

d. Integrale aanpak komt moeilijk van de grond

Een deel van de bijstandsontvangers heeft meerdere problemen, zoals schulden, relatieproblemen, taalproblemen, gezondheidsproblemen, lastige kinderen, isolement, etc. Deze multi-problematiek vraagt om een integrale aanpak, over de beleidsterreinen heen. Dat wordt echter belemmerd doordat het recht op ondersteuning afhankelijk is van voorwaarden die zijn vastgelegd in verschillende regelingen: voor ieder facet van de problematiek is er een eigen regime.

De bedoeling hiervan is de controle op rechtmatig gebruik en het opsporen van fraude te bevorderen. Maar dat heeft ook een keerzijde. Door de jaren heen is zo een sterk gefragmenteerd systeem ontstaan. Dit zorgt voor schotten tussen de verschillende regelingen/voorzieningen. Die schotten belemmeren soepele overgangen van de ene naar de andere regeling/voorziening en frustreren mogelijkheden om met een integrale aanpak doeltreffende maatwerkoplossingen te realiseren.

Daar komt bij dat aanvraagprocedures en uitvoeringsprocessen, uit efficiëntie en/of bezuinigingsoverwegingen, steeds verder zijn gestandaardiseerd en gedigitaliseerd. Ondersteunende dienstverlening is daardoor te weinig persoonlijk en bovendien niet voor iedereen toegankelijk. Zo kent Nederland circa 2,5 miljoen laaggeletterden die meestal niet digitaal vaardig zijn. Ook gebrek aan doen-vermogen kan eraan bijdragen dat mensen niet in staat zijn datgene te doen dat van hen wordt verlangd in de sfeer van het aanvragen van de ondersteuning die zij nodig hebben. De vraag is dan ook of het huidige beleid het zelfredzaamheidsvermogen van haar burgers niet overschat. De WRR bepleit in dit verband over te schakelen naar van een rationeel naar een meer realistisch beleidsadagium.¹⁷³

e. Complexiteit van het systeem

De groeiende fragmentatie in wet- en regelgeving maakt het bestaande systeem complex. Illustratief in dit verband is het effect dat bijverdienen naast de bijstandsuitkering heeft op de toeslagen die iemand ontvangt. Ook het systeem dat is opgetuigd voor de verrekenen van inkomsten met de bijstandsuitkering is ingewikkeld. Tezamen vergroot deze gecombineerde complexiteit de kans op fouten bij het doorgeven van veranderingen in de inkomenspositie en, in het verlengde hiervan, de kans op boetes wegens schending van de informatieplicht.

Problematisch is verder dat het recht op inkomensondersteuning aan de basis van de arbeidsmarkt vaak vorm krijgt via toeslagen die bij wijze van voorschot worden verstrekt. Deze aanpak gaat in de praktijk vaak gepaard met terugvorderingen die op hun beurt tot gevolg kunnen hebben dat de betrokkenen verder wegzakken in schulden en andere maatschappelijke problemen. In plaats van gestimuleerd, worden bijstandsontvangers zo ontmoedigd om in beweging te komen.

f. Terughoudendheid bij werkgevers

Naarmate mensen langer aan de kant staan, passen ze steeds minder in het verdienmodel van werkgevers. Het huidige systeem probeert werkgevers met bijvoorbeeld loonkostensubsidies en loonkostenvoordelen te verleiden om hierover heen te stappen, maar de regelingen die dat mogelijk moeten maken, zijn opnieuw zo complex dat werkgevers er nogal eens vanaf zien om die regelingen te benutten.¹⁷⁴

Financiële prikkels lossen ook niet alle problemen op. Zo blijkt uit onderzoek dat maar een derde van alle werkgevers daadwerkelijk mensen met arbeidsbeperkingen in dienst heeft.¹⁷⁵ Een veel gehoorde verklaring voor dit lage aantal is dat er geen geschikte vacatures zijn. Een ander knelpunt zit in het matchingsproces. Dat is in de praktijk een zeer intensief, continue proces. Het komt regelmatig voor dat werkgevers ergens onderweg afhaken. Wordt wel een plaatsing gerealiseerd dan betreft het vaak mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt en is dat bovendien vaak tijdelijk.¹⁷⁶

Ook pogingen om via de Banenafpraak extra werkplekken te scheppen voor mensen met een verdien capaciteit die ligt onder het wettelijk minimumloon, zijn geen onverdeeld succes. Vooral overheidsworkgevers voldoen jaar op jaar niet aan de gestelde targets. Het bedrijfsleven slaagt daar tot nu toe wel in, maar daarbij gaat het meestal niet om duurzame plaatsingen. Waar plaatsingen worden gerealiseerd, gebeurt dat doorgaans via tijdelijke contracten waarna

¹⁷³ Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid, WRR (2017).

¹⁷⁴ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019).

¹⁷⁵ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019).

¹⁷⁶ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019).

de betrokkenen zullen moeten terugvallen op een uitkering. Hun plaats wordt dan aansluitend bezet door een nieuw persoon die kwalificeert voor de Banenafpraak. Al met al wordt er zo aan de werkgeverskant nog te weinig gedaan om ook mensen voor wie deelname aan het reguliere arbeidsproces niet vanzelfsprekend is, een duurzaam plekje te gunnen in hun organisatie. Dat het hier gaat om een maatschappelijke verantwoordelijkheid dringt nog te weinig door.

Resumerend: het bovenstaande maakt duidelijk dat de huidige regulering van het activeringsbeleid niet effectief is. Waar dit beleid is bedoeld om mensen die hun baan verliezen zo snel mogelijk weer terug te brengen in het arbeidsproces blijkt, zeker naarmate de tijd verstrijkt, precies het tegenoverstelde te gebeuren.

In het evaluatierapport van de Participatiewet wijt het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) deze teleurstellende uitkomst aan het feit dat veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het gevoerde beleid, in de praktijk niet of maar ten dele opgaan.¹⁷⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor de veronderstelling dat financiële prikkels in de vorm van besparingen op het bijstandsbudget en kortingen op de uitkering helpen om mensen duurzaam te laten uitstromen naar werk.

Zoals hierboven werd aangestipt, spelen ook andere factoren een rol, zoals:

- het gebrek aan een proactieve inzet gericht op het voorkomen van (langdurige) uitval uit het arbeidsproces;
- het gebrek aan acties gericht op het behoud en de verdere doorontwikkeling van menselijk kapitaal; een cyclisch investeringsmodel waardoor er in tijden van recessie vaak bezuinigd wordt op activerings- en begeleidingsbudgetten;
- de enorme complexiteit van het bestaande, sterk gefragmenteerde systeem.

Al met al hebben we zo een systeem gecreëerd dat er onvoldoende in slaagt mensen werk- en inkomenszekerheid te bieden. Per saldo sluit het bestaande systeem mensen eerder uit- dan in. Schrijnend hierbij is dat de meest kwetsbare mensen hieraan het meest worden blootgesteld. Dat maakt mensen passief, zorgt voor maatschappelijke problemen en voedt maatschappelijk onbehagen. Het zal duidelijk zijn dat de waarden van werk zo onvoldoende tot hun recht komen. Willen we die waarden waarborgen dan is er dus werk aan de winkel.

3.7 Conclusie

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de regels rondom werk in Nederland de waarden van werk momenteel onvoldoende borgen voor alle werkenden, werkgevers en het collectief. De onvolkomenheden in de regulering van werk hebben een negatieve impact op de verschillende vereisten die aan de regels rondom in de 21^e eeuw mogen worden gesteld (zie hoofdstuk 4).

De huidige regels en geconstateerde knelpunten rond werk brengen dan ook niet de uitkomsten die vandaag de dag wenselijk zijn op zowel economisch, sociaal als maatschappelijk vlak. Te verwachten valt dat het voortschrijden van trends, zoals beschreven in hoofdstuk 2, deze problematiek bij ongewijzigd beleid verder zal doen verergeren. De Commissie acht de regulering van werk derhalve onvoldoende toekomstbestendig.

In Nederland zijn in de afgelopen tijd weliswaar pogingen gedaan de arbeidsmarktregels beter te laten aansluiten bij "de wereld van vandaag".¹⁷⁸ Het Nederlandse beleid is tot nog toe echter vooral een stapeling van maatregelen geweest die voortbouwen op het paradigma dat ten grondslag ligt aan de regels rondom werk zoals die veel eerder zijn ontstaan. Daarbij zijn de contractvorm en het al dan niet hebben of zijn van een werkgever bepalend voor de behandeling van de werkende en de werkgever. De Commissie constateert dat deze aanpassingen voornamelijk niet afdoende zijn. Waar iedere individuele aanpassing zonder meer zijn ratio had, worden de waarden van werk daarmee onvoldoende geborgd voor alle werkgevers en werkenden.

¹⁷⁷ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019) en Is de Participatiewet nu echt mislukt? Koning (2019).

¹⁷⁸ Ook veel andere landen zoeken overigens naar manieren om, tegen de achtergrond van de veranderende wereld, nieuwe vormen van werk in te passen in de bestaande regels rondom werk om de daarmee beoogde doelen te realiseren, zie: Policy responses to new forms of work, OESO (2019).

4 Een agenda voor een herontwerp van de regels rond werk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de conclusie getrokken dat de huidige regulering van werk zowel vanuit economisch, sociaal als maatschappelijk oogpunt ongewenste effecten heeft. Daarmee worden de waarden van werk ondermijnd. In dit hoofdstuk zet de Commissie uiteen op welke wijze een proces in gang gezet kan worden om de regels rondom werk integraal aan te passen en toekomstgericht te maken. Het is volgens de Commissie zaak om hier snel mee aan de slag te gaan voordat een point of no-return wordt bereikt (paragraaf 4.2).

De Commissie kiest voor een aanpak waarin wordt gewerkt aan een systeem waarin de waarden voor werk weer tot hun recht komen (paragraaf 4.3.) op basis van een door haar vastgestelde integrale agenda (paragraaf 4.4). Doordat de Commissie op een aantal punten fundamentele aanpassingen voorstelt en adviseert de bakens van de huidige regels rondom werk te verzetten, is het van belang dat een maatschappelijke alliantie wordt gevormd om draagvlak te genereren voor deze agenda (paragraaf 4.5).

4.2 Voorkom een point of no return

Uit de analyse in hoofdstuk 3 blijkt dat de huidige regulering van werk zorgt voor een onbalans op de arbeidsmarkt. Er zijn grote verschillen in rechtspositie en fiscale behandeling, en in bescherming en toerusting tussen werkenden, terwijl werkgevers onvoldoende kunnen inspelen op wijzigende marktomstandigheden en daardoor hun toevlucht zoeken tot een groeiende flexibele schil. De consequenties van de onbalans zijn economisch, sociaal en maatschappelijk schadelijk.

Onze analyse leert verder dat de kansen om te komen tot persoonlijke groei en volwaardige participatie op de arbeidsmarkt thans ongelijk zijn verdeeld. Met de huidige regulering van werk verspillen we daardoor op grote schaal menselijk kapitaal, terwijl de arbeidsmarkt van nu en straks juist vraagt om het behoud (duurzame inzetbaarheid) en de doorontwikkeling ervan. Duurzame arbeidsrelaties zijn hiervoor van groot belang. Voor beide partijen is het dan lonend om in elkaar te investeren. Dat is niet alleen goed voor het verdienvermogen van Nederland, maar maakt zelfstandigen, werkgevers en werknemers weerbaar op een dynamische arbeidsmarkt waar de gevolgen van de vergrijzing, technologische vooruitgang en voortgaande globalisering zich de komende jaren nadrukkelijk zullen laten gelden.

Met de huidige regulering van werk zijn we niet tegen deze ontwikkelingen bestand. Volgens een recent onderzoeksrapport van de OESO moeten we in Nederland zelfs oppassen dat we geen point of no return bereiken.¹⁷⁹ Ook nationale beleidsonderzoekers en -adviseurs hebben in het recente verleden hun zorgen uitgesproken over de huidige regulering. De vraag waar we voor staan, is hoe we ervoor gaan zorgen dat de waarden van werk in de toekomst voor iedereen beter gewaarborgd zullen zijn.

4.3 Keuze uit verschillende strategieën

Er zijn verschillende mogelijkheden voor toekomstig beleid. Een eerste mogelijkheid komt erop neer de huidige regels rondom werk niet fundamenteel te veranderen. De contractvorm en het al dan niet hebben van een werkgever blijven dan in hoge mate bepalend voor de bescherming en toerusting van werkenden en de kosten en risico's voor werkgevers. Deze keuze voor op hoofdlijnen 'ongewijzigd beleid' is naar het oordeel van de Commissie geen serieuze mogelijkheid. Ongewijzigd beleid betekent dat de geconstateerde problemen zich in de nabije toekomst versterkt zullen gaan voordoen; dit zal leiden tot welvaartsverlies voor allen in Nederland. Het huidige beleid is onhoudbaar. Niets doen is dus geen optie.

¹⁷⁹ Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

Een tweede mogelijkheid is de huidige regels in één klap fundamenteel te doorbreken en de contractvorm irrelevant te verklaren. Alle werkenden hebben dan een gelijke mate van bescherming en toerusting. Anders geformuleerd: zelfstandigen en werknemers hebben gelijkwaardige rechten en plichten. Gelet op het feit dat de regels rondom werk hun tentakels hebben in diverse rechts- en beleidsgebieden (arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en scholing en ontwikkeling) zal zo'n totale reset op al deze terreinen integraal moeten worden doorgevoerd. Naar het oordeel van de Commissie is ook dit geen realistische optie, al was het maar omdat het nieuwe ontwerp dan in perfectie zou moeten kunnen overzien wat de gevolgen zijn van zijn introductie. Het is bovendien niet wenselijk dat alle werkenden exact dezelfde rechten en plichten hebben. Niet alle werkenden hebben immers een identiek niveau van bescherming en toerusting nodig. Bovendien leidt de gebondenheid aan Europees recht tot dwingende verschillen in behandeling van werknemers en zelfstandigen. Kortom, niets doen is geen optie en het met één klap invoeren van een overkoepelend herontwerp dat elke ongelijkheid in behandeling tussen werkenden wegneemt, is evenmin een realistische mogelijkheid.

De derde mogelijkheid betreft een meer geleidelijke strategie, waarin de komende tijd stapsgewijs wordt toegewerkt naar een arbeidsmarkt waarin de waarden van werk beter tot hun recht kunnen komen. Daarbij wordt de noodzaak op korte termijn dringend noodzakelijke aanpassingen door te voeren gecombineerd met maatregelen, die een wat langere voorbereidingstijd nodig hebben. Op deze manier kan geleidelijk worden toegewerkt naar een gelijkjer speelveld, terwijl tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan verschillen tussen categorieën werkenden.

De Commissie vindt deze derde mogelijkheid de juiste weg en stelt daarom een agenda (paragraaf 4.4) voor die kan worden uitgevoerd door alle betrokken partijen in een brede maatschappelijke alliantie (paragraaf 4.5). In hoofdstuk 5 en 6 wordt de richting van de agenda nader ingevuld. De technische uitwerking van de maatregelen en de maatvoering hierbij, blijven steeds onderwerp van gesprek. Op die manier is bijsturing op basis van ervaringen mogelijk.

4.4 Agenda voor de komende kabinetsperiodes

Een integrale agenda die ons op koers houdt

De agenda die de Commissie voor ogen staat, is gericht op zowel de korte als de lange termijn. Naar het oordeel van de Commissie is dat noodzakelijk om de komende jaren op koers te blijven en gestaag toe te werken naar coherente en toekomstgerichte regels rondom werk. Alleen zo komen we tot een geschikt herontwerp.

De agenda die de Commissie aanreikt, is integraal en bewaakt in die zin de samenhang tussen verschillende beleidsgebieden (arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en (praktijk)scholing en ontwikkeling). 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.

Consistentie tussen beleidstheorie en de maatregelen die worden genomen, is eveneens belangrijk voor het op koers blijven bij het uitvoeren van de agenda. Een voorbeeld: een maatregel die zich in naam richt op het bevorderen van transities van werk naar werk, maar in wezen niet meer is dan een kale ontslagvergoeding, is niet dienstig aan het toewerken naar een omslag. De Commissie bepleit bij de verdere uitwerking van de agenda acht te slaan op bewezen resultaten van beleidsveranderingen: "evidence-based" is een welkom kompas ter vermijding van wisselvallig beleid van achtereenvolgende kabinetten met verschillende samenstellingen.

Vereisten: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid

Toekomstgerichte regels doen recht aan de waarden van werk en waarborgen deze waarden voor alle werkenden, werkgevers en de samenleving. De probleemanalyse in hoofdstuk 3 laat zien dat daarvan momenteel onvoldoende sprake is. Om de waarden van werk te realiseren, meent de Commissie dat de arbeidsmarkt van nu en straks aan vier vereisten dient te voldoen. Het gaat achtereenvolgens om wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. In een agenda gericht op toekomstgerichte regels rondom werk staan deze vereisten centraal.

Wendbaarheid houdt in dat werkgevers en werkenden zich soepel kunnen bewegen op een beweeglijke arbeidsmarkt waarbij de focus ligt op duurzame arbeidsrelaties. Regelgeving stimuleert interne wendbaarheid. Externe flexibiliteit

wordt enkel gebruikt wanneer dat meerwaarde heeft of past bij de voorkeuren van werkenden. Duidelijkheid is gericht op de ordening van regels en contractvormen. Regels moeten eenvoudig, begrijpelijk en goed te handhaven zijn en contractvormen moeten worden ingezet voor het doel waarvoor zij zijn bedoeld. Weerbaarheid zorgt ervoor dat werkenden zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden in de dikwijls onvoorspelbare wereld van werk. Werkenden dienen in dat verband collectief te zijn beschermd tegen grote maatschappelijke risico's (het brede fundament). Tot slot is sprake van wederkerigheid tussen werkenden, werkgevers en de overheid. Tegenover rechten staan verplichtingen.

In hoofdstuk 5 van haar rapport reikt de Commissie bouwstenen aan, ter vermindering van de in hoofdstuk 3 geconstateerde knelpunten, zodat de regels rondom werk in de toekomst beter recht doen aan bovenstaande vier vereisten. De Commissie meent dat langs deze lijnen richting kan worden gegeven aan het vernieuwingsproces dat de komende kabinetsperiodes gestalte moet krijgen, uiteraard in verbinding met wat er leeft in de maatschappij. De bouwstenen krijgen in hoofdstuk 5 invulling via concrete maatregelen. In hoofdstuk 6 worden deze maatregelen gegroepeerd per vereiste, hetgeen duidelijk maakt op welke wijze de maatregelen onderling samenhangen en bijdragen aan een toekomstbestendige arbeidsmarkt.

4.5 Naar een brede maatschappelijke alliantie

De afgelopen maanden heeft de Commissie veel gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen. Deze hebben de Commissie ervan overtuigd dat de door haar hiervoor genoemde vier vereisten en daaraan gekoppelde bouwstenen (hoofdrichtingen) kunnen rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

De constatering dat de huidige regels rondom werk onhoudbaar zijn, wordt breed gedeeld, maar er heerst onvrede en ongemak over de stand van de discussie hierover en het gebrek aan vooruitgang op dit onderwerp. In de overtuiging van velen die we spraken, moet Nederland de bakens verzetten; toewerken naar een nieuwe ordening voor de regels rondom werk. De afgelopen maanden is de Commissie gebleken dat er maatschappelijk veel energie is om (mee) te denken over en te werken aan zo'n herontwerp voor de regels rondom werk. Dat bleek niet alleen uit de gesprekken met betrokken partijen en de 'position papers' die bij de Commissie zijn ingediend¹⁸⁰, maar ook door tal van initiatieven om te komen tot toekomstgerichte regels rondom werk. Geïnteresseerden, experts en belanghebbenden leveren door het organiseren van bijeenkomsten, publicaties¹⁸¹ of zelfs een Wetboek van Werk¹⁸² hun bijdrage. Om de bakens te verzetten en te komen tot een herontwerp van de regels rondom werk is het van belang gebruik te maken van deze energie en van de visie, kennis en kunde van maatschappelijke partijen, binnen en buiten bestaande overlegstructuren. De Commissie adviseert dan ook in het vervolgtraject het oor te luisteren te leggen bij wat er maatschappelijk leeft. Polderorganen pogen de laatste jaren te komen tot een bredere verankering in "werkend Nederland". De Commissie komt op grond van haar gesprekken tot de conclusie dat dit proces nog niet is voltooid.

Daarom pleit de Commissie voor een brede maatschappelijke alliantie om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk. Haar rapport, de analyse die zij daarin heeft opgenomen en de bevindingen waartoe zij is gekomen, kunnen daarvoor als uitgangspunt dienen. Naar het oordeel van de Commissie dient het kabinet de regie te nemen bij het toewerken naar een dergelijke brede maatschappelijke alliantie.

¹⁸⁰ De Commissie heeft bijna 100 position papers ontvangen op haar website: www.reguleringvanwerk.nl.

¹⁸¹ In dit verband wijst zij bijvoorbeeld op publicaties van het Platform de toekomst van werk en de Denktank arbeidsvormneutrale verzekeringen voor alle werkenden.

¹⁸² Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

5 Bouwstenen voor de komende kabinetsperiode(n)

5.1 Inleiding

De Commissie reikt in dit hoofdstuk bouwstenen aan. Deze bouwstenen dienen ertoe de knelpunten die in hoofdstuk 3 zijn gesignaleerd weg te nemen of te verminderen en de in hoofdstuk 4 geformuleerde vereisten voor toekomstgerichte regels (wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid) te waarborgen. Zij geven, in onderlinge samenhang, de door de Commissie geadviseerde richting aan voor regels rondom werk. Het gaat om de volgende vijf bouwstenen:

1. Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af (paragraaf 5.2).
2. Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen (paragraaf 5.3).
3. Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren (paragraaf 5.4).
4. Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden (paragraaf 5.5).
5. Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid (paragraaf 5.6).

5.2 Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af

In paragraaf 3.2 constateert de Commissie dat de verdeling van wendbaarheid en zekerheid in arbeidsrelaties door de regels rondom werk uitermate ongelijk is verdeeld. De waarden van werk voor zowel de werkende als de werkgevende worden vaak versmald tot een kostenplaatje, waardoor het belang van duurzame investeringen in elkaar en de kwaliteit van werk buiten beeld blijven en het verdienvermogen van Nederland wordt ondermijnd.

De Commissie zoekt de oplossing in een nieuw evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid. Naast het verkleinen van de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen (bouwsteen 3) en het wegnemen van de verschillen in toegang tot scholing en ontwikkeling voor alle werkenden (bouwsteen 4), ziet de Commissie de oplossing in regels die zo zijn ingericht dat zij duurzame arbeidsrelaties bevorderen, terwijl zij werkgevers binnen die duurzame arbeidsrelaties voldoende wendbaarheid bieden. Op die manier worden de risico's rondom werk voor werkenden geminimaliseerd, meer gelijk verdeeld en voelen werkgevers zich door regels en verplichtingen niet onnodig beknelde in hun bedrijfsvoering. Het duurzaam investeren tussen werknemer en werkgever wordt weer aantrekkelijk, hetgeen ten goede komt aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie.

Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

- a. ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties;
- b. beprijs tijdelijke arbeidsovereenkomsten; en
- c. waarborg dat tijdelijk werk echt tijdelijk wordt ingezet.

a. Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties

De arbeidsmarkt van de toekomst vereist dat werkgevers wendbaar zijn en mee kunnen bewegen met vraag en aanbod en andere (bedrijfs)economische ontwikkelingen. Momenteel organiseren bedrijven hun aanpassingsvermogen vooral via de inzet van flexibele contractvormen. De Commissie meent dat wendbaarheid via flexcontracten niet de voorkeur heeft gelet op de economische, sociale en maatschappelijke gevolgen daarvan (zie hoofdstuk 3) en zet in op duurzame arbeidsrelaties (zie ook onder b en c hierna). Deze focus heeft volgens de Commissie als logische consequentie dat het werkgeverschap moet worden ontlast en de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties vergroot dient te worden. Dit betreft de manoeuvreerruimte van zowel werkgevers als werknemers. Ook werknemers moeten niet onevenredig worden beperkt in hun mogelijkheden het werk vorm te geven zoals dat past bij hun voorkeuren.

Het bovenstaande leidt tot het volgende:

Kortere periode loondoorbetaling bij ziekte

De Commissie adviseert om de verplichtingen van werkgevers rondom loondoorbetaling en re-integratie bij ziekte voor werkgevers te verlichten. In bouwsteen 3 wordt hierna uitgewerkt dat er een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden komt. Dit neemt niet weg dat een plaats blijft bestaan voor de civiele loondoorbetalingsplicht en re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Uit verschillende onderzoeken blijkt hoe effectief deze maatregel is voor de re-integratie van werknemers. De verzuim-ontzorg-regeling voor kleine werkgevers kan helpen om de administratieve en financiële plichten te verlichten. Daarmee is niet alles opgelost. Twee jaar civiele loondoorbetaling en re-integratie belast werkgevers onevenredig zwaar; ook ten opzichte van opdrachtgevers. Bovendien loopt Nederland fors uit de pas met de rest van Europa. Om voor werkgevers een meer gelijk speelveld te creëren, ook ten opzichte van zelfstandigen, en het werkgeverschap minder zwaar te belasten met collectieve verplichtingen, adviseert de Commissie de civiele loondoorbetalingsplicht en verplichtingen rondom re-integratie te verkorten tot een jaar. Dit jaar geldt voor de basisverzekering als wachttijd (zie bouwsteen 3); zelfstandigen worden geacht het risico van arbeidsongeschiktheid tijdens deze periode zelf op te vangen. Zie hierover nader paragraaf 5.5 onder b.

Grotere interne wendbaarheid voor werkgevers binnen duurzame arbeidsrelaties

Om werkgevers ruimte te bieden voor het organiseren van aanpassingsvermogen binnen hun organisatie, adviseert de Commissie werkgevers soortgelijke rechten toe te kennen als de rechten van werknemers op grond van de Wet flexibel werken. Dit betekent concreet dat de interne wendbaarheid binnen het contract voor onbepaalde tijd voor werkgevers wordt vergroot op het terrein van arbeidsomvang en salaris (tot een bepaald percentage), maar ook op het terrein van functie, werklocatie en arbeidstijden. De werkgever krijgt de mogelijkheid deze arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het is voor zowel werkgever als werknemer van belang dat sprake is van heldere en toegankelijke wettelijke criteria. Om werkelijk sprake te laten zijn van een alternatief voor de flexibele schil waarvan thans door werkgevers gebruik wordt gemaakt, moeten deze criteria er in de kern op neerkomen dat de werkgever de werknemer een aanbod tot wijziging van de arbeidsovereenkomst op voormelde onderdelen kan doen en de werknemer dit aanbod dient te accepteren tenzij sprake is van zwaarwegende belangen aan zijn kant. De werkgever kan een aanbod hiertoe niet onbeperkt doen, maar - afhankelijk van de betrokken hiervoor genoemde arbeidsvoorwaarde - bijvoorbeeld eens per jaar of twee jaar. De Commissie geeft in overweging dat bij de uitwerking van deze eenzijdige wijzigingsmogelijkheden een rol wordt toebedacht aan cao-partijen en/of de medezeggenschap.

De Commissie is zich ervan bewust dat deze regeling een deeltijdontslag mogelijk maakt, maar meent dat hiervoor goede gronden bestaan. Binnen het door de Commissie voorgestelde nieuwe evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid moet voor werkgevers de mogelijkheid bestaan om de arbeidsorganisatie te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden zoals fluctuaties in de vraag naar producten of diensten. Dit is in het licht van de hierboven beschreven maatregelen onder a en b nog slechts beperkt mogelijk via flexcontracten zodat de voor de werkgever noodzakelijke wendbaarheid een plek dient te krijgen binnen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Bij deze afweging betreft de Commissie dat de werknemer met de door haar voorgestelde maatregelen rondom scholing en ontwikkeling (bouwsteen 4) beter toegerust zal zijn om wijzigingen binnen de arbeidsrelatie op te vangen. Daar komt bij dat de mogelijkheden van interne wendbaarheid binnen het contract voor onbepaalde tijd tevens tot gevolg zullen hebben dat werkgevers minder terughoudend zullen zijn duurzame arbeidsrelaties aan te gaan.

De Commissie realiseert zich tevens dat een deeltijdontslag gepaard gaat met een teruggang in salaris, hetgeen voor werknemers niet altijd eenvoudig zal zijn op te vangen. De gedachte van de Commissie is dan ook dat een deeltijdontslag 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. Via een trapsgewijze afbouw heeft de werknemer de kans aan de nieuwe situatie te wennen en in de tussentijd te bezien of hij ergens anders (voor dat aantal uren) aan de slag kan. Volgens de Commissie verdient deze oplossing de voorkeur boven een aan de WW gekoppelde mogelijkheid van deeltijdontslag omdat via een dergelijke regeling ondernemersrisico's kunnen worden afgewenteld op het collectief.

Grotere interne wendbaarheid voor werknemers binnen duurzame arbeidsrelaties

De Wet flexibel werken biedt werknemers mogelijkheden arbeidsomvang, arbeidstijden en werklocatie aan te passen. Werkgevers moeten een verzoek om aanpassing van de arbeidsomvang of arbeidstijden accepteren, tenzij sprake is

van zwaarwegende bedrijfsbelangen. Een verzoek om aanpassing van de werklocatie moet de werkgever overwegen en een afwijzing van dit verzoek moet schriftelijk worden gemotiveerd. De Commissie constateert dat werknemers deze mogelijkheden in de praktijk lastig lijken te realiseren (zie hoofdstuk 3). De Commissie adviseert de Wet flexibel werken meer onder de aandacht van werkgevers en werknemers te brengen en verwacht dat de door haar voorgestelde arbeidsombudsman bij het afdwingen van de rechten een waardevolle rol kan vervullen en zo kan bijdragen aan het vergroten van de autonomie van werknemers. Verder stelt de Commissie voor in de Wet flexibel werken de mogelijkheid op te nemen dat werknemers kunnen verzoeken om aanpassing van de functie. Daarbij is de werkgever, evenals bij een verzoek om aanpassing van de werklocatie, verplicht dit verzoek te overwegen en een afwijzing hiervan schriftelijk te motiveren. Tot slot adviseert de Commissie het concurrentiebeding in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd alleen nog toe te staan indien de werkgever de noodzaak hiertoe kan motiveren op basis van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Deze regeling geldt reeds nu voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en dient aldus voor de arbeidsovereenkomst in het algemeen van toepassing te worden.

Eenvoudiger ontslagbescherming

Binnen het door de Commissie voorgestelde nieuwe evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid past daarnaast een aanpassing van het ontslagrecht. De Commissie is van oordeel dat met de Wet arbeidsmarkt in balans een stap in die richting is gezet door de hoogte van de transitievergoeding (verder) te verlagen en de introductie van de cumulatiegrond. In hoofdstuk 3.2 is echter duidelijk geworden dat de ontslagbescherming vanuit internationaal oogpunt behoorlijk uitgebreid is. De in Nederland geldende preventieve ontslagtoets wijkt af van het ontslagrecht in vrijwel alle andere OESO-landen. Tegen de achtergrond van het (maatschappelijke) belang van werkgevers die mensen in dienst kunnen en durven nemen, is het van belang het werkgeverschap niet zwaarder te maken dan noodzakelijk. De last van het werkgeverschap moet voor zowel grote als kleine bedrijven te dragen zijn.

Het goede aan de huidige preventieve toets is dat de redelijke grond altijd moet worden getoetst voordat de werkgever eenzijdig tot ontslag over kan gaan. Nadeel aan invoering van de in de andere OESO-landen gebruikelijk ontslagtoets achteraf - repressieve toets - is dat de werknemer zijn recht moet halen door het aanhangig maken van een procedure. Zeker voor de lager betaalde werknemer zal dit veelal geen optie zijn (zelfs als deze de procedure wint, komen de eigen advocaatkosten volledig voor rekening van de werknemer). Om die reden stelt de Commissie voor de preventieve ontslagtoets te behouden. Wel ziet de Commissie reden de sanctie op het ontbreken van een in de persoon van de werknemer gelegen ontslaggrond, zoals disfunctioneren of een verstoorde arbeidsverhouding (c t/m i-grond) aan te passen. Thans geldt dat de (kanton)rechter de arbeidsovereenkomst niet kan ontbinden als een redelijke grond ontbreekt en de werknemer stelt dat hij zijn baan wil behouden. Het in standhouden van de arbeidsovereenkomst tegen de zin van de werkgever in past minder goed binnen de wendbare organisatie die de Commissie voor ogen staat. Als de werkgever de arbeidsovereenkomst van de werknemer wil beëindigen vanwege disfunctioneren of een verstoorde arbeidsrelatie of een andere in de persoon van de werknemer gelegen ontslaggrond moet dat kunnen, tenzij het verzoek verband houdt met een opzegverbod. Dat betekent concreet dat de kantonrechter de arbeidsovereenkomst op verzoek van werkgever altijd ontbindt mits het verzoek geen verband houdt met een opzegverbod. Indien de kantonrechter oordeelt dat de werkgever geen redelijke grond heeft voor het ontslag dan is de werkgever een vergoeding verschuldigd aan de werknemer. Deze vergoeding zal voor de werkgever een punitief karakter moeten hebben, om te lichtvaardige ontbindingsverzoeken te voorkomen.

De situatie is anders bij bedrijfseconomische omstandigheden. Werkgevers hebben reeds ondernemersvrijheid bij het afslanken van hun personeelsbestand vanwege bedrijfsorganisatorische dan wel -economische redenen. De vraag welke werknemer moet vertrekken is echter dwingend vastgelegd om willekeur te vermijden (afspiegelings- en anciënniteitsbeginsel). De Commissie stelt voor bij bedrijfseconomische omstandigheden vast te houden aan de huidige systematiek om te voorkomen dat de werkgever kan kiezen van welke werknemer hij afscheid neemt. Dit houdt in dat de werkgever zonder toestemming van het UWV niet tot opzegging van de arbeidsovereenkomst kan overgaan en ook de (kanton) rechter niet ontbindt als de werknemer niet voor ontslag in aanmerking komt. De Commissie is zich ervan bewust dat de werkgever de arbeidsovereenkomst dan alsnog kan beëindigen door een in de persoon van de werknemer gelegen grond op te voeren, net zoals nu door werkgevers ook wel reorganisaties worden geïnitieerd om de beëindigingen van arbeidsovereenkomsten van minder goed functionerende werknemers te bewerkstelligen. Onder dergelijke omstandigheden zal echter geen sprake zijn van een redelijke grond, hetgeen zal doorklinken in de hoogte van de in dat geval door de rechter aan de werknemer toe te kennen hierboven reeds genoemde financiële vergoeding.

Minder werkgeverslasten

Vanwege de stapeling van werkgeversverplichtingen door de jaren heen (zie hoofdstuk 2) is een onoverzichtelijk geheel van regels ontstaan. De Commissie beveelt aan om, vergelijkbaar met de binnen de Europese Unie in gang gezette REFIT-operatie, een brede inventarisatie te maken van de wettelijke verplichtingen waarmee werkgevers te maken krijgen bij het aannemen van werknemers. De Commissie adviseert om naar aanleiding van deze doorlichting te bezien welke regels en verantwoordelijkheden echt noodzakelijk zijn en in hoeverre het werkgeverschap door het verminderen of anders beleggen van verantwoordelijkheden lichter gemaakt kan worden.

b. Beprijs tijdelijke arbeidsovereenkomsten

Doordat het thans mogelijk is de risico's rondom een tijdelijk en fluctuerend werkaanbod via flexibele contracten af te wentelen op individuele werknemers of op het collectief, is de factor arbeid in feite te goedkoop. De werkelijke kosten van werk komen onvoldoende tot uitdrukking in de prijs van flexwerk. Met ingang van 2020 kent de Werkloosheidswet premiedifferentiatie naar contractvorm. Dit is een goede eerste stap om te komen tot een eerlijke prijs van flexwerk. Ook de ZW en de Wet WIA kennen een vorm van premiedifferentiatie, met name gericht op de bedrijfsomvang. De Commissie adviseert te bezien of een premiedifferentiatie naar contractvorm nog duidelijker dan de huidige premiedifferentiatie in de ZW en de Wet WIA tot uitdrukking kan brengen dat afwenteling van de kosten van flexibel werk op het collectief of op andere werkgevers niet is toegestaan. Daarbij zal wel acht geslagen moeten worden op de maatvoering en moet ongewenste cumulatie van de lasten van flexibele contracten worden voorkomen.

De Commissie beveelt aan nog een stap verder te gaan. Bij het realiseren van een zo eerlijk mogelijke prijs van werk is het namelijk niet alleen van belang om mogelijkheden tot afwenteling op het collectief te minimaliseren, maar evenzeer om oog te hebben voor het risico van afwenteling op het individu. Naar het oordeel van de Commissie dient de beloning van de werknemer met een flexibel contract te corresponderen met de grotere risico's die deze werknemer draagt. Om werknemers met een flexibel contract te compenseren voor onzekerheid, kan worden gedacht aan het toekennen van een hoger wettelijk minimumloon of aan een flex-toeslag, dat wil zeggen een percentage bovenop het loon voor werknemers met een contract voor bepaalde tijd.

Ten slotte geldt dat, om oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen, uitzendkrachten en andere werknemers binnen arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties dezelfde (primaire en secundaire) arbeidsvoorwaarden zouden moeten ontvangen als werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij de onderneming waar de werknemer feitelijk werkzaam is. 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 voor uitzendkrachten hetzelfde arbeidsvoorwaardelijke regime toegepast moet worden als bij de inlener.

c. Waarborg dat tijdelijk werk echt tijdelijk wordt ingezet

Naar het oordeel van de Commissie blijkt uit de huidige regeling om (opeenvolging van) tijdelijke contracten te reguleren onvoldoende dat tijdelijk werk ook daadwerkelijk tijdelijk dient te zijn. Gelet op de nadelige effecten van een langdurig verblijf in de flexibele schil voor werknemers, is van belang dit uitgangspunt tot uitdrukking te brengen in wetgeving.

De Commissie acht het onwenselijk dat werknemers zowel structureel op tijdelijke contracten, als structureel op contracten zonder vaste arbeidsurenomvang worden ingezet. Idealiter zou een tijdelijk contract alleen een optie zijn indien de aard van het werk dit rechtvaardigt. Het opnemen van dergelijke specifieke *rechtvaardigingsgronden* voor tijdelijk werk, is naar het oordeel van de Commissie in de praktijk echter lastig te handhaven. Zij adviseert dan ook in te zetten op het beprijzen van tijdelijk werk (zie hiervoor onder a) en het verkorten van de duur van de huidige ketenregeling, naar twee jaar. Weliswaar is de duur van de ketenregeling voor 'reguliere' werknemers met de Wet arbeidsmarkt in balans net weer van twee naar drie jaar gebracht, maar naar het oordeel van de Commissie is een generieke termijn van drie jaar een ruime opvatting van "tijdelijk werk". Voor specifieke sectoren – niet zijnde het uitzendwezen – waar, gelet op de aard van het werk, slechts tijdelijk werk beschikbaar is (bijvoorbeeld seizoensarbeid) kunnen uitzonderingen worden gecreëerd.

Dat werknemers thans structureel bij derden (met wie geen dienstverband bestaat) kunnen worden tewerkgesteld, acht de Commissie evenmin wenselijk. De Commissie stelt voor in de definitie van de uitzendovereenkomst toe te voegen dat de werkgever die werknemers ter beschikking stelt aan derden dit doet in het kader van een door hem vervulde actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. Ook adviseert de Commissie dat de uitzending naar een specifieke opdrachtgever (inlener) slechts tijdelijk van duur kan zijn en de maximumtermijn voor opeenvolgende tijdelijke contracten met de

werkgever gelijk te trekken met 'reguliere' werknemers (twee jaar). Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar bouwsteen 2.

Ten slotte adviseert de Commissie de mogelijkheden tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten zonder vaste arbeidsuren omvang te beperken. De Wet arbeidsmarkt in balans heeft eerste stappen gezet om werknemers met een contract zonder vaste arbeidsomvang meer zekerheid over werk en inkomen te geven. Zo moet de werkgever een oproep voortaan vier dagen van tevoren doen en moet de werkgever na een jaar een aanbod doen voor een contract met een vaste arbeidsomvang. De Commissie vindt deze maatregelen een nuttige stap, maar niet afdoende om de concentratie van slechte risico's rond werk bij deze groep werknemers te voorkomen. Dit geldt temeer omdat de aanvullende rechten die aan oproepkrachten zijn toegekend voor hen in de praktijk lastig opeisbaar zijn, gelet op de beperkte onderhandelingsmacht van deze groep werknemers. De Commissie adviseert daarom het wettelijk niet langer mogelijk te maken om de loondoorbetalingsplicht als er niet wordt gewerkt vanwege een oorzaak die ligt in de risicosfeer van de werkgever, uit te sluiten. Bovendien dient in elke arbeidsovereenkomst *minimaal* per kwartaal een vast aantal arbeidsuren overeengekomen te worden met de werknemer, waarover het loon wordt voldaan (met de eis van loonspreiding). Beide maatregelen gelden zowel voor 'reguliere' oproepcontracten als voor uitzendovereenkomsten.

In de toekomst kan uiteraard nog steeds worden ingespeeld op veranderingen in de vraag naar werk. Dat kan worden bewerkstelligd door:

i. Het gebruik van tijdelijke contracten.

Staat de omvang van de arbeid bij aanvang van de arbeidsovereenkomst onvoldoende vast, dan kunnen achtereenvolgens drie tijdelijke contracten worden gesloten met een onderling wisselende arbeidsomvang. Deze mogelijkheid bestaat ook nu en blijft bestaan, zij het dat de Commissie adviseert deze termijn te bekorten tot twee jaar.

ii. Het gebruik van urennormen.

Binnen een contract voor onbepaalde tijd dient naar het oordeel van de Commissie minimaal per kwartaal een vast aantal arbeidsuren overeengekomen te worden, waarover het loon wordt voldaan (met de eis van loonspreiding). De werkgever behoudt vrijheid om de te werken uren te bepalen, terwijl de werknemer zekerheid heeft over het aantal te werken uren en het inkomen.

iii. Het gebruik van uitzendarbeid.

iv. Gebruikmaking van de mogelijkheden tot interne wendbaarheid op het gebied van arbeidsomvang binnen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (zie hiervoor in deze paragraaf onder a)

5.3 Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

In paragraaf 3.3 concludeerde de Commissie dat de huidige arbeidsmarkt noch ordelijk noch eerlijk uitwerkt voor alle werkenden. Het ongelijke speelveld voor werkenden en werkgevers creëert vluchtroutes richting het zelfstandig ondernemerschap en naar flexibele arbeidscontracten. Daarbij hebben de keuzemogelijkheden om de arbeidsovereenkomst vorm te geven via verschillende subvormen van dit contract tot gevolg dat niet iedereen de regels kent en naleving en handhaving in de knel komen.

Om deze bouwsteen te realiseren doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- a. zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers;
- b. ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen;
- c. verminder de keuzevrijheid in contractvormen; en
- d. vergroot de opeisbaarheid van rechten van werkenden.

a. Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers

Heldere afbakening blijft noodzakelijk

De Commissie meent dat de druk op de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen afneemt indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt (zie hierna onder bouwsteen 3 en 4).

Deze maatregelen, in combinatie met de maatregelen om duurzame arbeidsrelaties aantrekkelijker te maken voor werkgevers, en het werkgeverschap te verlichten (bouwsteen 1), reduceren de (financiële) prikkels voor werkgevers en werkenden waardoor de verleiding minder groot zal worden om de arbeidsrelatie anders voor te spiegelen dan overeenkomt met de feitelijke situatie. Tezamen leiden deze maatregelen tot een gelijk spelveld voor alle werkenden, zodat voortaan het werk de contractvorm bepaalt en niet de regels.

Het minder relevant maken van de contractvorm betekent nog geen totaal gelijk spelveld voor alle werkenden. De noodzaak voor aparte regels van overheidswege, aanvullend op de universele regels voor alle werkenden, is anders ten aanzien van een zelfstandige dan ten aanzien van een werknemer. Dit onderscheid blijft relevant gelet op de verschillen in risico's en afhankelijkheid tussen beide type werkenden.

Zo hebben zelfstandigen bijvoorbeeld meer invloed op het risico van werkloosheid/leegloop dan werknemers. Ondernemerschap en werknemerschap blijven in de toekomst dan ook elk hun eigen functie en waarde vervullen voor werkenden, bedrijven en voor de arbeidsmarkt als geheel. Juist (verantwoorde) verschillen tussen zelfstandigen en werknemers, leiden tot een evenwichtige en goed functionerende arbeidsmarkt. Concreet houdt dit in dat zelfstandigen, buiten het fundament voor alle werkenden (zie hierna onder 5.4 – 5.6), niet dwingend beschermd worden tegen risico's die met werk samenhangen, zoals doorbetaalde vakantie, ontslag en werkloosheid.

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.

Aansluiting bij Europees werknemersbegrip

De vraag is vervolgens wat de geschikte afbakeningscriteria zijn en wat een geschikt toetsingskader vormt. De probleemanalyse in hoofdstuk 3.3 maakt duidelijk dat de huidige wijze van afbakening tot onduidelijkheid leidt over de vraag wanneer sprake is van een dienstbetrekking of opdracht. Juist vanwege dit "grijze gebied" is het ook lastig handhaven en toezicht te houden op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit draagt er, naast de momenteel bestaande kostenverschillen, mede aan bij dat bepaalde werkenden niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst terwijl zij gezien hun (economische) afhankelijkheid wel de doelgroep zijn waarop het arbeidsrecht en de sociale zekerheid zien. Om ervoor te zorgen dat de afbakeningscriteria overeenstemmen met het doel van het arbeids- en socialezekerheidsrecht stelt de Commissie voor nadrukkelijker dan thans geschiedt aan te sluiten bij de wijze waarop het Europees Hof van Justitie invulling geeft aan het Europees werknemersbegrip, hetgeen Nederland ook nu in feite al verplicht is.

Een eenduidig Europees werknemersbegrip bestaat niet. Het begrip vloeit voort uit het vrije verkeer van werknemers en verschillende arbeidsrechtelijke richtlijnen. De wijze waarop het Hof van Justitie aan het begrip invulling geeft biedt echter wel een aantal belangrijke aanknopingspunten waarbij de Commissie aansluiting zoekt. 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, zekere duur, 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.

Naar de opvatting van de Commissie zou dit expliciet tot uitdrukking gebracht moeten worden in de definitie van de arbeidsovereenkomst. Door de feitelijke uitvoering van de overeenkomst centraal te stellen, wordt de partijbedoeling in feite irrelevant bij de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Naar de verwachting van de Commissie verbreedt een dergelijke

benadering het bereik van de arbeidsovereenkomst, met als gevolg dat diegenen die in een (economisch) afhankelijke positie verkeren sneller vallen onder het bereik van het arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht.

Bij dit alles blijft een punt van aandacht dat de werkgevende zich ex ante (dus voorafgaand aan de eerste betaling van de arbeidsbeloning) een oordeel moet kunnen vormen over de arbeidsrelatie, terwijl de papieren werkelijkheid altijd af kan wijken van de praktijk (ex post). Deze problematiek blijft, ook in de door de Commissie voorgestelde benadering bestaan. De Commissie realiseert zich dat open normen bijdragen aan de onzekerheid bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Toch acht zij, gelet op het belang van normen die mee kunnen bewegen met wijzigende maatschappelijke en economische omstandigheden, meer gesloten normen geen optie. Ook het vergroten van de rechtszekerheid door af te stappen van de toetsing aan de hand van de feitelijke situatie (en alleen kijken naar wat partijen op papier hebben gezet) is naar het oordeel van de Commissie geen werkbare optie. Niet alleen is in het Europeesrechtelijk toetsingskader – waaraan Nederland voor bepaalde arbeidsrechtelijke regels gebonden is – de feitelijke uitvoering beslissend, ook zou het buiten beschouwing laten van de feitelijke uitvoering een te grote mogelijkheid voor misbruik openlaten.

Gezagscriterium

Een ander aspect betreft de criteria van de arbeidsovereenkomst. De criteria van artikel 7:610 van het BW, die overigens aansluiten bij de criteria van het Europese werknemersbegrip, blijven gehandhaafd. Traditioneel gezien wordt het 'gezagscriterium' als richtinggevend beschouwd voor de scheiding tussen zelfstandig ondernemerschap en werknemerschap. Het voor rekening en risico komen van het economische resultaat van de door de werknemer verrichte arbeid brengt namelijk mee dat de werkgever gezag moet (kunnen) houden gedurende de arbeid. Dit laatste verandert volgens de Commissie niet fundamenteel door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoals beschreven in hoofdstuk 2. In de arbeidsmarkt van de toekomst blijft er arbeid verricht worden waarbij het economisch resultaat van de arbeid niet voor rekening en risico van de werker komt, maar van de organisatie waar hij voor werkt, met als keerzijde een *gezagsverhouding*. Bovendien kent ook het Europees Hof van Justitie bij het beoordelen van arbeidsrelaties een belangrijke rol toe aan de gezagsverhouding en kan Nederland het criterium alleen al om die reden niet zomaar laten vervallen. De handhaving op een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie blijft hierdoor, net als in de huidige situatie, van belang, al neemt de druk op de kwalificatievraag af wanneer de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers worden teruggebracht, zoals de Commissie adviseert.

Kortom: het gezagscriterium blijft relevant om arbeidsrelaties van elkaar te onderscheiden. Wel ziet de Commissie reden het gezagscriterium te moderniseren. Dit gebeurt door niet langer het toezicht en de leiding van de werkgever, maar veeleer de inbedding in de organisatie van de werkverschaffer centraal te stellen. Ook moet meer nadruk komen te liggen op de activiteiten die worden verricht, meer specifiek 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, dient in wetgeving duidelijk gemaakt te worden dat de inbedding in de organisatie van de werkgevende en de activiteiten die worden verricht medebepalend zijn voor de uitleg van het begrip "gezag". Met deze criteria, die niet wezenlijk verschillen van hetgeen in de *Leidraad beoordeling gezagsverhouding*¹⁸³ is opgenomen, wordt tevens verzekerd dat in de rechtspraktijk wordt aangesloten bij jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Dat betekent ook dat met handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie snel een aanvang kan worden gemaakt.

Werknemer, tenzij

Ook in de bovengenoemde nieuwe afbakening blijft handhaving van cruciaal belang misbruik van verschillen tussen de beide contractvormen, en dus schijnzelfstandigheid, tegen te gaan. De Commissie is in dat verband voorstander van een "werknemer, tenzij"-benadering. Wanneer de arbeid persoonlijk en tegen beloning wordt verricht, is sprake van een werknemer tenzij door de werkgevers (opdrachtgever) kan worden aangetoond dat de werkende een zelfstandige betreft. De bewijslast wordt dan in feite omgedraaid in vergelijking met de huidige situatie.

Deze benadering acht de Commissie gerechtvaardigd uit het oogpunt van het belang van een adequate handhaving. Het weg contracteren van bescherming door arbeidsrecht en sociale zekerheid waar werkenden die bescherming toekomt, moet immers worden voorkomen. De Commissie is zich ervan bewust dat de "werknemer, tenzij"-benadering Europese bezwaren kent. De benadering "werknemer, tenzij" leidt er immers toe dat iedere buitenlandse werkende

¹⁸³ Zie: *Leidraad beoordeling gezagsverhouding*.

die in Nederland voor een bepaalde periode persoonlijk arbeid verricht, vermoed wordt een werknemer te zijn, tenzij de werkgevers aantoont dat hiervan geen sprake is. Een dergelijk algemeen geformuleerd bewijsvermoeden is niet makkelijk te rechtvaardigen in het licht van de vrijheid van diensten.¹⁸⁴

Het valt evenwel niet uit te sluiten dat het Europees Hof van Justitie - in het licht van de huidige economie, de toename van het aantal zelfstandigen en de Sociale Pijler - een dergelijke generieke maatregel tegenwoordig wel zal toestaan. Een aanvullend argument kan zijn dat een registratie als zelfstandige in het buitenland niet garandeert dat die zelfstandige ook in Nederland zijn werkzaamheden als zelfstandige verricht. Op dit punt bestaat geen harmonisatie. Optreden tegen oneigenlijk gebruik van de zelfstandige contractuele status is een onmogelijke opdracht als handhaving van de nieuwe regels/definities in grensoverschrijdende context niet mogelijk is. De Commissie adviseert het kabinet hierover met Brussel in overleg te treden om te zien welke ruimte gevonden kan worden.

Opt-out

Om het 'grijze gebied' tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen, wordt wel gepleit voor het uitzonderen van bepaalde groepen werknemers, bijvoorbeeld boven een bepaald uurtarief, van de toepassing van (delen van) het arbeidsrecht en sociale zekerheid. Een dergelijke op-out biedt een werkende in feite de mogelijkheid de arbeid op basis van een opdrachtovereenkomst te verrichten, terwijl hij feitelijk op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is. De gedachte hierachter is op zichzelf logisch en begrijpelijk: werknemers die de kenmerken hebben van iemand met een sterke onderhandelingspositie, behoeven minder wettelijke bescherming.

De Commissie raadt evenwel af een dergelijke opt-out op te nemen in wetgeving. Het risico is groot dat met name laaggeschoolde werkenden worden gedwongen in te stemmen met een opt-out. Om dit te ondervangen kan gekozen worden voor een grens waarmee zo goed mogelijk gewaarborgd wordt dat de werkende niet tegen zijn wil zijn wettelijke bescherming opgeeft. Het opnemen van een grens die een opt-out alleen mogelijk maakt bij een uurtarief van een bepaalde hoogte, kan een manier zijn om tot uitdrukking te brengen dat de werkende zelf daadwerkelijk zijn wil bepaalt en niet gedwongen van zijn rechten afstand doet. Om te kunnen nagaan of een uurtarief van een bepaalde hoogte wordt gehaald en hoe dit tarief is samengesteld, dient de werkende veel informatie te verstrekken aan de handhavende instantie; informatie die in de praktijk ook lastig te controleren is. De Commissie verwacht dan ook dat een dergelijk, tarief in de praktijk niet goed te handhaven zal zijn en eveneens zal leiden tot een grote administratieve belasting van diegenen die juist als zelfstandige willen optreden.

Daarnaast kan een dergelijke opt-out niet gelden voor de rechten die uit Europese arbeidsrechtelijke richtlijnen voortkomen. Dat betekent hoe dan ook, dat diegenen die volgens de (Europese) definitie kwalificeren als werknemer, niet hetzelfde behandeld kunnen worden als zelfstandige. Zodoende ontstaan door het toestaan van een opt-out drie verschillende regimes van regels en drie categorieën werkenden: werknemers, zelfstandig ondernemers en een categorie daartussenin. Het ontstaan van zo'n tussencategorie, bijvoorbeeld onder de benaming van een ondernemers- of zelfstandigenovereenkomst, komt de eenduidigheid en helderheid van het recht niet ten goede. In een dergelijke situatie ontstaan immers twee grenslijnen tussen werkenden (tussen zelfstandigen en de tussencategorie en tussen deze categorie en werknemers). Dat betekent ook potentiële onhelderheid over twee grenzen en bijbehorende mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik.

Verder ondergraaft een systeem van opt-out de solidariteit binnen het stelsel van werknemersverzekeringen (WW, ZW en Wet WIA). De opt-out biedt werknemers met een hoog tarief de mogelijkheid zich aan de solidariteit, waarop de werknemersverzekeringen zijn gebaseerd, te onttrekken. De Commissie acht dat niet gewenst omdat dit de houdbaarheid van deze collectieve regelingen potentieel uitholt en het draagvlak hiervoor ondergraaft. Door het verbinden van nadere voorwaarden aan de opt-out zoals een begrenzing in duur van de opt-out kan dit risico worden gemitigeerd. Tegelijkertijd geldt: hoe strikter de voorwaarden die aan een opt-out worden verbonden, hoe beperkter het doel dat met de opt-out wordt beoogd behaald zal worden.

¹⁸⁴ Het Hof van Justitie heeft met betrekking tot een in België ingevoerde algemene meldingsplicht al eens geoordeeld dat strijd met de vrijheid van diensten bestond (HvJ EU 19 december 2012, zaak C-577/10). Ook een Franse regel op basis waarvan voor artiesten een werknemer, tenzij benadering gold doorstond de Europese toets niet (HvJ EU 15 juni 2009, zaak C-255/04, punt 38).

Minimumtarief

Ook langs een andere weg kan geprobeerd worden het “grijze gebied” tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen: door het opnemen van een minimumtarief voor zelfstandigen kan een bodem gelegd worden in de tarieven van zelfstandigen. Waar hiervoor geldt dat het in theorie een geschikte manier zou kunnen zijn te voorkomen dat zelfstandigen hun prijzen zetten onder een bepaald minimumniveau en armoede onder deze werkenden tegen te gaan, zal ook een minimumtarief in de praktijk zeer lastig te handhaven zijn. Ook hier geldt dat veel en gedetailleerde informatie van de werkende beschikbaar moet zijn om daadwerkelijk na te kunnen gaan hoe het tarief is opgebouwd en of het minimumuurtarief wordt gehaald. Daardoor is het zeer de vraag of een dergelijke bodem in de uurtarieven van zelfstandigen handhaafbaar zal zijn en het beoogde effect zal hebben, terwijl het wel tot grote administratieve lasten zal leiden. Daarbij geldt dat een deel van de huidige zelfstandigen door de aanpassing van de afbakeningscriteria (het irrelevant worden van de partijbedoeling en de modernisering van het begrip “gezag”) naar het oordeel van de Commissie onder het arbeidsrecht en, in het verlengde, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag gebracht wordt.¹⁸⁵ De groep zelfstandigen die overblijft worden geacht zich op productmarkten staande te kunnen houden. Dit is anders indien toekomstig onderzoek zou uitwijzen dat ook onder deze groep sprake is van structurele armoede en de circa 10 procent zelfstandigen zonder personeel die thans onder de armoedegrens valt¹⁸⁶ met bovengenoemde maatregelen niet is afgenomen.

b. Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen

De Commissie neemt als uitgangspunt dat het gebruikmaken van driehoeksrelaties waarbij de contractuele werkgever een andere partij is dan de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de arbeid wordt verricht, een rechtvaardiging behoeft. Een rechtvaardiging is vereist vanwege de gevolgen van het ontbreken van een rechtstreekse arbeidsovereenkomst van de werknemer met deze partij (zie hiervoor paragraaf 3.3.2).

Hoofregel

Dat betekent concreet dat bij driehoeks- en meerpartijenrelaties de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de arbeid wordt verricht, als werkgever wordt aangemerkt. Op deze hoofdregel bestaan evenwel uitzonderingen.

Uitzondering 1: werkgever vervult een actieve allocatieve functie op de arbeidsmarkt (uitzending)

In situaties waarin de werkgever een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervult, is het gelet op deze actieve rol bij het bijeenbrengen van de vraag naar het aanbod van tijdelijke arbeid volgens de Commissie gerechtvaardigd het werkgeverschap bij deze uitzendwerkgever te beleggen. Onder het vervullen van een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt verstaat de Commissie dat de uitzendwerkgever op de arbeidsmarkt op (pro)actieve wijze betrokken is bij de werving en selectie van de uitzendkracht en van opdrachtgevers waaraan de uitzendkracht ter beschikking kan worden gesteld en tevens betrokken blijft bij de uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Daarbij past een verlicht ontslagregime, zoals thans geldt op basis van artikel 7:691 van het BW, vanwege de met deze actieve allocatiefunctie van het uitzendbureau gepaard gaande grotere behoefte aan flexibiliteit bij het aangaan en beëindigen van arbeidsovereenkomsten. De Commissie adviseert de periode waarin door het uitzendbureau gebruik kan worden gemaakt van het uitzendbeding gedurende de terbeschikkingstelling van de uitzendwerknemer aan opdrachtgevers dwingend-rechtelijk te maximeren op 26 weken. Deze periode zorgt voor een evenwicht tussen het belang van de uitzendwerknemer bij een begrenzing van de termijn van onzekerheid over het op elk moment kunnen verliezen van inkomen en werk en het belang van de uitzendwerkgever bij het op elk moment kunnen wegvallen van de vraag naar de uitzendkracht. Daarnaast wijst de Commissie erop dat beëindiging van de arbeidsovereenkomst van de uitzendwerknemer bij ziekte op de voet van het uitzendbeding niet past bij wat is beoogd met het in artikel 7:691 van het BW vervatte verlichte ontslagregime bij uitzending en ook nu al niet mogelijk zou moeten kunnen zijn. 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.

¹⁸⁵ De Wet op het minimumloon heeft ook nu al een breder bereik dan werknemers: werkenden die geen zelfstandig ondernemers zijn (in uitoefening van zelfstandig beroep of bedrijf), maar wel buiten arbeidsovereenkomst werken hebben ook nu al recht op het wettelijk minimumloon.

¹⁸⁶ Bijna een op tien zzp'ers loopt kans op armoede, CBS (2018); Als werk weinig opbrengt, SCP (2018).

De Commissie adviseert om, anders dan nu het geval is,¹⁸⁷ alle bij de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt geldende arbeidsvoorwaarden van toepassing te laten zijn op de arbeidsovereenkomst van de uitzendwerknemer. Ook de mogelijkheden om bij uitzending 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. 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 deze periode uit te breiden.

Een ander advies heeft betrekking op de duur van de terbeschikkingstelling van de uitzendwerknemer aan de opdrachtgever. De huidige wetgeving staat toe dat de terbeschikkingstelling van de uitzendwerknemer aan een opdrachtgever langdurig en zelfs onbepert van duur kan zijn. De Commissie meent dat deze benadering niet past bij het hiervoor beschreven uitgangspunt dat de werknemer in beginsel in dienst is van de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor hij werkzaam is. Het past evenmin bij het feit dat de rechtvaardiging voor het werkgeverschap van de uitzendwerkgever ligt in het vervullen van een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. Het begrip tijdelijkheid geeft een nadere invulling aan deze functie en is bovendien opgenomen in de Europese Uitzendrichtlijn (2008/104/EG). Hoewel de Uitzendrichtlijn geen expliciete termijn aan tijdelijkheid verbindt, staat de Uitzendrichtlijn nationale wetgevers toe tijdelijkheid te maximaliseren om misbruik (waaronder langdurige uitzending) tegen te gaan.¹⁸⁸ De Commissie raadt aan van deze mogelijkheid gebruik te maken en een maximumtermijn aan de terbeschikkingstelling van een uitzendwerknemer aan een specifieke opdrachtgever te verbinden. Op deze manier wordt uitzending ingezet waar het voor is bedoeld (piek en ziek) en wordt voorkomen dat ondernemingen structurele arbeidsplaatsen binnen hun organisatie invullen met uitzendwerknemers. Het ligt voor de hand om bij de duur van deze maximumtermijn aan te sluiten bij die in de ketenregeling. Als de werknemer na afloop van deze termijn doorwerkt bij de opdrachtgever, wordt de uitzendwerknemer geacht van rechtswege in dienst te zijn getreden van de opdrachtgever. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat voormelde maximumtermijn is gekoppeld aan de terbeschikkingstelling bij een specifieke opdrachtgever. Het blijft dus mogelijk dat de uitzendwerknemer gedurende een langere termijn achtereenvolgens bij verschillende opdrachtgevers voor tijdelijke duur werkzaamheden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met de uitzendwerkgever.

Samenvattend: er gelden voor uitzending straks geen wettelijke of bij cao overeen te komen afwijkingen meer behalve de mogelijkheid om gedurende 26 weken een uitzendbeding op te nemen.¹⁸⁹ Er blijft bij uitzending tijdelijk een verlicht ontslagregime gelden, gelet op de actieve allocatieve functie die wordt vervuld door de uitzendwerkgever, maar die functie rechtvaardigt niet dat uitzendwerknemers minder gunstige arbeidsvoorwaarden ontvangen en/of langer dan werknemers die wel rechtstreeks in dienst zijn van de eigenaar of exploitant van de onderneming hun werkzaamheden doen op basis van contracten voor bepaalde tijd.

Om, mede gelet op de kwetsbare positie van veel uitzendkrachten, te voorkomen dat dit verlichte ontslagregime voor uitzending oneigenlijk gebruikt wordt, moet volgens de Commissie nagegaan worden hoe een goede naleving van civiele en publiekrechtelijke regels door uitzendwerkgevers geborgd kan worden. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het stellen van administratieve en financiële eisen bij het oprichten van een uitzendbureau, het gericht aanpakken van faillissementsfraude bij deze werkgevers, maatregelen gericht op de versterking van private handhaving van kwaliteitseisen of het instellen van een vergunningplicht.

Uitzondering 2: uitgestelde termijn van werkgeverschap bij intra-concern detachering en collegiale in- en uitlening

Bij intra-concern detachering is in beginsel geen sprake van bedrijfsmatige terbeschikkingstelling van een werknemer in het kader van een de door de werkgever op de arbeidsmarkt vervulde actieve allocatiefunctie – en daarmee geen sprake van een uitzendovereenkomst. Ook hier geldt in beginsel de hoofdregel: de groepsmaatschappij waarin of waarbij de werknemer de arbeid verricht, is de juridische werkgever. In de situatie waarin echter de werknemer intra-concern wordt gedetacheerd bij een groepsmaatschappij in het kader van een binnen de groep gevoerd “employability-beleid”, wordt de groepsmaatschappij waar de werknemer werkzaam is pas de werkgever nadat een termijn gelijk aan de maximale

¹⁸⁷ Op grond van artikel 8 Waadi.

¹⁸⁸ Artikel 4 en 5 Uitzendrichtlijn. Zie ook: de conclusie van A-G Szpunar inzake het arrest van het HvJ 20 november 2014, zaak C-533/13.

¹⁸⁹ Afgezien van het bijzondere ontslagregime inzake de a-grond. In de Ontslagregeling is voor uitzendbureaus een eigen regeling ontworpen op basis waarvan zij eenvoudiger dan andere bedrijven de a-grond kunnen aantonen (zie artikel 7 van de Ontslagregeling). Dit kan naar het oordeel van de Commissie in stand blijven.

terbeschikkingstellingstermijn bij uitzending is verstreken. De rechtvaardigingsgrond hiervoor is gelegen in het feit dat de economische realiteit van de groep meebrengt dat werknemers binnen een groep in het kader van een dergelijk employability-beleid tijdelijk werkzaam moeten kunnen zijn bij verschillende groepsmaatschappijen zonder dat daarbij telkens sprake is van een nieuwe arbeidsovereenkomst met een andere groepsmaatschappij.

Bij collegiale in- en uitlening is evenmin sprake van terbeschikkingstelling van een werknemer in het kader van een de door de werkgever op de arbeidsmarkt vervulde actieve allocatiefunctie - en daarmee van een uitzendovereenkomst - waardoor de onderneming waarin of waarbij de werknemer de arbeid verricht, de juridische werkgever wordt. Ook in deze situatie adviseert de Commissie de onderneming waaraan de werknemer in het kader van collegiale in- en uitlening ter beschikking wordt gesteld pas werkgever te laten zijn nadat een termijn gelijk aan de maximale terbeschikkingstellingstermijn bij uitzending is verstreken. De rechtvaardigingsgrond hiervoor is gelegen in het feit dat bij deze vorm van terbeschikkingstelling de ene ondernemer het eigen personeel ter beschikking stelt aan een collega-ondernemer 'bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk'. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een rustige periode bij een andere onderneming.

Uitzondering 3: Weerleggen rechtsvermoeden bij onduidelijkheid over bij welke partij leiding en toezicht berust

Bij bepaalde detachering- en contractingvarianten¹⁹⁰ zal niet meteen duidelijk zijn binnen wiens onderneming de werknemer werkt en wie in die hoedanigheid toezicht en leiding (gezag) heeft. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien de werknemer in het kader van een uitbesteding van werk door de opdrachtgever aan zijn werkgever wordt ingezet op de locatie van de onderneming van die opdrachtgever. Bij klassieke vormen van aanneming van werk als beveiliging, schoonmaak en catering is dat een stuk inzichtelijker dan bij nieuwe vormen van arbeidsverdeling die in de afgelopen jaren onder de noemer van onder andere contracting zijn ontwikkeld. Het werkgeverschap van de uitbestedende opdrachtgever op wiens locatie het werk wordt verricht, wordt daarom als rechtsvermoeden gereguleerd: deze onderneming is werkgever, tenzij. Dit rechtsvermoeden kan worden weerlegd indien in rechte 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.

Bemiddeling

Uitzending onderscheidt zich van bemiddeling.¹⁹¹ Bemiddelingsbureaus zijn gericht op bij elkaar brengen van vraag en aanbod van arbeid en houden zich niet bezig met ter beschikking stellen (invulling en uitvoering van de overeenkomst op basis waarvan de arbeid wordt verricht). De bemiddelaar valt er als het ware tussenuit en de overeenkomst (arbeids- dan wel opdrachtovereenkomst) komt tot stand tussen de werkende en de gebruiker (werkgevende). De gebruiker kan zowel een onderneming als een particulier zijn. De rol van bemiddeling verschilt aldus van de actieve allocatiefunctie die een uitzendbureau vervult op de arbeidsmarkt en die naast het bemiddelen inhoudt dat het uitzendbureau de werknemer ter beschikking stelt aan de opdrachtgever (en bij de uitvoering van de overeenkomst betrokken blijft).

Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 volgt dat met name bij digitale bemiddelingsplatformen de betaling voor de werkzaamheden vaak via het platform verloopt. De bemiddelaar is in dat geval wel betrokken bij de uitvoering (hij vervult meer dan een prikbord-functie), maar niet op een dusdanige inhoudelijke wijze dat met de werkenden een uitzendovereenkomst ontstaat. Daarvoor moet, zoals gezegd, sprake zijn van betrokkenheid bij de totstandkoming, werving en selectie, uitvoering en tijdelijke terbeschikkingstelling. De betrokkenheid na afloop van de bemiddeling heeft in dergelijke gevallen slechts betrekking op het beheer van de geldstroom. De verwachting is dat deze wijze van bemiddeling de komende jaren in omvang zal toenemen, met name waar het gaat om de bemiddeling tussen werkenden en particulieren. In deze situatie stelt de Commissie voor de bemiddelaar medeverantwoordelijk te maken voor de afdrachten van (loon)belasting en/ of premies waar het gaat om bemiddeling van werknemers; dus daar waar de bemiddeling leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst. Zo ontstaat niet alleen meer zicht op het nu

¹⁹⁰ Deze begrippen worden in de praktijk nogal eens door elkaar heen gebruikt als het gaat over een werknemer die werkzaam is op de locatie van een opdrachtgever in het kader van een uitbesteding van werk.

¹⁹¹ Zie ook ILO-verdrag nr. 181, artikel 1, onder a en b en artikel 1, eerste lid, sub b van de Waadi.

nog vooral zwarte circuit rondom werk voor particulieren, maar wordt ook bevorderd dat digitale platformen niet alleen voordelen genieten maar ook verplichtingen krijgen in relatie met de arbeid die na hun bemiddeling wordt verricht.

Om dezelfde redenen beveelt de Commissie aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige. Omdat thans het uitgangspunt in de fiscaliteit is dat zelfstandigen hun belastingen zelf afdragen, zal nagegaan moeten worden op welke wijze bij bemiddeling door digitale platforms kan worden afgeweken.

Een digitaal (werk)platform is werkgever, uitzendwerkgever of bemiddelaar

Een platform dat de financiële en administratieve verplichtingen verbonden aan de overeenkomst tussen platform en platformwerker, of tussen platformwerker en de gebruiker van het platform, op zich neemt is een werkgever dan wel een uitzendwerkgever als het platform ook zelf een zelfstandige en inhoudelijke rol speelt bij de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomst en de werkzaamheden van de platformwerker behoren tot de onderneming van het platform. Dit volgt uit de door de Commissie in deze bouwsteen onder a geadviseerde aanpassingen van de definitie van de arbeidsovereenkomst en het hiervoor genoemde rechtsvermoeden van werkgeverschap. Of sprake is van werkgeverschap of uitzendwerkgeverschap is afhankelijk van het door het digitale platform vervullen van een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. Is geen sprake van (uitzend)werkgeverschap en speelt het platform slechts de rol van bemiddelaar bij de totstandkoming en financiële uitvoering van de overeenkomst tussen platformwerker en gebruiker (zie hiervoor), dan is het platform in elk geval als bemiddelaar van werknemers aansprakelijk voor het doen van de fiscale afdrachten en premies voor de platformwerker.

c. Verminder de keuzevrijheid in contractvormen

De Commissie is zich ervan bewust dat zij wel bouwstenen aanreikt voor een gelijkere en duidelijker afgebakend speelveld voor werknemers, maar tegelijkertijd niet alle ongelijkheden in het stelsel van contractvormen adresseert. Omdat iedere ongelijkheid tussen contractvormen of arbeidsrechtelijke regimes aanleiding kan geven voor oneigenlijk gebruik, adviseert zij te bezien hoe verschillen tussen arbeidsrechtelijke regimes verder kunnen worden verkleind. In dit verband wijst zij op de Regeling dienstverlening aan huis, die door het verlichte regime ten behoeve van het werkgeverschap van particulieren, een route vormt voor oneigenlijk gebruik.

Drie "rijbanen"

De Commissie adviseert om te komen tot een stelsel met in beginsel drie "rijbanen". De rijbaan voor zelfstandigen met (in hoofdzaak) de overeenkomst van opdracht of overeenkomst tot aanneming van werk. Vervolgens de arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd die rechtstreeks tussen werknemer en werkgever wordt gesloten. En, ten slotte, de uitzendovereenkomst voor werk dat is gericht op het opvangen van al het overige tijdelijke werk. De Commissie staat, ten behoeve van een ordelijk en rechtvaardig speelveld, dan ook een beperktere keuzevrijheid in contractvormen en bijbehorende regimes voor dan thans wordt geboden.

Zij reikt, om dit te realiseren, verschillende mogelijkheden aan. Bij bouwsteen 1 adviseert de Commissie de mogelijkheid om de loondoorbetalingsplicht uit te sluiten te schrappen. Bij bouwsteen 2, onder b, beveelt de Commissie eveneens aan het verlichte regime in driehoeksrelaties louter voor uitzendovereenkomsten te handhaven. In de overige gevallen van driehoeksrelaties geldt in beginsel een arbeidsovereenkomst tussen de werkgever (inlener) en de werknemer.

'Single open ended contract'

In dit verband merkt de Commissie op dat zij zich ook gebogen heeft over de mogelijkheid van invoering van een 'single open ended contract' waarbij geen sprake meer zou zijn van verschillende overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht. Een dergelijk 'single open ended contract' dat een ingroeipad kent voor alle rechten van werknemer respectievelijk plichten en kosten voor werkgevers, is een theoretisch model. Er zijn geen landen waar dit helemaal is doorgevoerd.¹⁹²

Het voordeel van een 'single open ended contract' is dat het stelsel van contractvormen verder vereenvoudigd wordt en de verschillen tussen het contract voor bepaalde en onbepaalde tijd elimineert. Tegelijkertijd kleven er ook nadelen aan deze contractvorm. Een gradueel ingroeimodel lijkt lastig voorstelbaar bij andere aspecten van de ontslagbescherming dan de opzegtermijn en transitievergoeding (waar reeds sprake is van een ingroeimodel) en ook lastig voorstelbaar bij

¹⁹² Mitigating Labour dualism: single open ended contracts and other instruments, European Parliament (2018).

loondoorbetaling bij ziekte. Onder andere de beoordeling van ontslag door de rechter op grond van de redelijkheidstoets lijkt lastig toepasbaar in een ingroeimodel; een ontslag is al dan niet redelijk, de duur van het contract staat daar in wezen los van. Ook voor loondoorbetaling bij ziekte lijkt een ingroeimodel niet voor de hand liggend; werkgevers moeten immers vanaf dag één dat een werknemer in dienst is, geprikkeld worden om te voorkomen dat een werknemer ziek wordt. Daarnaast blijft bij een graduele opbouw van rechten een groep werknemers bestaan die nooit toekomen aan een positie van opgebouwde rechten omdat ze steeds maar kort ingezet zullen worden.

Een model van een graduele ingroei voor *alle* rechten en plichten binnen de arbeidsovereenkomst acht de Commissie dan ook niet uitvoerbaar. De Commissie wijst erop dat dit materieel deels wel wordt bereikt met de hiervoor door haar voorgestelde inperking van contractvormen en de nieuwe invulling van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Verder wijst zij erop dat het model van een graduele ingroei op verschillende onderdelen in het arbeidsrecht in Nederland nu al een plek heeft (opzegtermijn, opbouw transitievergoeding, WW-duur en vaak salaris).

d. Vergroot de opeisbaarheid van rechten van werkenden

In de praktijk is het met name voor diegenen met beperkte onderhandelingsmacht en een sociaaleconomisch zwakke positie complex om inzicht te hebben in hun rechten en te kostbaar om hun recht te halen. In hoofdstuk 3 is duidelijk gemaakt dat er juist voor deze werkenden verschillende belemmeringen kunnen zijn om hun rechten te effectueren; dat ondermijnt potentieel ook de nalevingsbereidheid van regels rondom werk. Zeker in een internationaliserende arbeidsmarkt met relatief meer, ook buitenlandse, werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 2) is het van belang dat werkenden laagdrempelig inzicht in hun rechten kunnen verkrijgen.

De Commissie stelt dan ook voor om voor werkenden, ongeacht de contractvorm, te zorgen voor een publiek loket waar op een laagdrempelige wijze inzicht in rechten verkregen kan worden en ondersteuning geleverd kan worden bij het effectueren van rechten. Het bestaan van een dergelijk loket, bijvoorbeeld onder de benaming van arbeidsombudsman, kan werkenden helpen om hun rechten te kennen en op te eisen. Zo kunnen via publieke ondersteuning, met name groepen aan de basis van de arbeidsmarkt, worden gecompenseerd voor hun zwakke (informatie) positie op de arbeidsmarkt. Nadrukkelijk kan ook gekeken worden naar digitale hulpmiddelen om dit type dienstverlening laagdrempeliger te maken.

5.4 Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren

In paragraaf 3.4 heeft de Commissie geconcludeerd dat het risico van kennisveroudering door de huidige regulering van werk onvoldoende wordt ondervangen. Bestaande voorzieningen worden onvoldoende gevonden door werkenden of sluiten niet aan bij de specifieke behoeften en wensen van de verschillende werkenden. Juist mensen die het meest gebaat zouden zijn bij het uitbreiden van hun menselijk kapitaal investeren hier weinig in. Tweedelingen in de maatschappij worden zo versterkt terwijl potentiële baten voor individu en maatschappij blijven liggen. Wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden zijn nu en in toekomst essentiële voorwaarden voor het waarborgen van de waarden van werk in een goed functionerende economie en samenleving.

Alle werkenden moeten in de toekomst beschermd zijn tegen het risico op kennisveroudering, dat risico treft immers iedereen. Dat betekent dat geïnvesteerd moet worden in menselijk kapitaal. Daar gaat mee samen dat persoonlijke ontwikkeling en scholing ten behoeve van een duurzame inzetbaarheid ook niet langer vrijblijvend kunnen zijn. De Commissie is er van overtuigd dat dit onderwerp essentieel is voor het functioneren van de arbeidsmarkt van de toekomst. Nog meer dan voor de andere bouwstenen geldt dat hier niet alleen een aanpassing van regels nodig is maar ook een cultuuromslag en een verandering in het denken over scholing en ontwikkeling. Ook geldt hier, sterker dan bij andere bouwstenen, dat maatregelen rondom scholing en ontwikkeling ook andere beleidsterreinen aangaan en bijvoorbeeld nauw verbonden zijn met beleid over initieel onderwijs.

Om deze bouwsteen te realiseren doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- a. ken iedereen een individueel ontwikkelbudget toe;
- b. creëer een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt bij het gebruikmaken van het ontwikkelbudget;
- c. kom tot een geïntegreerde aanpak om het risico van kennisveroudering tegen te gaan.

a. Ken iedereen een individueel ontwikkelbudget toe

Omdat het risico op kennisveroudering iedere werkende kan treffen, hoort bescherming tegen dat risico thuis in het fundament voor alle werkenden. Hoewel het risico iedere werkende kan treffen, is uit de probleemanalyse gebleken dat bepaalde groepen werkenden een groter risico lopen. Dat zijn met name lager opgeleide werkenden en werkenden die vooral op basis van flexibele contracten werken. Maatregelen moeten dus voor iedereen toegankelijk zijn, maar wel zo gericht mogelijk effect hebben. Dit kan volgens de Commissie worden bereikt door het inrichten van een individueel ontwikkelbudget. Iedere volwassene heeft een door de overheid ter beschikking gesteld 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: na het volgen van een universitaire opleiding resteren er geen of nauwelijks leerrechten, hoe lager het opleidingsniveau hoe meer leerrechten er overblijven. Op deze wijze vindt een betere allocatie plaats van opleidings- en scholingsbudgetten.

Het is van belang dat het ontwikkelbudget gedurende de loopbaan van de werkende blijft worden gevuld zodat ook bij wisselingen van werk er middelen zijn om te investeren in (om)scholing en ontwikkeling. De Commissie adviseert hiertoe twee maatregelen. Ten eerste moet worden gewaarborgd dat de transitievergoeding die de werkgever verschuldigd is bij beëindiging van het dienstverband niet meer vrij kan worden aangewend, maar moet leiden tot extra leerrechten in het ontwikkelbudget. Hiermee bereikt de transitievergoeding het beoogde doel: bijdragen aan de transitie van werk naar werk. Ten tweede adviseert de Commissie door de werkgever maandelijks een percentage van de loonsom te laten storten in het ontwikkelbudget en daarnaast te bewerkstelligen dat ook het ontwikkelbudget van zelfstandigen gedurende de loopbaan blijft worden gevuld.

Het ontwikkelbudget is een individueel budget waar de werkende zelf over kan beschikken en dat contractvormneutraal is: de leerrechten vervallen niet als een zelfstandige besluit ergens in dienst te treden of andersom en zijn beschikbaar voor zowel werknemers met een vast dienstverband als met een flexibel contract.

Het ontwikkelbudget moet vervolgens gebruikt kunnen worden. Daartoe moet een opleidingsaanbod bestaan dat aan een aantal voorwaarden voldoet. In de eerste plaats moet sprake zijn van een beroepsgericht aanbod dat is vormgegeven in passende modules. De modules zijn stapelbaar tot een diploma. In het aanbod wordt rekening gehouden met de praktische haalbaarheid (tijden die te combineren zijn met werk) en met de wensen en vaardigheden van de werkenden (bijvoorbeeld praktijkleren of duaal leren). De Commissie acht het van belang dat het aanbod van modules wordt gecertificeerd door een onafhankelijke instantie en dat aanbodfinanciering wordt vermeden.

b. Creëer een loopbaanwinkel

Om te bewerkstelligen dat het ontwikkelbudget daadwerkelijk gebruikt gaat worden, moet een cultuuromslag plaatsvinden. De norm is dat iedereen actief werkt aan het in beeld krijgen en houden van zijn vaardigheden en ambities en aan het met behulp van de leerrechten mede vormgeven van zijn persoonlijke ontwikkeling en loopbaan. Dit gaat niet vanzelf, werkenden moeten hierbij ondersteund worden. De Commissie beveelt aan deze ondersteuning vorm te geven door het creëren van landelijke organisatie die hen hierbij persoonlijke en onafhankelijke begeleiding en ondersteuning geeft: een loopbaanwinkel, te vergelijken met de 'werkhub' zoals voorgesteld in het Wetboek van werk.¹⁹³ Deze loopbaanwinkel heeft in ieder geval drie functies. In de eerste plaats kan worden gedacht aan een verplicht periodiek bezoek voor alle werkenden (bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks) waarbij scholings- en ontwikkelingsnoodzaak in kaart worden gebracht. In de tweede plaats ondersteunt de loopbaanwinkel alle werkenden bij het vinden van de juiste opleidingen/modules. Daar bestaat immers het overzicht over de mogelijkheden en over de vaardigheden/beroepen waaraan op de arbeidsmarkt nu en in de toekomst behoefte aan is. Individuele werkenden hebben die kennis niet altijd of niet voldoende. Ten slotte heeft de loopbaanwinkel een rol bij (dreigende) werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (zie hiervoor ook bouwsteen 5).

Dat werkenden zelf kunnen beschikken over het ontwikkelbudget, betekent niet dat de leerrechten vrijblijvend zijn. De Commissie beveelt aan het ontwikkelbudget en de loopbaanwinkel te integreren in het arbeidsrecht en het sociale-zekerheidsrecht. Dit kan bijvoorbeeld door de werknemer te verplichten zich te melden bij de loopbaanwinkel binnen enkele dagen nadat hij weet dat zijn arbeidsovereenkomst zal eindigen (dus direct na de opzegging en niet pas na einde dienstverband). Langs deze weg kan de opzegtermijn (of aanzegtermijn) beter worden benut voor de transitie naar ander werk. Het niet-inzetten van leerrechten, of het in het verleden onvoldoende hebben ingezet van leerrechten (bijvoorbeeld

¹⁹³ Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

door de periodieke bezoeken aan de loopbaanwinkel over te slaan), heeft consequenties voor de duur en/of hoogte van de uitkering. Meer nog dan nu het geval is moet vanaf de eerste dag dat iemand uitkeringsgerechtigd is, ingezet worden op een terugkeer richting werk. De verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de uitkeringsgerechtigde, waarbij de regulering ingericht is op ondersteuning en stimulering.

De universele toerusting en bescherming tegen het risico van kennisveroudering neemt niet weg dat werkgevers nog steeds een belangrijke rol houden in het begeleiden en ontwikkelen van werkenden. In onderling overleg (of op sectoraal niveau kunnen afspraken worden gemaakt voor verdere ontwikkeling van specifieke kennis en vaardigheden die nuttig zijn binnen de duurzame arbeidsrelatie van de onderneming. De middelen in het universeel fundament faciliteren alle werkenden wendbaar en weerbaar te worden en te blijven, ook buiten bestaande duurzame arbeidsrelaties om.

c. Kom tot een geïntegreerde aanpak om het risico van kennisveroudering tegen te gaan

De door de Commissie voorgestelde aanpak beoogt een totaalaanpak die de verschillende problemen en belemmeringen waar werkenden en werkgevers in de praktijk mee te maken hebben tegelijkertijd adresseert.¹⁹⁴ De meerwaarde is vooral dat de geschetste aanpak beter dan nu specifieke groepen bereikt die hun menselijk kapitaal wel willen uitbreiden maar daar uit zichzelf onvoldoende in slagen. Publieke stimuleringsmiddelen dragen in de nieuwe situatie bij aan de ondersteuning van die groepen en komen niet meer zozeer terecht bij mensen die ook zonder publieke ondersteuning in hun ontwikkeling zouden investeren.¹⁹⁵ Ten slotte biedt de door de Commissie geadviseerde aanpak meer ruimte voor investeringen in duurzame inzetbaarheid in brede zin in plaats van vooral of uitsluitend in kennis en vaardigheden die vooral ten goede komen aan de inzetbaarheid bij de huidige werkgever of in het huidige beroep van de werkende.¹⁹⁶

De Commissie benadrukt dat een kwalitatief goede uitvoering van het ontwikkelbudget, het opleidingsaanbod en de loopbaanwinkel essentieel is voor de slagingskans. Dit geldt ook voor de integratie met het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht.

De Commissie is zich er van bewust dat er op het gebied van scholing en ontwikkeling al veel beleid is ontwikkeld en ook al veel (potentieel) succesvolle initiatieven bestaan. De Commissie wijst bij wijze van voorbeeld op de loopbaanbegeleiding via leerwerkloketten en het STAP-budget. Verder zijn er talloze voorbeelden van maatschappelijke partijen die in de praktijk al werken conform bovenstaande aanbevelingen. De Commissie adviseert nadrukkelijk deze initiatieven te betrekken bij de voorgestelde totaalaanpak. Beter dan opnieuw het wiel uit te vinden wordt lering getrokken uit bestaande successen. Best practices kunnen worden voortgezet binnen de uitvoering van de totaalaanpak.

5.5 Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de verschillen in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers druk genereren om de kosten- en risico's rondom werk en niet de aard van het werk leidend te laten zijn bij het juridisch vormgeven van de arbeidsrelatie. Dit zorgt voor druk op de (handhaving van de) kwalificatie van de arbeidsrelatie en kan er eveneens toe leiden dat sociale risico's rondom werk (deels) worden afgewenteld op het collectief. Zo kunnen het (niet afdoende) verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid of ouderdom uiteindelijk leiden tot een beroep op de bijstand. Het is volgens de Commissie dan ook van groot belang om werk fiscaal gelijk te behandelen en de basale risico's waarmee iedereen die beroepsactief is kan worden geconfronteerd, op te vangen binnen het fundament.

Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

- a. kom tot lagere lasten op arbeid en een gelijke fiscale behandeling van arbeid;
- b. naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden; en
- c. naar uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen.

¹⁹⁴ Zie ook Doorleren werkt – samen investeren in nieuwe zekerheid, Commissie vraagfinanciering mbo (2017).

¹⁹⁵ Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven, CPB (2016).

¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Leven lang ontwikkelen – voortgangsrapportage SER Actie-agenda, SER (2019).

a. Kom tot lagere lasten op arbeid en een gelijke fiscale behandeling van arbeid

Zoals geschetst in hoofdstuk 3 zijn de lasten in de vorm van belastingen en premies in Nederland relatief hoog en leidt dit tot een marginale lastendruk voor de meeste inkomensgroepen van boven de 50 procent. Indien dit wordt geplaatst in het perspectief van “de waarden van werk” is het vanzelfsprekend om te kijken in hoeverre de totale belastingen en premies op arbeid verlaagd kunnen worden, zodat werken meer loont en/of goedkoper wordt, waarmee de aantrekkelijkheid van werk kan toenemen. Uiteraard spelen er bij het vaststellen van de belastingmix meer overwegingen een rol. De Commissie adviseert om in het onderzoek van de belastingmix, zoals aangekondigd door de staatssecretaris van Financiën, te bezien op welke wijze de lasten op arbeid kunnen worden verlaagd.¹⁹⁷

Tevens is in de probleemanalyse geschetst dat er verschillende fiscale regimes voor arbeid zijn. De verschillende regimes leiden tot een verschil in lastendruk waardoor arbitrage tussen de fiscale regimes en de juridische vorm waarin arbeid wordt aangeboden, wordt bevorderd. Ook leveren vergelijkbare werkenden daardoor ongelijke bijdragen aan de collectieve lasten. Het beleid moet gericht zijn op het verminderen van deze verschillen.

In dit kader heeft het kabinet in het regeerakkoord een maatregel aangekondigd die een stap in deze richting zet. Hierin is vastgelegd dat de aftrekposten in de inkomstenbelasting, inclusief de zelfstandigenaftrek, worden beperkt door het aftrektarief te verlagen. Vanaf 2020 wordt de aftrek in vier jaarlijkse stappen van drie procentpunten verlaagd naar het basistarief in de inkomstenbelasting. In aanvulling stelt het kabinet in het Belastingplan 2020 voor om vanaf 2020 ook het bedrag van de zelfstandigenaftrek stapsgewijs te verlagen tot 5.000 euro in 2028. Een andere maatregel die inspeelt op het verkleinen van de verschillen is het aangekondigde voorstel ‘Wet excessief lenen bij eigen vennootschap’.

Deze maatregelen verminderen de hiervoor beschreven verschillen en zijn daarmee in lijn met het streven naar uniforme belasting van verschillende juridische vormen van arbeid. Deze maatregelen laten echter onverlet dat er nog forse verschillen zijn in belastingen en premies op arbeid tussen zelfstandigen (inclusief dga's) en werkenden in loondienst.

De Commissie is van oordeel dat het verder terugdringen van de verschillen op (korte) termijn nodig is. Dit wordt bereikt door beleid te richten op (meer) gelijke effectieve tarieven voor arbeidsinkomsten over het gehele inkomensspectrum voor de verschillende fiscale regimes.

In dat kader ligt het volgens de Commissie voor de hand om:

- i. de huidige ondernemersfaciliteiten (inclusief de mkb-winstvrijstelling) volgens een herkenbaar tijdpad spoedig af te bouwen;
- ii. voor de dga (zijn aandeel in) de winst van de vennootschap onmiddellijk te belasten, zo veel mogelijk als arbeidsinkomen;¹⁹⁸ en
- iii. fiscale faciliteiten voor ondernemers (incl. dga's) te richten op het in de onderneming aangewende kapitaal in de vorm van een vermogens- of een (algemene) investeringsaftrek.¹⁹⁹

De Commissie adviseert nader te onderzoeken hoe deze punten kunnen worden vorm gegeven, bijvoorbeeld door dit mee te nemen in de onderzoeken die de staatssecretaris van Financiën reeds heeft aangekondigd.²⁰⁰

De Commissie beoogt hiermee dat arbeidsinkomsten op uniforme wijze worden belast. Dit neemt niet weg dat ondernemerschap van belang is en blijft voor onze economie. Het stimuleren van ondernemerschap blijft daarom ook belang houden. Een aantal van de huidige generieke fiscale faciliteiten voor zelfstandigen verstoren echter de uniformiteit van belasting op arbeid en creëren daarmee druk op de juridische vorm waarin arbeid wordt verricht.

¹⁹⁷ Kamerbrief Tweede Kamer: bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).

¹⁹⁸ Door deze maatregel vervalt de mogelijkheid van uitstel van winstneming. Of het inkomen van de dga vervolgens geheel als arbeidsinkomen wordt aangemerkt (de voorkeursoptie van de Commissie) dan wel deels als regulier box 2-voordeel, maakt voor het effectieve tarief nauwelijks verschil. Met andere woorden: de fiscale prikkels rond het vaststellen van het loon van de dga zijn verdwenen.

¹⁹⁹ In de keuze tussen vermogens- en investeringsaftrek speelt een rol dat vermogensvorming in de onderneming moeilijk is te onderscheiden in een ondernemings- en een privécomponent. Een vermogensaftrek kan dus nog steeds een prikkel opleveren voor privé-vermogensopbouw in de onderneming. Daarom voert de Commissie een investeringsaftrek op als alternatief.

²⁰⁰ Kamerbrief Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).

Dit doet onrecht aan de waarden van werk. Dit kan worden voorkomen door fiscale faciliteiten van ondernemers te richten op een wezenlijk onderscheidend element van ondernemen, het gebruik van kapitaal.

De Commissie is zich ervan bewust dat deze beleidsrichting tot forse lastenstijgingen leidt voor sommige zelfstandigen (ib-ondernemers en dga's), namelijk degenen onder hen die voornamelijk arbeid en weinig kapitaal inzetten in hun ondernemingsactiviteit. Zij zijn immers weinig gebaat bij een fiscale faciliteit gericht op kapitaalvorming in de onderneming. Dat is een onvermijdelijk gevolg van de keuze om arbeid gelijk te belasten ongeacht de verschijningsvorm.

Voor kleine zelfstandigen (ib-ondernemers) is een lastenstijging naar de mening van de Commissie het spiegelbeeld van ongelukkig fiscaal beleid in de afgelopen decennia. De fiscaliteit is een onhanteerbaar groot onderscheid gaan maken tussen zelfstandige en onzelfstandige arbeid, waardoor werkenden worden gestimuleerd om mede op oneigenlijke gronden (namelijk belastingbesparing) keuzen te maken. De scheefgroei bij dga's ligt op een ander vlak: zij zijn door fiscale regels in staat gesteld om de progressieve belastingheffing over hun (arbeids)inkomen in belangrijke mate te ontgaan. Een herkenbaar tijdpad geeft zelfstandigen duidelijkheid over hun fiscale positie en wat zij in de tijd van de overheid kunnen verwachten. Hierbij zijn verschillende transitiepaden mogelijk, maar zoals geschetst is een spoedige afbouw van de verschillen in lasten op arbeid nodig om zo snel mogelijk de knelpunten weg te nemen en duidelijkheid te verschaffen over de wijzigingen die men in de nabije toekomst kan verwachten.

b. Naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden

Zoals we in hoofdstuk 3 constateerden, is het bestaande fundament voor bescherming en toerusting niet compleet. Wat ontbreekt zijn regelingen die de werkenden beschermen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en kennisveroudering. De Commissie adviseert het bestaande fundament op deze twee punten aan te vullen. Wat haar daarvoor voor ogen staat, wordt voor wat betreft het risico op kennisveroudering besproken onder bouwsteen 3 (zie paragraaf 5.4). In deze paragraaf presenteren we op hoofdlijnen onze visie op de manier waarop de bestaande lacune rond het arbeidsongeschiktheidsrisico kan worden weggenomen.

Overwegingen

Naar het oordeel van de Commissie is bijstand niet de route om het gat te dichten dat met de afschaffing van de WAZ in het stelsel van sociale zekerheid is ontstaan. De Commissie adviseert in plaats daarvan toe te werken naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden waaraan iedereen meebetaalt. Een brede verzekering voor alle werkenden sluit naar het oordeel van de Commissie goed aan bij de moderne arbeidsmarkt waarop de werkenden steeds vaker, afwisselend of gelijktijdig, werknemer en zelfstandige zijn. In het licht van de toekomstbestendigheid heeft een verzekering voor alle werkenden daarom naar het oordeel van de Commissie de voorkeur boven het optuigen van een verzekeringsregime voor enkel zelfstandigen. In dat geval zouden er twee systemen naast elkaar bestaan: de werknemersverzekering voor werknemers en een nieuwe verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Bij switches tussen het werknemer- en het zelfstandig ondernemerschap, of combinaties van beide werkvormen, zou dit betekenen dat er moet worden gewisseld van systeem of dat beide systemen tegelijkertijd van toepassing zijn. Uit de ervaringen van andere landen waar met apart verzekeringsregime voor werknemers en zelfstandigen wordt gewerkt, kunnen we leren dat dit niet alleen het gevaar van versnippering van uitkeringsrechten in zich bergt, maar ook kan leiden tot administratieve problemen, vertragingen en verlies van opgebouwde uitkeringsrechten. Met een brede arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden worden dit soort problemen vermeden.

Een tweede reden om te kiezen voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden ligt in de bijdrage die daarmee kan worden geleverd aan een gelijk spelveld. In een verzekering die geldt voor alle werkenden is de contractvorm niet langer bepalend voor het uitkeringsrecht. Bepalend daarvoor is de vraag of degene die de uitkering aanvraagt ingezetene is en in de periode voorafgaande aan de arbeidsongeschiktheid een bepaald inkomen heeft verdiend. Iedereen die aan deze voorwaarde voldoet, kan een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en iedereen betaalt daaraan ook mee. De bestaande kostenverschillen tussen het werknemer- en het zelfstandig ondernemerschap worden daardoor kleiner. Dit maakt een vrije keuze tussen beide werkvormen mogelijk en haalt prikkels om geforceerd te kiezen voor een bepaalde contractvorm uit het systeem.

Inrichting

Wat de inrichting van de arbeidsongeschiktheidsverzekering betreft, staat de Commissie een publiek uitgevoerde verzekering voor ogen die alle werkenden basisinkomenszekerheid biedt. Dit impliceert een keuze voor een uitkering op het niveau van het bestaansminimum. In lijn met de systematiek van de volksverzekeringen kan deze basisuitkering

worden aangevuld door daarvoor maatregelen te treffen op individueel niveau, bij cao, of via een wettelijke regeling. De Commissie adviseert om voor werknemers de werknemersverzekeringen als verplichte aanvulling op de basisuitkering te laten bestaan. Zelfstandigen houden boven het basisniveau de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij hun aanvullende zekerheid willen regelen. De basisuitkering wordt gefinancierd door een uniforme premie die door de werkenden wordt opgebracht.

Om moreel risico te voorkomen, stelt de Commissie voor een wachttijd in te bouwen die qua lengte parallel loopt met de periode waarin werkgevers bij ziekte het loon doorbetalen aan werknemers. Bij ongewijzigd beleid zou dit betekenen dat voor zelfstandigen een wachttijd gaat gelden van twee jaar. In lijn met de overwegingen van de Commissie in paragraaf 5.2 wordt de duur van de civiele loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichting echter teruggebracht naar een jaar.

Daarbij zou kunnen worden overwogen ook de re-integratieverplichtingen van de werkgever, naast verkorting van de loondoorbetalingsplicht, minder zwaar te maken, bijvoorbeeld door deze te beperken tot investeringen in de herplaatsing van zieke werknemers binnen het eigen bedrijf (het zogenoemde eerste spoor) en het opzegverbod bij ziekte daarop af te stemmen. Als er geen herplaatsingsmogelijkheden zijn binnen het eigen bedrijf en die ook niet kunnen worden gecreëerd, zou het dienstverband dan kunnen worden beëindigd. Met deze maatregel zouden vooral kleinere werkgevers kunnen worden ontlast. Wegens gebrek aan herplaatsingsmogelijkheden zullen zij volgens de huidige regels immers moeten zoeken naar re-integratiemogelijkheden bij een andere werkgever. Kleinere werkgevers worden zo in feite belast met een arbeidsbemiddelende taak en de vraag is of dat de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gaat. Hier kunnen naar het oordeel van de Commissie publiek-private samenwerkingsverbanden – in het Wetboek van Werk 2025 de Werkhub genoemd²⁰¹ – een rol spelen om te komen tot daadwerkelijk effectieve arbeidsbemiddeling.

c. Naar uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen

Basisinkomensbescherming gedurende de oude dag is georganiseerd met de AOW en eventuele overige aanvullende collectieve (inkomens)voorzieningen (bijvoorbeeld toeslagen). Voor aanvullend pensioen boven de AOW gelden nu afwijkende verplichtingen voor verschillende werkenden. Een in gelijke mate beschermen van werkenden vergt volgens de Commissie aanpassingen in de richting van een gelijk speelveld. In dit kader ligt een aanvullende voorziening in het fundament voor alle werkenden, boven de huidige AOW, in de toekomst voor de hand.

In dit kader adviseert de Commissie het kabinet de generieke mogelijkheden zoals geschetst in de perspectiefnota toekomst pensioenstelsel nog eens nader te bezien.²⁰² De Commissie is zich bewust dat door een dergelijke maatregel oversparen kan toenemen. Om dit tegen te gaan kunnen verdergaande keuzevrijheden worden ingebouwd (in lijn met het pensioenakkoord) en/of de fiscale facilitering van pensioenopbouw worden beperkt tot een bepaald pensioengevend inkomen.

5.5 Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

Zoals geschetst in hoofdstuk 3 is de huidige regulering van het activeringsbeleid niet effectief en slaagt het huidige systeem er onvoldoende in om voor iedereen inkomenszekerheid te bieden. Hierbij speelt dat het systeem zich onvoldoende richt op het voorkomen van (langdurige) uitval van het arbeidsproces en er een gebrek is aan het acties gericht op het behoud en verdere doorontwikkeling van menselijk kapitaal, zeker in tijden van recessies. Daarbovenop komt dat het systeem van sociale zekerheid complex en gefragmenteerd is. Deze beperkingen van het huidige systeem maken verbetering van het systeem in de ogen van de Commissie noodzakelijk om tot een adequate bescherming van en volwaardige participatie voor de meest kwetsbare groepen te komen.

²⁰¹ Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

²⁰² Perspectiefnota Toekomst pensioenstelsel.

Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

- a. voorkom langdurige uitval door tijdige switches van werk naar werk en ondersteun dat door een effectieve publiek-private samenwerking;
- b. organiseer wederkerigheid; en
- c. investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt.

a. Voorkom (langdurige) uitval door tijdig switchen en publiek-private samenwerking

De waarden van werk komen het beste tot hun recht als mensen zo lang mogelijk fit en vitaal kunnen blijven meedoen op de arbeidsmarkt. Met het oog hierop staat in het sociale zekerheidssysteem van de toekomst preventie voorop. (Langdurige) uitval door ziekte of werkloosheid wordt tot een minimum beperkt.

De Commissie onderstreept in dit verband het belang van het tijdig switchen naar ander werk. Naast investeringen in gezondheidsbevorderende arbeidsomstandigheden en duurzame inzetbaarheid van de werkenden (bouwsteen 3), kan tijdig switchen naar minder belastend of beter passend werk voorkomen dat mensen te lang blijven werken in beroepen die op termijn gezondheidsschade kunnen veroorzaken.

Tijdig switchen naar ander werk kan bovendien werkloosheid voorkomen. In het toekomstige stelsel gaan transitie daarom in principe van werk naar werk. Mensen die hun baan dreigen te verliezen, kunnen rekenen op hulp om tijdig van baan te veranderen zodat ze actief blijven op de arbeidsmarkt en niet afhankelijk worden van een uitkering. Hierbij past 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.

Dit wordt ondersteund door breed toegankelijke loopbaanwinkels en publiek-private samenwerkingsverbanden – in het Wetboek van Werk de Werkhub²⁰³ genoemd - waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en UWV zich samen sterk maken voor een effectieve arbeidsbemiddeling en een sluitende personeelsvoorziening in de arbeidsmarktregio.

Deze beweging is al gaande. Zo worden er al Regio Deals gesloten waarin publieke en private partijen hun krachten bundelen. De Commissie beveelt aan volop in te zetten op de verdere ontwikkeling van deze aanpak en daarbij aansluiting te zoeken bij gezamenlijke initiatieven die al in gang zijn gezet om nieuwe impulsen te geven aan een proactief, activerend arbeidsmarktbeleid in de zojuist beschreven zin.

b. Organiseer wederkerigheid

Wederkerigheid impliceert in de kern dat tegenover het recht op passende ondersteuning de plicht staat om de handen uit de mouwen te steken. De Commissie staat daarbij het volgende voor ogen: waar het niet mogelijk is mensen tijdig van werk naar werk te brengen, biedt het stelsel van sociale zekerheid passende hulp om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen zodat verlies van menselijk kapitaal tot een minimum wordt beperkt.

Passende hulp impliceert effectieve en persoonlijke begeleiding die niet is gekoppeld aan de uitkering die iemand ontvangt, maar wordt afgestemd op de ondersteuning die nodig is om langdurige uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. De Commissie onderstreept in dit verband dat re-integratieprogramma's zinvol moeten zijn, dat wil zeggen dat ze mensen daadwerkelijk voorbereiden op doorstroom naar de arbeidsmarkt. Ze moeten zich dus richten op het vergroten van kennis, vaardigheden en competenties die ook daadwerkelijk op de arbeidsmarkt worden gevraagd.

Essentieel is verder dat deze programma's persoonlijk groei en een intrinsiek gemotiveerde inzet stimuleren. Trainingen die zijn gericht op het verkrijgen van ander werk moeten met het oog hierop niet willekeurig zijn, maar aansluiten bij de persoonlijke interesses en voorkeuren zodat aanwezige talenten optimaal kunnen worden benut.²⁰⁴ De Commissie beveelt aan te investeren in professionals die weten hoe ze talenten van mensen tot volle bloei kunnen laten komen en ook de ruimte hebben om dat volop te ondersteunen.

²⁰³ Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

²⁰⁴ Zie bijvoorbeeld: Prepare and pursue: Routes to suitable (re-)employment, Koen (2013).

Van mensen met een uitkering wordt in ruil voor deze hulp verlangd dat ze zich constructief inzetten voor een duurzame en succesvolle re-integratie. Constructief impliceert dat uitkeringsontvangers vanaf dag één in een gestructureerde setting werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt. Zij doen dat in een speciaal daarvoor ingericht huis (bijvoorbeeld een "loopbaan of doorgroei huis") waar zij zich 's ochtends melden en, als op een werkdag, dagelijks activiteiten uitvoeren die zijn omschreven in hun persoonlijke werkplan.

Binnen deze setting volgen zij bijvoorbeeld talentontwikkelingsprogramma's of werk-leerprogramma's. Mogelijk is ook dat ze bezig zijn met het wegwerken van belemmeringen, zoals schulden, gezondheidsproblemen, relatieproblemen, taalproblemen of wat dies meer zij. Hebben ze na deze fase geen werk dan voeren ze zinvolle werkzaamheden uit die hun kans zich te ontplooien vergroten en hen de mogelijkheid bieden een waardevolle bijdrage te leveren aan de samenleving; een bijdrage die waardering en erkenning oplevert voor hun inzet en hun kans op doorstroom naar de arbeidsmarkt kan versterken.

Kortom, iedereen die een uitkering ontvangt, is en blijft vanaf dag één in welke vorm dan ook actief bezig. Iedereen is verplicht om in het huis de handen uit de mouwen te steken en te werken aan zijn/haar ontwikkeling. Niemand wordt afgeschreven en er wordt gehandeld volgens het motto dat ieder talent telt. Daar tegenover staat dat er sancties volgen in de vorm van kortingen op de uitkering als er geen actieve inzet wordt getoond.

Anders dan nu het geval is, wordt wederkerigheid zo bewust georganiseerd in een activerende setting. Het doel hiervan is te voorkomen dat mensen naarmate de tijd verstrijkt terecht komen in een neerwaartse spiraal die na verloop van tijd niet meer is om te buigen in een spiraal naar boven. In het toekomstige stelsel zijn er aldus geen mensen meer die wegzakken en zo gaandeweg steeds verder van huis raken.

Om dat doel te bereiken zal er aanzienlijk meer moeten worden geïnvesteerd in maatwerk en persoonlijke begeleiding van degenen die niet op eigen kracht aan de slag komen. Deze uitgaven leiden tot minder gezondheidsproblemen, minder stressklachten, psychische aandoeningen, ontwikkelingsproblemen bij kinderen en huiselijk geweld; dit leidt per saldo tot minder zorgkosten, een geringer beroep op andere sociale voorzieningen en vooral in maatschappelijke baten die bijdragen aan welvaart in brede zin.²⁰⁵

c. Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het gros van de bijstandsonvangers niet volwaardig participeert. Volwaardig impliceert in dit verband bij voorkeur als werknemer in een reguliere werksetting op basis van een arbeidsovereenkomst. Voor veel van de huidige bijstandsonvangers is een 'gewone' baan echter niet weggelegd. Tegen de bedoeling van de wetgever in, wordt de beleidsdoelstelling om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt zo niet waargemaakt.

Maak werk van waardevol werk

Om dit tijt te keren, zullen er veel meer geschikte werkplekken moeten worden gecreëerd voor mensen die door een falend activeringsbeleid inmiddels op grote afstand van de arbeidsmarkt staan. De Commissie adviseert hierin te voorzien door het creëren van waardevol werk dat momenteel blijft liggen en tegen het wettelijk minimumloon kan worden uitgevoerd. Er zijn volop mogelijkheden om op deze manier nieuwe werkgelegenheid te scheppen. Bijvoorbeeld in sectoren die kampen met grote personeelstekorten, zoals de onderwijs- of de zorgsector, of door in te spelen op de uitdagingen waar onze samenleving voor staat, zoals de overgang van de energie-, milieu- en landbouwsector naar een duurzame manier van werken. Verder kan waardevol werk worden gecreëerd door versterking van de sociale basis in wijken en buurten. Denk aan de bestrijding van eenzaamheid of het ondersteunen van mantelzorgers. De Commissie adviseert om nader te onderzoeken hoe deze mogelijkheden kunnen worden omgezet in geschikte werkplekken voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen. Nader onderzoek is nodig naar vragen als: hoe maken we het lonend voor werkgevers en gemeenten om in het creëren van waardevol werk te investeren? Is het mogelijk om werkgevers fiscaal te belonen voor goed gedrag? Hoe overbruggen we de kloof tussen de productiviteit die kan worden geleverd en het wettelijk minimumloon? Kunnen we komen tot een eenduidig en overzichtelijk systeem dat werkgevers die mensen met een lage loonwaarde in dienst nemen, zoveel mogelijk ontzorgt en compenseert voor begeleidingskosten en productieverlies? En wat kunnen we leren van eerder genomen maatregelen (bijvoorbeeld Banenpools en ID-banen) over wat wel en niet werkt? Hierbij is het denkbaar dat verschillende typen participatiegerichte

²⁰⁵ Zie onder meer: Het betere werk, WRR (2020), p. 233.

oplossingen (bijvoorbeeld basisbanen, een detacheringsfaciliteit, beschutte werkplaatsen en loonkostensubsidies), eventueel naast elkaar, worden ingezet.

De Commissie constateert dat dit soort vragen leeft bij organisaties in het veld en adviseert deze organisaties te betrekken bij een nadere verkenning van de mogelijkheden om nieuwe, geschikte werkgelegenheid te scheppen voor mensen wier deelname aan het reguliere arbeidsproces niet vanzelfsprekend is. Ook zij verdienen immers een reële kans om volwaardig te participeren. De Commissie beveelt verder aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren vanuit publiek-private samenwerkingsverbanden.

Bied passende ondersteuning om tot volwaardige participatie te komen

Om de kans op volwaardige participatie te vergroten, zal er aanzienlijk meer moeten worden geïnvesteerd in maatwerk en persoonlijke begeleiding van mensen die langdurig met een uitkering aan de kant staan. Naar het oordeel van de Commissie dienen daarvoor voldoende middelen beschikbaar te zijn.

De Commissie acht het verder van belang dat er traploos geschakeld kan worden binnen de verschillende takken van het sociaal domein. Mensen die langdurig zijn aangewezen op een uitkering moeten een geleidelijk pad kunnen volgen om tot volwaardige participatie te komen, zonder dat ze onderweg te maken krijgen met inkomensschommelingen en veranderingen in de begeleiding die inherent is aan het huidige sterk gefragmenteerde systeem. De ervaring leert dat dergelijke schommelingen en wisselingen mensen kunnen ontmoedigen om in beweging te komen en zich verder te ontwikkelen. Ook wordt een integrale aanpak daardoor gefrustreerd. 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.²⁰⁶

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.

In het voorafgaande heeft de Commissie aangegeven welke stappen er in haar ogen moeten worden gezet om de komende jaren te komen tot een arbeidsmarktbeleid dat mensen beter activeert en ook meer inclusief is dan nu het geval is. Het directer koppelen van de grondrechtelijke plicht om mensen *bestaanszekerheid* te bieden aan het belang van mensen om zich verder te kunnen *ontwikkelen en te ontplooiën*, is hierbij essentieel.

De Commissie beseft dat deze omslag meer vereist dan het verzetten van een paar schuifjes binnen het systeem. Om daaraan daadwerkelijk vorm en inhoud te is een systeemverandering nodig. De Commissie beveelt aan deze systeemverandering verder uit te denken met ter zake deskundigen in het veld. Samen met deze partijen zal het toekomstige arbeidsmarktbeleid stevige handen en voeten moeten krijgen zodat het kan steunen op een breed draagvlak en tegenwind van welke kant dan ook kan doorstaan. Zij adviseert daarbij aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Hoe komen we tot een ongedeelde, ondersteunend systeem? De huidige schotten tussen O&O fondsen, WW en Bijstand zijn daarin disfunctioneel omdat het 'kokers' zijn in sectoren of opeenvolgende tijdvakken, in plaats van dat het werknemers (met vaste begeleiders) ondersteunt in hun zoektocht naar een nieuwe betekenisvolle werkplek of activiteit.
- De proactieve aanpak die de Commissie voor ogen staat, vraagt om accentverschuiving op het gebied van de budgettering. Om de beoogde omslag mogelijk te maken, is een forse verschuiving nodig van geld dat nu aan uitkeringen wordt besteed, naar geld dat in de toekomst voor activering en begeleiding kan worden aangewend. Momenteel wordt erg veel geld uitgegeven aan allerhande uitkeringen. De Commissie stelt voor de diversiteit aan verschillende soorten uitkeringen in de toekomst fors te verminderen en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat meer geld beschikbaar komt voor begeleiding, (om)scholing en re-integratie. Hoe kan daar in worden voorzien?

²⁰⁶ Zie in dit verband het project *Simpel Switchen in de Participatieketen en de 'trap van Dannenberg'*.

- De omslag naar een proactieve, activerende begeleiding van werk naar werk of van een uitkering naar werk vraagt naar het oordeel van de Commissie om een anticyclisch investeringsmodel. Juist in tijden van laagconjunctuur, waarin niet voor iedereen plaats is op de arbeidsmarkt, dienen mensen in conditie te blijven door hen omscholingen, stages en trainingen aan te bieden zodat ze 'arbeidsfit' zijn voor (toekomstig) kansrijke sectoren. In tijden van hoogconjunctuur lost de markt veel van deze vraagstukken op. Markt en overheid dienen het huidige statische model te vervangen door een veerkrachtiger model waarbij de juiste interventies op de juiste momenten kunnen plaatsvinden. Dit vraagt om het vormen van buffers in de goede jaren voor het investeren in de magere jaren.
- Hiermee wordt voorkomen dat de 'arbeidsmarktreserve' aan kwaliteit snel inboet door langdurige periodes van inactiviteit. Hoe maken we dit mogelijk?
- In het toekomstige stelsel heeft iedereen het recht om volwaardig mee te doen in de samenleving. Uitgangspunt hierbij is dat dit gebeurt vanuit wederkerigheid: ieder lid van de samenleving wordt uitgenodigd zich in werk dat past bij zijn passies en ambities verder te ontwikkelen. Van mensen die aan de kant komen te staan, wordt verwacht dat ze zich overdag naar vermogen inspannen om tot volwaardige participatie te komen. Ieder die zich daarvoor constructief inspannt, kan rekenen op een solidaire samenleving die voldoende inkomen borgt.

Het is evident dat naarmate mensen zwaarder beperkt en/of zorgafhankelijk zijn, het meer op maatwerk aankomt waarbij niet altijd de nadruk kan liggen op economisch rendement. Het accent komt dan te liggen op de wel inzetbare talenten in plaats van het huidige jargon met zijn nadruk op (het aantonen van) handicaps, beperkingen, stoornissen, ziektebeelden, gebreken en aandoeningen. Deze perspectiefwisseling vraagt om het opnieuw doordenken van de definitie van werk die nu sterk gekoppeld is aan het minimaal rendabel zijn op het niveau van het wettelijk minimumloon. In het verlengde hiervan is ook het huidige systeem van loonwaardemeting een belangrijk aandachtspunt.

6 Kansen voor toekomstig beleid

6.1 Inleiding

Uit de waarden van werk leidde de Commissie in hoofdstuk 4 een aantal vereisten af, die centraal dienen te staan bij de regulering van de arbeidsmarkt van nu en die van de toekomst. Het gaat achtereenvolgens om: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. Belangrijk onderdeel hiervan is een breed fundament voor alle werkenden.

In hoofdstuk 5 zijn deze vereisten vertaald naar vijf bouwstenen voor het herontwerpen van de regels rondom werk. Dit zesde hoofdstuk geeft een overzicht van maatregelen die invulling geven aan deze bouwstenen uit hoofdstuk 5. Dit overzicht laat zien hoe de maatregelen de vereisten voor toekomstgerichte regels versterken en zo een oplossing bieden voor de in hoofdstuk 3 geconstateerde problemen. Dit hoofdstuk bevat geen nieuwe bevindingen, maar maakt overzichtelijk hoe de maatregelen ervoor zorgen dat de arbeidsmarkt meer toekomstbestendig wordt.

In paragraaf 6.2 groepeerde de Commissie allereerst de maatregelen per vereiste. Deze groepering maakt duidelijk hoe de maatregelen samenhangen. De maatregelen hebben enkel in onderlinge samenhang het effect dat de Commissie voor ogen staat. Dit geldt voor de maatregelen per vereiste maar ook voor de maatregelen van alle vereisten tezamen. De maatregelen staan niet op zich maar grijpen op elkaar in en versterken elkaar. Het geheel zorgt ervoor dat de waarden van werk tot hun recht komen en een arbeidsmarkt ontstaat waarin wij willen werken.

6.2 Groepering van maatregelen per vereiste

Wendbaarheid

Het toekomstperspectief is gericht op arbeidsorganisaties en werkenden die wendbaar zijn. De Commissie meent dat zowel duurzame arbeidsrelaties als kortlopende tijdelijke contracten in dit opzicht een belangrijke functie vervullen. Voor het gebruik van flexibele contracten moet wel een hogere prijs worden betaald en onzekere contracten, waarbij een groot aantal van de risico's wordt afgewenteld op werkenden, moeten worden teruggedrongen. Bedrijven organiseren de wendbaarheid dan alleen nog maar extern als dat meerwaarde heeft. De focus op duurzame arbeidsrelaties heeft als logische consequentie dat wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties vergroot dient te worden. Binnen de arbeidsovereenkomst bestaat over en weer behoefte aan flexibiliteit. Dat betekent enerzijds dat werknemers de reeds bestaande mogelijkheden tot aanpassing van de arbeidsduur (omhoog en omlaag), werktijd en arbeidsplaats (eventueel aan te vullen met functie) beter moeten kunnen effectueren in de praktijk. Anderzijds moeten soortgelijke mogelijkheden gaan gelden in de spiegelbeeldige situatie. Werkgevers moeten ruimere eenzijdige wijzigingsmogelijkheden krijgen dan nu het geval is om arbeidsduur (omhoog en omlaag), werktijd, arbeidsplaats en functie aan te passen. Tot slot: wendbaarheid op basis van voorkeuren behoudt een plek binnen het toekomstige systeem. Werkenden kunnen ook in de toekomst de contractvorm kiezen waarmee zij menen de meeste waarde te creëren. Dat kan als zelfstandige of werknemer. De keuze zal echter niet langer fiscaal gedreven zijn en de wettelijke voorwaarden die voor een contractvorm gelden dienen in acht genomen te worden (zie ook onder duidelijkheid).

De Commissie adviseert:

Interne wendbaarheid binnen het arbeidsrecht wordt vergroot

- Maak het voor werkgevers eenvoudiger functie, arbeidsplaats en werktijd van werknemers aan te passen wegens bedrijfseconomische omstandigheden, als spiegelbeeld van de rechten die werknemers hebben op grond van de Wet flexibel werken.
- Introduceer de mogelijkheid van een deeltijdontslag (zonder preventieve toets) tot een bepaald percentage van de arbeidsduur wegens bedrijfseconomische omstandigheden (eventueel met een rol voor de ondernemingsraad). Werknemer moet aanbod werkgever accepteren, tenzij aan de kant van werknemer sprake is van zwaarwegende belangen.
- Wanneer de werkgever een werknemer wil ontslaan op grond van een in de persoon van de werknemer gelegen reden, ontbindt de rechter altijd; op het ontbreken van een redelijke grond staat een financiële sanctie.
- De plicht tot loondoorbetaling en re-integratie bij ziekte wordt voor werkgevers teruggebracht naar een jaar. Voor re-integratie buiten het eigen bedrijf kan publiek-private samenwerking kleine werkgevers ontlasten en helpen bij effectieve arbeidsbemiddeling.
- Concurrentiebeding bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is enkel toegestaan bij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen.

Financiële prikkels rondom externe flex verdwijnen

- Fiscale gelijke behandeling van arbeid voor alle werkenden (werknemers en zelfstandigen).
- Afbouwen fiscale regelingen voor zelfstandigen; verander fiscale faciliteiten voor zelfstandigen (zelfstandig ib ondernemers en dga's) door deze te richten op het in de onderneming aangewende kapitaal in de vorm van een vermogens- of een (algemene) investeringsaftrek.
- Zorg via premiedifferentiatie in werknemersverzekeringen dat de kosten van flexibel werk niet afgewenteld kunnen worden op het collectief. Voorkom ongewenste cumulatie van beprijzing.
- Hoger (wettelijk minimum) loon voor werknemers die werken op basis van een flexibele arbeidsovereenkomst (naar duur, urenomvang of anderszins).

Switchen tussen contractvormen wordt eenvoudiger

- Verplichte verzekeringen voor alle werkenden tegen grote inkomensrisico's (zie voor de uitwerking onder weerbaarheid).

Externe flex binnen het arbeidsrecht wordt teruggedrongen

- Driehoeksverhoudingen zijn toegestaan waar zij toegevoegde waarde hebben (zie voor de uitwerking onder duidelijkheid).
- Oproepcontracten zijn enkel toegestaan met minimaal een kwartaalurennorm.
- Loonuitsluitingsbedingen zijn niet langer mogelijk.
- Ketenregeling wordt teruggebracht naar twee jaar (uitzonderingen mogelijk).

Duidelijkheid

Het toekomstperspectief is gericht op een arbeidsmarkt die overzichtelijk en eerlijk is. Overzichtelijkheid wordt bereikt met regels die eenvoudig en begrijpelijk, en ook goed te handhaven zijn. In dat verband bestaat een beperkt aantal contractvormen, met elk een eigen doel. De regels sluiten aan bij het doel. Eerlijkheid houdt in dat de contractvorm past bij het type werk dat wordt gedaan en de contractvorm niet wordt gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. In het verlengde daarvan is relevant dat het onderscheid in regels tussen typen contractvormen te rechtvaardigen is.

De Commissie adviseert:

Ordering van contractvormen en vergroten opeisbaarheid van rechten

- Drie rijbanen: er zijn zelfstandigen, werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd en werknemers die op uitzendbasis tijdelijk werk verrichten dat qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk te overzien is. Vluchtroutes worden bestreden en afgesloten.
- Werkenden krijgen laagdrempelige hulp om hun rechten te effectueren (arbeidsombudsman), zodat zij krijgen waarop zij recht hebben.

Heldere en eerlijke afbakening tussen werknemers en zelfstandigen

- Aansluiting bij het Europees werknemersbegrip; bij de kwalificatie van de overeenkomst is de feitelijke situatie doorslaggevend.
- Het gezagscriterium in artikel 7:610 van het BW (de definitie van de arbeidsovereenkomst) wordt eigentijds uitgelegd (meer nadruk op inbedding in organisatie en aard werkzaamheden). Dit wordt verduidelijkt in wetgeving.
- Werknemer, tenzij-benadering heeft bij de kwalificatie de voorkeur maar vanwege Europese belemmeringen niet zonder meer door te voeren; overleg met Brussel is vereist.

Driehoeksverhoudingen zijn toegestaan waar die toegevoegde waarde hebben

- Uitzendconstructie vereist een allocatiefunctie (uitzendbureau) en tijdelijkheid (uitzendopdracht).
- Uitzendbeding blijft mogelijk voor 26 weken maar opzegverboden gelden wel.
- Uitzendkrachten krijgen vanaf dag één recht op arbeidsvoorwaarden gelijk aan werknemers bij de inlener.
- Mogelijkheden tot uitbreiding ketenregeling bij uitzending komen te vervallen.
- Bemiddelaar (dus geen uitzendbureau) wordt gelijkgesteld met werkgever voor betaling belastingen en premies, mits de betaling via de bemiddelaar loopt.
- Voorkom dat het verlichte ontslagregime voor uitzending oneigenlijk gebruikt wordt, en ga na hoe een goede naleving van civiele en publiekrechtelijke regels door uitzendwerkgevers geborgd kan worden.