzetbaarheid te vergroten.
Doelgroep	Hieronder vallen alle werkenden.
Korte uitleg	De Commissie Regulering van Werk stelt voor een publiek uitgevoerde arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden in te richten, om zo basiszekerheid te kunnen bieden bij arbeidsongeschiktheid. In deze variant volgen wij zoveel mogelijk de adviezen van de Commissie. Het uitgangspunt is dat alle werkenden – geen opt-out (zie ook WRR *Het betere werk*) – baat hebben bij een breed fundament (hierbij gaan we uit van een wachttijd van een jaar, inkomensgerelateerde uitkeringshoogte van maximaal 70% van maximaal het minimumloon, gedifferentieerd naar mate van arbeidsongeschiktheid) en dat daarom ook iedereen bijdraagt aan de financiering ervan. Wij volgen het advies van de Commissie Regulering van Werk om dit te geschieden via een lastendekkende uniforme premie gebaseerd op inkomen voor zowel werknemers als zelfstandigen (*variant A*). Een alternatieve optie (*variant B*) die uitgewerkt is, wijzigt ten opzichte van variant A enkel de uniformiteit van de premie van de verzekering: ten behoeve van werknemers wordt de gedifferentieerde premie voor de

	Werkhervattingskas behouden. Premiedifferentiatie bij andere werkenden lijkt niet aan de orde; bij de invoering van de WAZ (Kamerstukken II 24758, nr. 3, p. 25 e.v.) is – met instemming van de SER – gemotiveerd afgezien van het invoeren van premiedifferentiatie voor zelfstandigen. Het stelsel heeft als uitwerking dat de prikkels om te veranderen van contractvorm afnemen. De werknemersverzekeringen blijven als verplichte aanvulling op de basisuitkering bestaan. Zelfstandigen blijven boven het basisniveau de vrijheid behouden om zelf te bepalen hoe zij hun aanvullende zekerheid willen regelen. Het stelsel moet proactief in plaats van reactief optreden en er moet meer aandacht komen voor preventie van uitval. Voor mogelijke uitwerkingen hiervan, zie varianten over scholing en ontwikkeling (27-30) en basis arbeidsmarkt (31-36).
Randvoorwaarden	*Variant A:* de financiële prikkel om arbeidsuitval voor werknemers te beperken wordt kleiner door het heffen van een uniforme premie en het inkorten van de loondoorbetalingsperiode. Om zoveel mogelijk uitval te voorkomen, moet er een focus komen op preventie in plaats van re-integratie. Dit heeft als gevolg dat prikkels deels verschuiven van werkgever naar werknemer en uitvoering. Dit vereist voldoende financiële middelen voor de uitvoering en het bestaan van een goed functionerend publiek-privaat netwerk. *Variant B*: met een gedifferentieerde premie blijft de prikkel van premiedifferentiatie om uitval van werknemers te beperken en re-integratie te bespoedigen voor werkgevers bestaan. In beide varianten wordt het aantal publiek verzekerden sterk vergroot (ten opzichte van de huidige situatie waarin enkel werknemers verplicht zijn verzekerd) door het includeren van niet-werknemers. Door verminderde prikkelwerking zal de instroom nog extra toenemen, in *variant A* sterker dan in *variant B*. Met de huidige capaciteit voor sociaal medische beoordelingen is dit niet uitvoerbaar. Het is dus noodzakelijk deze capaciteit uit te breiden of maatregelen te treffen die het beroep op deze capaciteit terugdringen.
Keuzes binnen maatregel	Er kan voor worden gekozen om de premie- en uitkeringsgrondslag voor het basisfundament te verhogen, bijvoorbeeld naar 142,9% WML (voorstel StvdA *Keuze voor zekerheid*). De uitkering bedraagt dan bij volledige arbeidsongeschiktheid maximaal 100% WML. Naast een betere dekking heeft dit ook tot gevolg de kosten voor werkende niet-werknemers die meer dan het WML verdienen, stijgen. Er is ook minder keuzevrijheid om op individueel niveau extra te

	verzekeren, en de private markt zal als gevolg daarvan waarschijnlijk kleiner worden. Verder zullen de kosten stijgen doordat een hogere uitkering leidt tot meer instroom in de regeling. Wanneer er gekozen wordt voor *variant B* met een gedifferentieerde premie is er nog steeds een stelsel met vergelijkbare contractvormen tussen zelfstandigen en werknemers. Hierbij worden risico's per groep gedeeld (zelfstandigen versus werknemers).
Budgettair	Indien het stelsel voor alle werkenden lastendekkend wordt vormgegeven (en ook de Aof-premie navenant wordt bijgesteld voor de aanvulling voor werknemers) is per saldo sprake van een budgettair neutrale hervorming. Tegenover de extra uitgaven staan immers premie-inkomsten. De hoogte van de opwaartse bijstelling van uitgaven en ontvangsten is afhankelijk van nadere uitwerking van de maatregel. Wel is het volgende grofweg te zeggen met betrekking tot extra structurele uitgaven: • Het toevoegen van de groep zelfstandigen met een wachttijd van 1 jaar en een maximum uitkering van 70% WML kost ca 1 ¾ mld. • Inkorten van de loondoorbetaling voor werknemers van 2 jaar naar 1 jaar kost ca ¾ mld. • Alleen van toepassing in *variant* A: het afschaffen van premiedifferentiatie voor werknemers kost ca ¾ mld. Daarnaast kunnen er nog kosten zijn voor het compenseren van verzekeraars (zie overige effecten) en zijn er incidentele kosten voor het aanpassen van de WIA.
Uitvoering	• Uitvoering van re-integratie en uitkeringsverstrekking ligt nu al bij UWV voor werknemers van publiek verzekerde werkgevers. Die taak wordt verbreed naar alle werkenden. Er is daarom meer capaciteit nodig, met name in verband met de sociaal medische beoordeling. Door de uniforme premie in *variant A* speelt dit extra door het prikkelverlies. • Premie-inning vindt normaliter plaats door de Belastingdienst. Voor werkgevers is dit niet nieuw, voor andere werkenden wel. • Beide varianten vergen grote wijzigingen in de systemen voor de Belastingdienst. De implementatie is voor beide varianten zeer complex. Voor de uitvoering is een zo eenvoudige mogelijke vormgeving daarom van belang. De burger profiteert ook van eenvoudige vormgeving, de regeling wordt beter begrijpbaar waardoor de kans op fouten kleiner wordt. In het geval gekozen wordt voor verschillende uitzonderingen of keuzemogelijkheden, acht de Belastingdienst zich bovendien niet de aangewezen uitvoerder. • De introductie van variant A is eenmalig een forse structuurwijziging en implementatie. Een

	eenvoudige vormgeving van de maatregel resulteert naar inschatting in een meer eenvoudige uitvoering ten opzichte van variant B. • Variant B lijkt een basisvariant van de AOV ZZP in aanvulling op de reeds bestaande werknemersverzekering. Deze kent al een forse structuurwijziging en implementatie, waarbij de vormgeving bepaalt of de Belastingdienst de aangewezen uitvoerder is. Bij een uitbreiding van de maatregel met uitzonderingen of keuzemogelijkheden acht de Belastingdienst zich in ieder geval niet de aangewezen uitvoerder. De uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst zijn minder complex wanneer de verzekering een voorziening wordt met financiering uit fiscale parameters in de IH. • Om instroom in de verzekering zoveel mogelijk te voorkomen moeten preventie en re-integratie worden geïntensiveerd. De Commissie Regulering van Werk doet hiervoor diverse aanbevelingen die verder uitgewerkt zijn in varianten over scholing en ontwikkeling (27-30) en basis arbeidsmarkt (31-36).
Arbeidsmarkteffecten	• *Variant A* vermindert de prikkelwerking van de arbeidsongeschiktheidsverzekering sterker dan variant B, en heeft een negatiever effect op het arbeidsaanbod. • Door ondersteuning en begeleiding te bieden moet langdurige uitval uit de arbeidsmarkt door arbeidsongeschiktheid worden voorkomen door tijdige overstap naar een volgende baan. • De verschillen tussen arbeid in loondienst en arbeid als zelfstandigen worden kleiner waardoor keuzes voor contractvormen minder worden verstoord.
Invoering	Voor de invoering van een stelsel voor alle werkenden is een nieuwe wet vereist. Daarnaast is een wijziging van de Wet WIA vereist. Dit duurt ten minste 18 maanden. Publieke uitvoering krijgt de verantwoordelijkheid voor een grotere groep verzekerden en moet zich voorbereiden. Invoering zal niet voor 2025 waarschijnlijk zijn. Stelsel geldt voor nieuwe instroom, reeds arbeidsongeschikte zelfstandigen (eerste ziektedag voor invoering nieuw stelsel) kunnen geen gebruik maken van het brede fundament. Zij zijn aangewezen op de bestaande regelingen of een private verzekering op het moment van het arbeidsongeschikt raken.
Overige effecten	• De maatregel heeft gevolgen voor private verzekeraars die aan zelfstandigen een AOV aanbieden, of die verzuimverzekeringen en verzuim-ontzorg-verzekeringen aanbieden. Verzekeraars zijn als gevolg van de maatregel genoodzaakt om de verzekeringsproducten en bijbehorende premies aan te passen, omdat een deel van de verzekeringsproducten overbodig wordt en verzekeraars zullen winst mislopen.

	Verzekeraars moeten voor bestaande contracten mogelijk worden gecompenseerd wegens een inbreuk in eigendomsrecht (in terugverdientijd en/of geld). • De speelruimte voor maatschappelijke initiatieven zoals broodfondsen, solidaire netwerken en crowdsurance wordt verkleind. • De effecten van het inzetten op het voorkomen van uitval zijn lastig te voorspellen. Het zal in ieder geval substantiële capaciteit bij de uitvoerende organisaties vragen. • Wanneer de nieuwe verzekering alleen geldt voor nieuwe instroom blijven er voor een lange periode twee systemen bestaan. • Met een uniforme premie in *variant A* is de vraag of premiedifferentiatie in de WIA nog effectief is, maar deze kan mogelijk blijven bestaan. Premiedifferentiatie blijft slechts voor het verschil tussen de minimale uitkering en de aanvullende WIA. Dit effect kan doorwerken in de premiedifferentiatie voor de ZW. In *variant B* waar de Whk-premie gedifferentieerd blijft, speelt dit niet.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Een alternatieve mogelijkheid is om zelfstandigen de mogelijkheid te geven om uit een publiek systeem te stappen (opt-out) en zich op de private markt te verzekeren. Dat kan onder meer aantrekkelijk zijn voor zelfstandigen die gebaat zijn bij condities die de publieke verzekering niet biedt, en zich daarom willen verzekeren op de private markt. Aan een opt-out kunnen voorwaarden worden verbonden. Voorwaarde voor een dergelijk systeem is dat dit zodanig wordt vormgegeven dat averechtse selectie wordt voorkomen zodat de gemengde publiek-private uitvoering duurzaam kan blijven bestaan. Of en hoe aan deze voorwaarde kan worden voldaan vergt nadere uitwerking, alsook de uitvoerbaarheid van het alternatief in het algemeen. Zoals hiervoor reeds vermeld acht de Belastingdienst zich niet de aangewezen uitvoerder in het geval er wordt gekozen voor uitzonderingen of keuzemogelijkheden, waarvan bij de opt-out sprake is. Bovenstaand alternatief kan in beginsel uitgebreid worden van zelfstandigen naar alle werkenden. Dat zou impliceren dat de huidige WIA-systematiek voor werknemers wordt gewijzigd.

Deelterrein: fiscaliteit

47. Algemene fiscale investeringsregeling

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Zorg voor fiscaal gelijke behandeling en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
Relatie met varianten	Afschaffen bestaande fiscale faciliteiten ondernemers
Relatie met BMH of ander lopend traject	Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
Doel	Stimuleren van ondernemerschap
Doelgroep	Ondernemers die investeren (ongeacht rechtsvorm)
Korte uitleg maatregel	Het stimuleren van ondernemerschap blijft volgens de Commissie Regulering van Werk van belang. Fiscale faciliteiten voor ondernemers dienen echter gericht te zijn op het gebruik van kapitaal in de onderneming, bijvoorbeeld in de vorm van een (algemene) investeringsaftrek. Deze variant beschrijft twee opties: (1) Verruiming van de bestaande kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) tot een algemene investeringsaftrek in de winstsfeer, en/of (2) Invoering van een algemene regeling voor vervroegde afschrijving (willekeurig afschrijven). Achtergrond optie 2: de investering in bedrijfsmiddelen met een aanschafwaarde van ten minste € 450 komt niet direct ten laste van de fiscale winst. Globaal gezegd kunnen gespreid over de levensduur van het bedrijfsmiddel (in beginsel gedurende ten minste vijf jaren) de betreffende aanschaffings- of voortbrengingskosten fiscaal worden afgeschreven.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Zowel de investeringsaftrek als de willekeurige afschrijving zijn bekende instrumenten. • Er bestaan investeringsaftrekken voor energie- en milieu-investeringen (EIA en MIA) en voor investeringen die bij een ondernemer in een jaar optellen tot 'kleinschalige investeringen' (KIA). Investeringsaftrekken hebben het karakter van een extra aftrek ten laste van de winst; ze staan los van toekomstige afschrijvingen. • Op de algemene investeringsaftrek zouden de beperkingen van toepassing zijn die nu voor de KIA gelden, zoals de uitgesloten bedrijfsmiddelen, de uitgesloten verplichtingen en de desinvesteringsbijtelling (artikelen 3.45-3.47 Wet IB 2001). • De bestaande investeringsaftrekken voor energie- en milieu-investeringen zouden bij invoering van deze maatregel blijven bestaan. • Er bestaat reeds een mogelijkheid tot willekeurige afschrijving voor aangewezen milieu-investeringen en voor investeringen door starters. Willekeurige afschrijving (in twee jaar) is ingezet als crisismaatregel in 2009 t/m 2011. Willekeurige afschrijving houdt in dat de ondernemer (afhankelijk

<table>
<tr><td></td><td>van zijn behoefte) sneller of juist trager kan afschrijven dan volgens de normale regels het geval is. Hiermee kan de ondernemer zijn liquiditeitspositie beïnvloeden. Eerdere afschrijvingen gaan ten koste van toekomstige afschrijvingen.
• Bij de vormgeving van een algemene regeling voor willekeurig afschrijven is het belangrijk om oneigenlijk gebruik te voorkomen. In dat kader kunnen lessen worden getrokken uit de crisismaatregel die werd toegepast in de jaren 2009 t/m 2011.</td></tr>
<tr><td>Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel</td><td>(1) Bij deze optie wordt het op- en afbouwschema van de KIA vervangen door een algemene investeringsaftrek in de vorm van een uniform percentage. De hoogte daarvan is een beleidsmatige keuze. Voor budgettaire beheersing van de maatregel kan worden gekozen voor een maximum aan investeringsvolume dat in aanmerking komt.

(2) Bij deze optie mogen alle investeringen voor 50% willekeurig worden afgeschreven; het restant geleidelijk over de levensduur.</td></tr>
<tr><td>Budgettair</td><td>Optie 1 – algemene investeringsaftrek
Het budgettair effect van de algemene investeringsaftrek is afhankelijk van het aftrekpercentage en het maximum aan investeringsvolume dat voor aftrek in aanmerking komt. In de tabel zijn de effecten van 2x2 keuzes weergegeven.

Algemene investeringsaftrek
<table><tr><td></td><td>20% aftrek</td><td>30% aftrek</td></tr><tr><td>Geen maximum</td><td>-2,8</td><td>-4,4</td></tr><tr><td>Maximum €50 mln.</td><td>-1,6</td><td>-2,6</td></tr></table>* budgettair effect in miljarden euro (- is lastenverlichting)

Optie 2 – willekeurige afschrijving
Er is op dit moment geen budgettaire raming beschikbaar.</td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>Het algemene karakter maakt de faciliteit eenvoudig toe te passen door ondernemers en te controleren door de Belastingdienst ten opzichte van bestaande instrumenten. Zowel voor een algemene investeringsaftrek als een algemene regeling voor vervroegde afschrijving geldt dat ondernemers de regeling zelf dienen toe te passen. De controle loopt mee in de reguliere bedrijfscontroles. De aanpassingen vergen structuurwijzigingen in de systemen.</td></tr>
<tr><td>Arbeidsmarkteffecten</td><td>Geen</td></tr>
<tr><td>Juridisch (incl. Europees)</td><td>Om te voorkomen dat er sprake is van staatssteun zou bij de definitieve vormgeving gekozen moeten worden voor een generieke variant waarbij alle investeringen en alle ondernemers die zich feitelijk en juridisch in een</td></tr>
</table>

	gelijke situatie bevinden gelijk behandeld worden zodat er geen selectief voordeel wordt verleend.
Invoering	De aanpassing in de systemen is afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden. De algemene investeringsaftrek kan gerealiseerd worden door een parameterwijzigingen van de KIA. Indien er echter voor gekozen wordt de KIA af te schaffen en een volledig nieuwe regeling door te voeren, zou sprake zijn van een (complexe) structuurwijziging in de inkomensheffing. Om de uitvoeringsgevolgen goed te kunnen vaststellen is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Door een meer generieke investeringsaftrek verdwijnen prikkels om fiscaal gedreven beslissingen te nemen, zoals bijvoorbeeld: - een kleine investering doen om in totaal net boven de grens van € 2.400 te komen; of - investeringen uit te stellen, in omvang te beperken of te spreiden over meerdere jaren om optimaal te profiteren van de KIA. Dit kan een rem op doorgroei zijn (IBO ZZP 2015).
Alternatieven voor maatregel binnen richting	De overheid heeft ook andere instrumenten om investeringen te bevorderen, zoals subsidies en garantstellingen bij de financiering. Meer specifieke regelingen hebben het (theoretische) voordeel dat nauwkeuriger kan worden aangesloten bij positieve externe effecten, met het (praktische) nadeel van meer complexiteit en de bijbehorende onzekerheid en administratieve lasten voor ondernemers, alsmede meer uitvoeringslasten voor de Belastingdienst.

48. Extra investeringsaftrek startende ondernemers

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Zorg voor fiscaal gelijke behandeling en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
Relatie met varianten	Afschaffen bestaande fiscale faciliteiten ondernemers Variant 47 algemene fiscale investeringsregeling
Relatie met BMH of ander lopend traject	Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
Doel	Het starten van een onderneming ondersteunen
Doelgroep	Ondernemers in beginfase die investeren (ongeacht rechtsvorm).
Korte uitleg maatregel	• Het stimuleren van ondernemerschap blijft volgens de Commissie Regulering van Werk van belang. Fiscale faciliteiten voor ondernemers dienen echter gericht te zijn op het gebruik van kapitaal in de onderneming. • Deze variant beschrijft een extra (algemene) investeringsaftrek voor startende ondernemers (zowel IB-ondernemers als belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting). Gebruikers mogen in een periode van vijf jaar (die begint in het jaar waarin ondernemerschap start) maximaal drie jaar gebruikmaken van de extra aftrek. • Positieve externe effecten van economische dynamiek kunnen voor de overheid een aanleiding zijn om investeringen en ondernemerschap te ondersteunen
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Zowel de investeringsaftrek als de willekeurige afschrijving voor startende IB-ondernemers zijn bekende instrumenten. • Op de verhoogde investeringsaftrek zijn de beperkingen van toepassing die nu voor de KIA gelden, zoals de uitgesloten bedrijfsmiddelen, de uitgesloten verplichtingen en de desinvesteringsbijtelling (artikelen 3.45-3.47 Wet IB 2001).
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• De hoogte van de extra aftrek is een beleidsmatige keuze. Voor budgettaire beheersing van de maatregel kan worden gekozen voor een maximum aan investeringsvolume dat in aanmerking komt.
Budgettair	Er is op dit moment geen budgettaire raming beschikbaar.
Uitvoering	• Een extra investeringsaftrek voor startende ondernemers (zowel IB-ondernemers als belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting) leidt tot aanzienlijke complicaties voor de uitvoering. • Ten aanzien van belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting is het lastig om te bepalen wanneer sprake is van een startende onderneming. Het risico bestaat dat elke nieuw opgerichte vennootschap aanspraak kan maken op de verhoogde investeringsaftrek. Eventuele antimisbruikwetgeving compliceert de uitvoering van de maatregel. • Ook lijkt regelgeving wenselijk om constructies tegen te gaan waarbij dga's zich met het oog op een dergelijke faciliteit als IB-ondernemer registeren en

	een samenwerkingsverband aangaan met de eigen besloten vennootschap. • Verder zou de extra investeringsaftrek in een periode van vijf jaar maximaal driemaal mogen worden toegepast. Dat betekent dat een register moet worden opgezet waarin dit wordt bijgehouden. • Er is een structurele systeemwijziging vereist, mede voor de introductie van een nieuwe administratie.
Arbeidsmarkteffecten	De maatregel stimuleert niet het opzetten van een onderneming waarin de ondernemer (vrijwel) alleen zijn eigen arbeid aanbiedt, en is zo neutraal ten aanzien van de juridische vorm waarin arbeid wordt verricht.
Juridisch (incl. Europees)	Om te voorkomen dat er sprake is van staatssteun zou bij de definitieve vormgeving gekozen moeten worden voor een generieke variant waarbij alle investeringen en alle ondernemers die zich feitelijk en juridisch in een gelijke situatie bevinden gelijk behandeld worden zodat er geen selectief voordeel wordt verleend.
Invoering	Door noodzakelijke antimisbruikbepalingen wordt een extra investeringsaftrek voor startende ondernemers snel complex, zowel voor ondernemers die de aftrek zelf moeten toepassen als voor de Belastingdienst. Een dergelijke investeringsaftrek zal dan ook snel leiden tot aanzienlijke complicaties in het toezicht. Bovendien zorgt een dergelijke aftrekmogelijkheid voor een complexe structuurwijziging in de automatisering, waardoor deze op korte termijn niet uitvoerbaar is. De uiteindelijke aanpassing in de systemen is afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden. Om de uitvoeringsgevolgen goed te kunnen vaststellen, is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	De maatregel stimuleert het opzetten van ondernemingen waarin de ondernemer kapitaal als productiemiddel inzet, waardoor de arbeidsproductiviteit kan toenemen.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	De overheid heeft ook andere instrumenten om investeringen en het starten van ondernemingen te bevorderen, zoals subsidies en garantstellingen bij de financiering. Voor startende IB-ondernemers bestaat reeds de mogelijkheid om willekeurig af te schrijven. Meer specifieke regelingen hebben het (theoretische) voordeel dat nauwkeuriger kan worden aangesloten bij positieve externe effecten, met het (praktische) nadeel van meer complexiteit en de bijbehorende onzekerheid en administratieve lasten voor ondernemers, alsmede meer uitvoeringslasten voor de Belastingdienst.

49. Stimulering van speur- en ontwikkelingswerk

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Zorg voor fiscaal gelijke behandeling en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
Relatie met varianten	Afschaffen bestaande fiscale faciliteiten ondernemers
Relatie met BMH of ander lopend traject	Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
Doel	Het doel van de regeling is om speur- en ontwikkelingswerk (S&O) te stimuleren. S&O leidt tot innovatie waarvan de baten ook ten goede komen aan andere partijen dan de onderneming zelf (spillover-effect). Daardoor kan het maatschappelijk efficiënt zijn de ondernemer voor een deel van de kosten te subsidiëren.
Doelgroep	IB-ondernemers.
Korte uitleg maatregel	• De huidige fiscale S&O aftrek voor zelfstandigen wordt vormgegeven als een subsidie, onder de veronderstelling dat de fiscale aftrek wordt afgeschaft, gelet op het advies van de Commissie Regulering van Werk om de fiscale ondernemersfaciliteiten met spoed af te bouwen. De S&O-aftrek is technisch gezien een (kleine) fiscale ondernemersfaciliteit. In plaats van een korting in de Inkomstenbelasting ontvangt een zelfstandige dan een subsidie voor de eigen tijd die aan kwalificerende S&O-werkzaamheden wordt besteed. • De fiscale S&O-aftrek (en dus ook de subsidie) zorgt voor een financieel vergelijkbare behandeling van IB-ondernemers, zowel vergeleken met hun eigen werknemers als met dga's, ten aanzien van het verrichten van S&O-werkzaamheden.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	N.v.t.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	N.v.t.
Budgettair	Het budgettaire beslag (€6 miljoen) kan gelijk blijven. Bij een gelijk voordeel ontstaat een nadeel voor de ondernemer, omdat subsidiebedragen leiden tot een hogere fiscale winst.
Uitvoering	Er moeten nieuwe processen worden ontwikkeld. Daarnaast zijn er hogere uitvoeringslasten, omdat de S&O-aftrek nu ook kan worden toegekend in samenhang met een WBSO aanvraag.
Arbeidsmarkteffecten	Gezien het kleine aantal gebruikers van ca. 1.500 personen zijn de effecten op de arbeidsmarkt marginaal. Voor personen die kwaliteiten hebben om S&O-werk te doen, wordt met de regeling bereikt dat zij niet benadeeld worden als zij dit als IB-ondernemer doen.
Juridisch (incl. Europees)	

Invoering	Afhankelijk van de gekozen vorm is de invoering te realiseren op een redelijk korte termijn.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Een subsidieregeling kent hogere uitvoeringskosten en brengt zwaardere administratieve lasten mee voor de aanvrager.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Voortzetting van de huidige fiscale S&O-aftrekregeling. De Commissie Regulering van Werk refereert niet expliciet aan het aanschaffen van de S&O-aftrek. Het is ook aannemelijk dat deze aftrek niet verstorend is voor de keuze ten aanzien van de juridische vorm waarin arbeid wordt verricht, het vraagstuk dat centraal staat bij de commissie.

50. Vermogensaftrek

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	Zorg voor fiscaal gelijke behandeling en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden
Relatie met varianten	Afschaffen bestaande fiscale faciliteiten ondernemers
Relatie met BMH of ander lopend traject	Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
Doel	Stimuleren van ondernemerschap
Doelgroep	Ondernemers die vermogen opbouwen en aanwenden in de onderneming (ongeacht rechtsvorm)
Korte uitleg maatregel	• Het stimuleren van ondernemerschap blijft volgens de Commissie Regulering van Werk van belang. Fiscale faciliteiten voor ondernemers dienen echter gericht te zijn op het gebruik van kapitaal in de onderneming, bijvoorbeeld in de vorm van een vermogensaftrek. • Ondernemers in de IB en belastingplichtigen voor de Vpb krijgen een aftrekpost bij de berekening van de fiscale winst ter hoogte van een percentage van het eigen vermogen.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	• Er bestond een vermogensaftrek in de periode 1981-1998 in de Wet IB 1964 en de Wet Vpb 1969. Doel daarvan was om inflatiewinst niet te belasten. In België bestaat sinds 2006 een notionele interestaftrek (NIA). Onderzoek naar een vermogensaftrek is aanbevolen door de Studiecommissie Belastingstelsel uit 2010. • Vanwege de renteaftrek is financiering met vreemd vermogen in het algemeen fiscaal aantrekkelijker dan financiering met eigen vermogen (ten koste van de solvabiliteit), al wordt renteaftrek in bepaalde gevallen (denk aan winstdrainage, bovenmatigheid e.d.) steeds verder beperkt. Zo zijn recentelijk de earningsstrippingmaatregel en de minimumkapitaalmaatregel (voor banken en verzekeraars) ingevoerd. Een vermogensaftrek maakt financiering met eigen vermogen fiscaal aantrekkelijker. • Voor de praktische uitvoerbaarheid van de maatregel door belastingplichtigen en de Belastingdienst is van belang om begrippen te verduidelijken en aan te sluiten bij bestaande begrippen (o.a. eigen vermogen).
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	De hoogte van het percentage is een keuze. Het percentage zou aan kunnen sluiten bij een 'normale vergoeding' voor het gebruik van kapitaal, een rente verhoogd met een risico-opslag, of bij de inflatie.
Budgettair	Er is op dit moment geen budgettaire raming beschikbaar.
Uitvoering	• Een vermogensaftrek leidt tot aanzienlijke complicaties voor de uitvoering. • Er zijn beperkingen nodig om dubbeltellingen te voorkomen (deelnemingen) en antimisbruikmaatregelen voor bijvoorbeeld risicodragende investeringen met geleend geld tussen vennootschappen (een kwetsbaarheid in de Belgische NIA). Onder de oude regeling was er

	bijvoorbeeld ook geen vermogensaftrek mogelijk voor vermogen dat was aangewend voor het vrijgestelde bosbouwbedrijf, voor landbouwgronden, voor voorraden die werden gewaardeerd op basis van het ijzerenvoorraadstelsel of lifo-stelsel, en voor vermogensbestanddelen die leidden tot de vorming van buitenlandse winst waarop een regeling ter voorkoming van dubbele belasting van toepassing was. • Het bepalen van de hoogte van het vermogen dat kwalificeert voor vermogensaftrek geeft veel uitvoeringsproblemen. Het vereist in feite ook de invoering van een vermogensetikettering in de vennootschapsbelasting, omdat anders beleggingen in de vennootschap worden ondergebracht. • Niet elk vermogen genereert een gelijk rendement. Een vermogensaftrek kan een aanzuigende werking hebben om bepaald vermogen in de ondernemingssfeer te houden. • Niet al het vermogen wordt voor investeringen gebruikt. Er bestaat een risico op het uitstellen van onttrekking van vermogen naar privé voor consumptie (hetgeen ook bij de dga en diens bv speelt en waarbij men dat juist wil tegengaan; denk aan het wetsvoorstel excessief lenen). • Het voorstel vergt structurele systeemwijzigingen, die afhankelijk van de vormgeving van het voorstel (zeer) groot zijn.
Arbeidsmarkteffecten	Geen
Juridisch (incl. Europees)	• Om te voorkomen dat er sprake is van staatssteun zou bij de definitieve vormgeving gekozen moeten worden voor een generieke variant waarbij alle soorten eigen vermogen en alle ondernemers die zich feitelijk en juridisch in een gelijke situatie bevinden gelijk behandeld worden zodat er geen selectief voordeel wordt verleend. • Aan de vermogensaftrek mogen geen voorwaarden worden verbonden die strijdig zijn met de vrijheid van vestiging. De voorwaarde uit de oude regeling dat geen vermogensaftrek mogelijk is voor vermogensbestanddelen die leiden tot de vorming van buitenlandse winst waarop een regeling ter voorkoming van dubbele belasting van toepassing was, is bij de huidige stand van de jurisprudentie in strijd met het EU-recht.
Invoering	Door noodzakelijke antimisbruikbepalingen wordt een vermogensaftrek snel complex, zowel voor ondernemers die de aftrek zelf moeten toepassen als voor de Belastingdienst. Hetzelfde geldt voor het eventuele uitsluiten van beleggingsvermogen. Een vermogensaftrek zal dan ook leiden tot aanzienlijke complicaties in het toezicht. Bovendien zorgt een dergelijke aftrekmogelijkheid voor een complexe

	structuurwijziging in de automatisering van zowel de inkomensheffing als de vennootschapsbelasting, waardoor deze op korte termijn niet uitvoerbaar is. Om de uitvoeringsgevolgen goed te kunnen vaststellen is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	• Een vermogensaftrek stimuleert het opbouwen en inbrengen van vermogen in een onderneming, wat de solvabiliteit versterkt. De mate waarin dat tot meer investeringen en doorgroei leidt, is niet bekend. • De boekwaarde van het eigen vermogen is een praktisch aanknopingspunt, maar geen ideale weerspiegeling van het in de onderneming werkzame kapitaal. De Commissie Regulering van Werk geeft aan dat vermogensvorming in de onderneming moeilijk is te onderscheiden in een ondernemings- en een privécomponent. Een vermogensaftrek kan dus een prikkel opleveren om vermogen op te bouwen in de vennootschapsbelasting, in plaats van in box 3. De vermogensaftrek geeft ook een prikkel om bijvoorbeeld een bedrijfsauto/pand op de balans te zetten en niet te leasen/huren, ook als dat bedrijfseconomisch misschien niet het meest verstandige is. Stille reserves tellen niet mee voor de vermogensaftrek. • Een dergelijke aftrekmogelijkheid biedt in potentie nieuwe mogelijkheden tot belastingontwijking. Bij een vermogensaftrek in Nederland kunnen internationaal opererende bedrijven het eigen vermogen in Nederland onderbrengen om optimaal te profiteren van de vermogensaftrek. Dat kan door bijvoorbeeld in een Nederlandse vennootschap eigen vermogen te storten waarna de Nederlandse vennootschap het kapitaal uitleent aan groepsvennootschappen. Vervolgens worden de rentebaten in Nederland weggestreept tegen de vermogensaftrek, terwijl in het buitenland de rentelast in aftrek komt. Op die manier wordt een mismatch gecreëerd. Het huidige beleid is er juist op gericht om mismatches zoveel mogelijk te voorkomen. • Verder speelt bij de vormgeving van zo'n aftrekpost de vraag of bij een negatief fiscaal eigen vermogen ook sprake moet zijn van een bijtelling. • Ook leidt een vermogensaftrek tot een smallere grondslag, hetgeen noodzakelijkerwijs niet tot een aantrekkelijker vestigingsklimaat leidt, met name niet als dit budgettair wordt gefinancierd met een hoger Vpb-tarief. • Een dergelijke vermogensaftrek is internationaal niet gebruikelijk. In OESO-verband lopen discussies om tot een nieuw internationaal winstbelastingstelsel te komen. Een unilaterale invoering van een vermogensaftrek die (sterk) afwijkt van de richting waarin het internationale overleg zich beweegt schept

	extra complicaties voor wetgeving en uitvoering, en kan mogelijk geen toekomstbestendige maatregel blijken.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	De Commissie Regulering van Werk noemt een (algemene) investeringsaftrek als alternatief. Daarnaast heeft het Rijk andere instrumenten om bijvoorbeeld risicodragende investeringen/deelnemingen in bedrijven aantrekkelijk te maken.

51. Aftrek kosten van bij- en omscholing van voormalige werknemers tegen meer dan 100%

Bouwsteen Commissie Regulering van Werk	• Zorg voor fiscaal gelijke behandeling en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden • Alle werkenden in staat stellen zich te ontwikkelen en te (blijven) leren
Relatie met varianten	• Variant 4 Transitievergoeding omvormen tot ontwikkelbudget • Variant 29 Bijdrage werkgever aan individueel ontwikkelbudget werknemer
Relatie met BMH of ander lopend traject	BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen
Doel	Vergroting duurzame inzetbaarheid en mobiliteit werknemers
Doelgroep	Werkgevers en werknemers die (gedwongen) vertrekken bij werkgever.
Korte uitleg maatregel	• Werkgevers mogen scholingskosten voor voormalige werknemers die onder de huidige regels in beginsel tegen 100% mogen worden afgetrokken, tegen meer dan 100% aftrekken bij de bepaling van de winst. Deze kosten moeten wel zakelijk zijn. Voor zover de kosten en lasten verband houden met congressen, seminars, symposia, excursies, studiereizen e.d. geldt een aftrekbeperking. (Dergelijke kosten komen tot een bedrag van € 4700 niet in aftrek of indien daarvoor wordt gekozen maar voor 80% (IB). Voor de Vpb geldt ook de aftrekbeperking van € 4700, of (indien dat hoger is) 0,4% van het in een jaar genoten belastbare loon als er sprake is van werknemers voor de loonbelasting. In de Vpb kan in plaats daarvan ook gekozen worden voor een aftrekpercentage van 73,5%.) • Het gaat om kosten ten behoeve van voormalige werknemers voor bij- en omscholing in het kader van een (potentiële) wisseling van beroep of functie. Dit is vooral belangrijk voor "verdwijnende" beroepen of krimpende sectoren, maar speelt ook in andere sectoren. Werkgevers hebben hiervoor relatief zwakke prikkels, omdat zij de opbrengst van de investering niet genieten. • Ook kosten voor outplacement (voor zover die aan de voorwaarden voor gerichte vrijstelling in de werkkostenregeling voldoen) vallen onder de maatregel. • Voor werkgevers en werknemers wordt het aantrekkelijker om bij ontslag met wederzijds goedvinden en in situaties waarin de transitievergoeding (minimaal) verschuldigd is, de ontslagvergoeding (deels) in de vorm van scholing in natura of (meeneembaar) scholingsbudget af te spreken, omdat in de onderhandeling een fiscaal voordeel te verdelen is. Dit ondersteunt een soepele overgang naar ander werk en sluit ook aan bij de bedoeling van de wettelijke transitievergoeding. • Het wordt aantrekkelijker voor sociale partners om meeneembare individuele leerrekeningen met een

	voorwaardelijk karakter af te spreken (waarbij de werkgever op declaratiebasis betaalt op het moment dat de scholing daadwerkelijk wordt genoten). De werkgever krijgt nu een extra aftrek als voormalige werknemers de rekening gebruiken. Op dit moment vervalt ongebruikt scholingsbudget in het algemeen als de werknemer bij de werkgever vertrekt.
(Technische) Randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen	De maatregel wint aan effectiviteit als de uitbreiding van de gerichte vrijstelling scholingskosten naar vroegere arbeid die is opgenomen in het Belastingplan 2021 wordt doorgevoerd. In dat geval is ook geen loonheffing verschuldigd voor scholingskosten voor loon uit vroegere arbeid, wanneer een studie of opleiding wordt gevolgd die is gericht op het verwerven van inkomen. De uitbreiding van de gerichte vrijstelling scholingskosten naar vroegere arbeid is ook onderdeel van BMH 5 variant 10 Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen.
Modaliteiten (keuzes) binnen maatregel	• De aftrek bedraagt nu in beginsel 100% (behoudens voornoemde aftrekbeperking), de hoogte van de extra aftrek is een beleidsmatige keuze. • Onderzocht kan worden of de toegelaten scholing beperkt kan worden tot het STAP-register (cf. BMH 5 variant 10), zodat kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie zijn gewaarborgd.
Budgettair	Er is op dit moment geen budgettaire raming beschikbaar.
Uitvoering	• De gevolgen voor de uitvoering en het toezicht zijn afhankelijk van de vormgeving van de maatregel. De maatregel schetst verschillende elementen. • Indien bijvoorbeeld als gevolg van deze maatregel ontslagvergoedingen worden afgesproken die deels uit een scholingsbudget bestaan, zal meer toezichtcapaciteit nodig zijn om deze maatregel te kunnen controleren. • Van belang is verder dat er plannen zijn om de scholingsaftrek in de inkomensheffing te vervangen door de Subsidieregeling STAP-budget (Stimulans Arbeidsmarktpositie). Het STAP-budget is een individueel leer- en ontwikkelbudget dat door werkenden en niet-werkenden kan worden gebruikt in het kader van verdere ontwikkeling en het vergroten van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het koppelen van de in deze variant voorgestelde aftrek van kosten van bij- en omscholing aan een toekomstig STAP-register zou een positief effect hebben op de uitvoerbaarheid van de maatregel, zowel voor belastingplichtigen als de Belastingdienst. In dat geval zouden enkel de op de lijst uit het STAP-register vermelde opleidingen in aanmerking komen voor een extra aftrek.
Arbeidsmarkteffecten	• Meer mobiliteit op de arbeidsmarkt tussen sectoren en/of beroepen/functies en betere matching op de arbeidsmarkt. • Er is geen onderzoek beschikbaar over de effectiviteit en doelmatigheid van fiscale faciliteiten voor scholingskosten. De lagere kosten voor werkgevers hebben naar verwachting een positief

	effect op hun scholingsuitgaven voor deze categorie (ex-)werknemers, maar de precieze omvang is onbekend. • Mogelijk een extra stimulans voor sociale partners om meer werknemers een overdraagbaar individueel leerbudget te geven, waarmee de werknemer eigen regie over zijn ontwikkeling krijgt.
Juridisch (incl. Europees)	-
Invoering	De maatregel kan in een Belastingplan worden opgenomen. De gevolgen voor de automatisering zijn afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden. Om de uitvoeringsgevolgen goed te kunnen vaststellen is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.
Overige effecten (zowel positief als negatief)	Een aftrek van meer dan 100% creëert een prikkel voor misbruik via het relabelen van (scholings)kosten.
Alternatieven voor maatregel binnen richting	Het stimuleren van scholing van voormalige/vertrekkende werknemers door werkgevers kan ook via een subsidieregeling worden vormgegeven.

Varianten in *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*

Eerder heeft de Tweede Kamer reeds relevante varianten ontvangen als onderdeel van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.[54] Het betreft onderstaande varianten.

Titel	**Fichenummer Bouwstenen**	**Thema Bouwstenen**
Zelfstandigenaftrek afschaffen	109	Regulering van werk
Startersaftrek afschaffen	110	Regulering van werk
Meewerkaftrek afschaffen	112	Regulering van werk
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid afschaffen	113	Regulering van werk
Stakingsaftrek afschaffen	114	Regulering van werk
MKB-winstvrijstelling afschaffen	115	Regulering van werk
Afschaffing aftrekbaarheid toevoeging fiscale oudedagsreserve (FOR)	116	Regulering van werk
Voortwenteling niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek afschaffen	117	Regulering van werk
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek intensiveren	118	Regulering van werk
Afschaffen lage tarief Vpb	18	Aanmerkelijk belang
Verhoging box 2-tarief naar 30 (of 35%)	19	Aanmerkelijk belang
Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon	20	Aanmerkelijk belang
Versobering uitzondering eigenwoningschulden in het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	21	Aanmerkelijk belang
Verlagen van de schuldengrens in het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap naar € 17.500	22	Aanmerkelijk belang
Nieuwe eigenwoningschulden vallen ook onder het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	23	Aanmerkelijk belang
Tariefopstap in box 2	24	Aanmerkelijk belang
Inhoudingsplicht voor platformaanbieders voor alle individuele aanbieders	35	Digitale platforms
Verplichte gegevenslevering door digitale platforms aan de Belastingdienst	34	Digitale platforms
Voorlichting door platforms en de Belastingdienst	37	Digitale platforms

[54] Kamerstukken 32140, nr. 71 (2019-2020).