# In wat voor land willen wij werken?

## Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk

Eindrapport van de
Commissie Regulering van Werk
23 januari 2020

# In wat voor land willen wij werken?

**Dit zijn onze waarden van werk:**

**Economisch:** *Werk wordt ingezet om de hoogst mogelijke welvaart te kunnen bereiken.*

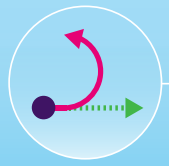
**Sociaal:** *Werk blijft recht doen aan de waardigheid van de mens.*

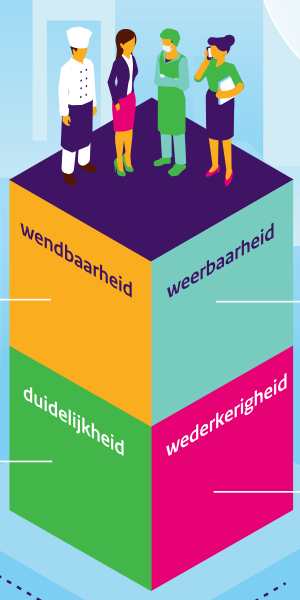
**Maatschappelijk:** *Regels rondom werk normeren hoe wij met elkaar samenleven.*

**Deze vereisten formuleerden wij voor toekomstgerichte regels rondom werk:**

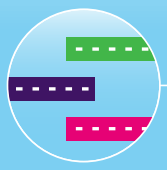
## In het land waarin wij willen werken ...

*... werken werkenden voortdurend aan hun wendbaarheid en spelen werkgevenden soepel in op veranderingen.*





*... zijn werkenden weerbaar en worden hierin ondersteund door een breed fundament dat bescherming biedt tegen grote risico's.*



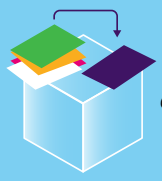
*... zijn regels duidelijk en zijn er drie "rijbanen" met heldere criteria: zelfstandigen, werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd, en werknemers op uitzendbasis.*

*... is er wederkerigheid tussen werkenden, werkgevenden en het collectief. Het recht op collectieve ondersteuning tegenover de plicht om je actief in te zetten en bij te dragen.*

*... is er een breed fundament waarop iedereen kan terugvallen. Het fundament biedt bescherming tegen grote sociale risico's.*

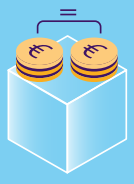
## Welke bouwstenen brengen ons richting deze vereisten?

*Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af.*

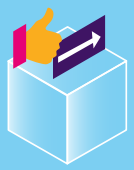


*Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen.*

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



*Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden.*



*Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.*

# Inhoud

Ten geleide 3

Leeswijzer 5

**Deel I Kern van het rapport 6**
1 Toekomstperspectief 7
2 Vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk 7
3 We zijn er nog niet 8
4 Bouwstenen voor een herontwerp 9
5 Hoe nu verder? 13

**Deel II Het rapport 16**

1 De waarden van werk 17
1.1 Werk, waar gaat het om? 17
1.2 Werk is gericht op het creëren van economische waarde 17
1.3 Werk is sociaal waardevol 18
1.4 Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven 18

2 Historische ontwikkeling van de regels rondom werk en trends in de wereld van werk 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Hoofdlijnen historische ontwikkeling huidige stelsel in drie fasen 19
2.3 Belangrijkste trends in de wereld van werk 22

3 De waarden van werk uit beeld: wat is het probleem? 29
3.1 Inleiding 29
3.2 Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit gestimuleerd 29
3.3 Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar 39
3.4 Het aanpassingsvermogen van alle werkenden wordt onvoldoende geborgd 44
3.5 Er zijn flinke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming 48
3.6 Het sociale zekerheidsstelsel is te weinig proactief 55
3.7 Conclusie 60

4 Een agenda voor een herontwerp van de regels rond werk 61
4.1 Inleiding 61
4.2 Voorkom een point of no return 61
4.3 Keuze uit verschillende strategieën 61
4.4 Agenda voor de komende kabinetsperioden 62
4.5 Naar een brede maatschappelijke alliantie 63

5 Bouwstenen voor de komende kabinetsperiode(n) 64
5.1 Inleiding 64
5.2 Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af 64
5.3 Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen 68
5.4 Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren 76
5.5 Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden 78
5.5 Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid 81

6 Kansen voor toekomstig beleid 86
6.1 Inleiding 86
6.2 Groepering van maatregelen per vereiste 86
6.3 Ten slotte 91

Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie Regulering van Werk 92

Bijlage 2 Overzicht van gesproken personen en ontvangen position papers 93

Bijlage 3 Taakopdracht van de Commissie Regulering van Werk 100

Bijlage 4 Een selectie uit de rechten van werkenden per contractvorm per 2020 107

Bijlage 5 Samenvatting OESO rapport: OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work 109

Bijlage 6 Lijst met gebruikte afkortingen 111

# Ten geleide

We moeten in Nederland de bakens verzetten.

Dit is de kern van het advies van de Commissie Regulering van Werk. Deze boodschap volgt niet alleen uit onze analyse van het functioneren van de huidige regels rondom werk, het is ook de strekking van de boodschap die de Commissie vernam in de vele gesprekken die zij de afgelopen maanden heeft gevoerd. Gesprekken met (vertegenwoordigers van) private en publieke partijen, op nationaal, op regionaal en op lokaal niveau.[1]

De Commissie is door het kabinet de vraag voorgelegd of, kortgezegd, de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende toegesneden is op toekomstige behoeften en omstandigheden.[2] Ons antwoord is: nee. Kan met de huidige regels op wat langere termijn economische en sociale vooruitgang worden gewaarborgd? Ons antwoord is: nee. Zijn daarvoor fundamentele aanpassingen nodig? Ons antwoord is: ja.

De Commissie geeft in deel I kernachtig haar bevindingen weer; in deel II gaat zij uitvoeriger hierop in.

Het vraagstuk dat ons is voorgelegd is ingewikkeld. Bij de regels rondom werk gaat het in hoofdzaak om drie regelsystemen: arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit; ook de regels rondom (het stimuleren van) doorlopende ontwikkeling van kennis en vaardigheden spelen een steeds voornamere rol. Deze systemen hebben de afgelopen honderd jaar elk een min of meer eigen ontwikkelingsgang doorgemaakt, terwijl deze systemen in de praktijk innig met elkaar verstrengeld zijn. Inmiddels is de samenhang ver te zoeken. Er zijn aan elkaar tegengestelde krachten ontstaan. In veel gevallen ontbreekt inmiddels ook het zicht op zin en betekenis van de regels in de wereld van werk. Onze conclusie is, zoals gezegd, dat de bakens verzet moeten worden. Het wat bijschaven van de bestaande regels rondom werk ("pleisters plakken") is niet toereikend. Het is tijd voor fundamentele verandering.

Wij zijn onder de indruk geraakt van de vele gelijkgestemde boodschappen en soms zelfs noodkreten die we hebben gekregen over de effecten van de huidige regels rond werk. Economisch komt ons verdienvermogen in geding. Er is voorts sprake van een nieuwe "sociale kwestie": verschillen in bescherming en toerusting tussen categorieën werkenden nemen toe en versterken sociale scheidslijnen. Maatschappelijk kalft het draagvlak af voor de financiering van publieke uitgaven.

De Commissie ziet het als haar opdracht deze negatieve ontwikkelingen hardop te benoemen en behulpzaam te zijn bij het keren ervan. De ontwikkelingen zijn schadelijk omdat economische, sociale en maatschappelijke waarden van werk in de knel zijn geraakt, en deze, als er geen actie wordt ondernomen, nog verder onder spanning zullen komen te staan.

Dit brengt de Commissie tot de conclusie dat op een breed front tegelijkertijd vorderingen gemaakt moeten worden. Nieuwe zekerheden moeten zichtbaar en voelbaar worden op het moment dat de oude terzijde worden geschoven. In de kern gaat het erom dat de vier regelsystemen gaan aansporen tot wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. Om dit voor elkaar te krijgen is een breed fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden nodig; een fundament gericht op een aanzienlijk gelijker speelveld voor alle werkenden dan nu het geval is. Alleen dan kunnen de waarden van werk gewaarborgd worden te midden van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Het gaat om waarden voor mensen persoonlijk, waarden in economische zin ten behoeve van het versterken van het verdienvermogen en maatschappelijk waarden zoals de samenhang in de samenleving en het voorkomen van scherpe scheidslijnen.

Ten slotte nog dit.
Er is, zo is ons de afgelopen maanden gebleken, een verwachtingsvolle spanning ontstaan over onze bevindingen, nadat wij in juni 2019 met een discussienotitie zijn gekomen.[3]

---

1 Zie bijlage 2.
2 Zie voor de opdracht aan de Commissie bijlage 3.
3 In wat voor land willen wij werken? Discussienotitie van de Commissie Regulering van Werk, Commissie Regulering van Werk (2019).

Commissies lossen evenwel geen problemen op. Wij kunnen, hopen we, wel helpen. Dit doen wij door te benoemen wat er op het spel staat als het over werk van de toekomst gaat en door aan te geven waardoor bestaande complexe regelsystemen de waarden van werk in de weg kunnen gaan staan. Om vervolgens een richting te schetsen die wèl toekomstbestendig en toekomstgericht is.

Het is deze Commissie nadrukkelijk te doen om de richting van het te voeren beleid. We doen concrete aanbevelingen, maar ruilen deze met alle genoegen in voor betere ideeën. Waarom? Omdat het ons niet gaat over de vraag of we nu precies de juiste concrete maatregel hebben opgeschreven, maar veel meer om een toekomstgerichte richting voor regels rondom werk. Een richting bovendien, die aanspraak kan maken op brede steun die uitstijgt boven de traditionele scheidslijnen tussen werkgevers en werknemers, zelfstandigen en ondernemers of tussen verschillende politieke partijen. Wij hebben bij ongewijzigd beleid in Nederland immers én een economisch, én een sociaal, én een maatschappelijk probleem. Welhaast iedereen heeft er belang bij in een brede maatschappelijke alliantie mee te werken aan nieuwe spelregels in de wereld van werk.

Als Commissie zit ons werk er eind januari 2020 op met de publicatie van dit rapport. Wij hopen dat anderen het stokje daarna zullen overnemen. Het kabinet komt de rol toe aan te sturen op een brede maatschappelijke alliantie om te gaan doen wat gedaan moet worden. Het land waarin wij willen werken komt er immers niet vanzelf.

**Hans Borstlap,**
*Voorzitter van de Commissie Regulering van Werk.*

# Leeswijzer

Dit rapport bevat twee delen.
Deel I bevat de kern van het rapport. Vervolgens worden in deel II de bevindingen en adviezen van de Commissie uitvoeriger onderbouwd.

De opbouw van deel II is als volgt.
Het belang van regels die recht doen aan de waarden van werk wordt uiteengezet in *hoofdstuk 1*. In het land waarin wij nu en in de toekomst willen werken realiseren werkenden, werkgevenden en de samenleving deze economische, sociale en maatschappelijke waarden optimaal.

Vervolgens maakt *hoofdstuk 2* duidelijk hoe de waarden van werk historisch gezien hun beslag hebben gekregen in regels rondom werk. Bovendien wordt ingegaan op de vraag hoe trends in de wereld van werk, inwerken op de (doelstellingen van) de huidige regels.

*Hoofdstuk 3* bevat de probleemanalyse van de Commissie. Hierin wordt uiteengezet dat de waarden van werk door de huidige regels rondom werk onvoldoende worden gewaarborgd en waarom het van belang is daarin verandering aan te brengen.

*Hoofdstuk 4* geeft weer welk proces volgens de Commissie dienstbaar kan zijn om te komen tot regels rondom werk die geschikt zijn nu en in de toekomst de waarden van werk te realiseren voor werkenden, werkgevenden en samenleving. Daarnaast maakt dit hoofdstuk duidelijk welke vereisten gelden voor toekomstgerichte regels rondom werk.

*Hoofdstuk 5 en 6* bevatten bouwstenen om deze vereisten uit te werken in regels rondom werk. In hoofdstuk 5 worden de bouwstenen als richting voor beleid aangeduid en vervolgens uitgewerkt en voorzien van concrete maatregelen. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens een overzicht van alle beschreven maatregelen en maakt inzichtelijk hoe deze behulpzaam zijn bij het realiseren van de vereisten van toekomstgerichte regels rondom werk.

# Deel I
# Kern van het rapport

## 1 Toekomstperspectief

Werk is wezenlijk voor het menselijk bestaan en de menselijke waardigheid; voor zelfontplooiing, gezondheid en individueel welbevinden. Werk is daarnaast nodig voor het verdienvermogen van Nederland, voor het produceren van goederen en diensten, voor koopkracht en bestedingen en voor het in standhouden van onze sociale verzekeringen en voorzieningen en andere collectieve uitgaven. Er is ook een maatschappelijke dimensie: iedereen wil op een volwaardige manier betrokken worden bij de samenleving waarin hij of zij leeft. Werk zorgt voor samenhang in de samenleving.

In het land waarin wij willen werken worden deze waarden van werk gewaarborgd. Menselijk kapitaal wordt gekoesterd vanuit de overtuiging dat het behoud en de verdere ontwikkeling ervan essentieel zijn om duurzaam actief te kunnen blijven op de arbeidsmarkt. De waarden van werk komen zo het beste tot hun recht, ook voor mensen met een lage productiviteit. In het land waarin we willen werken, doet ook deze groep volwaardig mee. Niemand valt buiten de boot en iedereen neemt zijn verantwoordelijkheid te voorkomen dat mensen langdurig afhankelijk worden van een uitkering.

Werk is economisch, sociaal en maatschappelijk van waarde. Regels rondom werk moeten volgens de Commissie nu en in de toekomst waarborgen dat alle werkenden deze waarden kunnen realiseren. Dit is kenmerkend voor het land waarin wij willen werken.

## 2 Vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk

Beleidsmatig impliceren de waarden van werk dat we volop inzetten op zaken die alle (potentiële) werkenden in staat stellen om duurzaam actief te blijven op de arbeidsmarkt. In de wereld van nu en straks draait het om vier vereisten: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid, ondersteund door een breed fundament dat zorgt voor bescherming, toerusting en een gelijker speelveld voor alle werkenden. Deze vereisten voor toekomstgerichte regels rondom werk moeten vorm krijgen binnen de regels die gelden in de Europese Unie en op internationale markten.

De nieuwe regels zijn ingebed in een cultuur van wederzijds vertrouwen op basis waarvan nieuwe regels ook in de praktijk betekenis krijgen. De Commissie ziet het als een taak van het kabinet om wederzijds vertrouwen te versterken door vanuit een brede maatschappelijke alliantie te komen tot een herontwerp van de regulering van werk.

De Commissie verstaat onder de vier vereisten het volgende:

### Wendbaarheid

In het land waarin wij willen werken, zijn alle werkenden zich voortdurend bewust van de noodzaak tot wendbaarheid op een beweeglijke arbeidsmarkt. Werkgevenden kunnen soepel inspelen op technologische ontwikkelingen en voortdurende marktveranderingen en organiseren de wendbaarheid van hun organisatie primair intern. Regelgeving stimuleert interne wendbaarheid. Externe flexibiliteit wordt gebruikt wanneer dat meerwaarde heeft of past bij de voorkeuren van de werkenden. Werkgevenden hebben oog voor het belang van duurzame arbeidsrelaties, nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen met een lage productiviteit aan de slag te helpen en creëren ruimte voor innovatie door autonomie en ondernemerschap bij werknemers te stimuleren; steeds meer werknemers vragen daar om.

### Duidelijkheid

Het land waarin wij willen werken kent een ordelijke arbeidsmarkt met drie “rijbanen” voor werkenden: een rijbaan voor zelfstandigen, een rijbaan voor werknemers met een contract voor (on)bepaalde tijd en een rijbaan voor werknemers die op uitzendbasis tijdelijk werk verrichten dat qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk is te overzien. Er zijn geen prikkels meer om op oneigenlijke gronden te kiezen voor het ondernemerschap en er bestaan heldere criteria die de categorieën werkenden van elkaar onderscheiden. De regels daarom heen zijn voor iedereen duidelijk, beantwoorden aan hun doel en zijn goed te handhaven.

### Weerbaarheid

In het land waarin wij willen werken zijn de werkenden weerbaar. Zij kunnen zich gemakkelijk aanpassen aan veranderende omstandigheden in de dikwijls onvoorspelbare wereld van werk en switchen tijdig naar ander werk om (langdurige) uitval als gevolg van kennisveroudering, werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen.

Ook zien zij tijdig om naar ander werk wanneer er te weinig uitdaging meer is in wat men doet, of het werk te belastend wordt. Werkenden hebben ruimte en middelen om zich te blijven ontwikkelen en worden zo nodig met loopbaan-begeleiding en persoonlijke ondersteuning geholpen bij beslissingen over scholing, (praktijk)leren of werk-leertrajecten. Verder krijgen ze persoonlijke ondersteuning en begeleiding bij overgangen van werk naar werk of van uitkering naar werk. Weerbaarheidsverlies door periodes van inactiviteit wordt tot een minimum beperkt.

Het weerbaar zijn wordt ondersteund door een *breed fundament* waarop werkenden kunnen terugvallen. Het fundament biedt alle werkenden, ongeacht de contractvorm, bescherming tegen grote risico's als inkomensverlies door kennisveroudering, ouderdom en arbeidsongeschiktheid. Het fundament zorgt er zo voor dat de keuze tussen het werknemer- en het zelfstandig ondernemerschap, evenals overgangen naar, of combinaties van deze twee werkvormen een bewuste keuze is en niet louter wordt ingegeven door het verschil in (ook fiscale) regels. Verder biedt het fundament de infrastructuur en de voorzieningen die nodig zijn voor scholing, (individuele)loopbaanbegeleiding en de realisatie van soepele overgangen naar ander werk. Kortom, alle zaken die nodig zijn om mensen in staat te stellen om duurzaam en volwaardig te kunnen participeren, ook als zij beperkingen hebben en daardoor niet zonder meer plaatsbaar zijn in het reguliere arbeidsproces.

### Wederkerigheid

In het land waarin wij willen werken is sprake van wederkerigheid tussen werkenden, werkgevenden en het collectief. Tegenover het recht op ondersteuning en collectieve voorzieningen uit het fundament, staan twee plichten. Ten eerste de plicht om een financiële bijdrage te leveren door premie- en belastingafdracht: iedereen betaalt mee aan het brede fundament. Ten tweede wordt van iedereen verlangd de handen uit de mouwen te steken. Van de gehele beroepsbevolking wordt een actieve (werk)houding en actieve inzet verwacht duurzaam aan het werk te blijven. En iedereen die tijdelijk niet werkt, spant zich in zo snel mogelijk weer aan het werk te komen. Wie dat niet op eigen kracht kan, krijgt hulp; wederkerigheid impliceert immers ook dat het collectief ondersteuning biedt waar dat nodig is.

Kortom: het land waarin wij willen werken is een ondernemend land waarin iedereen actief meewerkt aan de verwezenlijking van eigen en gemeenschappelijke welvaart in brede zin. Iedereen weet waar hij/zij aan toe is, krijgt fundamentele bescherming en toerusting, zet zijn/haar beste beentje voor en doet volwaardig mee op een manier die hem of haar het beste past. Zo komen de waarden van werk het best tot hun recht en valt niemand buiten de boot.

## 3 We zijn er nog niet

Confronteren we dit toekomstperspectief met de werkelijkheid van nu, dan zien we dat er op alle genoemde punten het nodige aan schort. We geven een paar voorbeelden:

- een werkgever die geen werknemers in dienst durft te nemen vanwege de verplichtingen die hij heeft op grond van het arbeids- en socialezekerheidsrecht;
- een werkgever die te maken heeft met snel wijzigende marktomstandigheden en een fluctuerend werkaanbod, hierop niet kan anticiperen als hij al zijn werknemers vast in dienst neemt en daarom zijn toevlucht zoekt tot een flexibele schil;
- een docent of verpleegkundige die vrijdagmiddag ontslag neemt en zich maandagmorgen voor hetzelfde werk als zelfstandige laat inhuren;
- de werknemer die rolt van het ene in het andere flexibele contract, geen tijd en ruimte krijgt zich te ontwikkelen, bij een recessie als eerste werkloos wordt en veel vaker én eerder dan anderen terugvalt in inkomen;
- een werknemer met een uitzendcontract die regelmatig zij-aan-zij werkt met werknemers die werken op basis van arbeidsvoorwaarden die veel beter zijn dan de zijne;
- de werkzoekende die bij sollicitaties of op de werkvloer wordt gediscrimineerd;
- de uitkeringsgerechtigde die de moed heeft opgegeven en zich afkeert van de samenleving;
- de uitkeringsgerechtigde die zich niet meer wenst in te spannen weer aan de slag te gaan, bijvoorbeeld omdat hij alleen kans maakt op onzeker en tijdelijk werk, terwijl zijn uitkering wel stopt of wordt verlaagd en het de vraag is of het recht op uitkering snel kan 'herleven'.

Los van deze individuele situaties die iedereen in zijn omgeving zal herkennen, zijn er ook op macroniveau signalen die illustreren dat de bakens moeten worden verzet. Een paar voorbeelden:

- Nederland kent een internationaal gezien zeer groot aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking, hetgeen leidt tot fragmentatie van productie en een hogere volatiliteit van de economie;
- er staan ruim één miljoen mensen met een uitkering langs de kant die potentieel zouden kunnen deelnemen aan het arbeidsproces;
- investeringen in duurzame inzetbaarheid van (potentiële) werkenden zijn te laag waardoor kansen om gezond en duurzaam aan het werk te blijven worden gemist;
- het draagvlak voor de financiering van collectieve lasten wordt kleiner doordat zelfstandigen en werknemers niet in gelijke mate bijdragen aan het collectief;
- de toegang tot voorzieningen is voor kwetsbare mensen moeilijk, terwijl werkenden met goede risico's juist uit het systeem willen;
- lang niet altijd bepaalt de inhoud van het werk de contract- en werkvorm maar de geldende (fiscale) regels.

Deze voorbeelden laten zien dat de waarden van werk op dit moment onvoldoende tot hun recht komen. Dit blijkt niet alleen uit bovengenoemde voorbeelden, maar volgt eveneens uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 van deel II. De Commissie heeft zich over het onvoldoende waarborgen van de waarden van werk in haar discussienotitie van 20 juni 2019 bezorgd getoond en aangegeven dat grote groepen werkenden zodanig structureel in de knel raken, dat gesproken kan worden van een nieuwe "sociale kwestie". De oorzaak ligt voor een belangrijk deel in onze eigen wet- en regelgeving.[4] De keuzes die tot de huidige regulering hebben geleid veroorzaken grote verschillen in bescherming en toerusting, al naar gelang de contractvorm. Werk wordt in een dergelijk ongelijk speelveld te gemakkelijk gezien als louter een kostenpost voor werkgevenden; daarmee wordt de brede waarde van werk onvoldoende gewaardeerd. Dat is niet alleen moreel onjuist, maar ook schadelijk voor de welvaart in brede zin en voor de maatschappelijke samenhang.

Bovendien verspillen we menselijk kapitaal, terwijl de huidige en toekomstige arbeidsmarkt juist vraagt om investeringen in het behoud en de doorontwikkeling daarvan. Dergelijke investeringen gedijen het beste binnen duurzame arbeidsrelaties. Voor beide partijen is het dan lonend in elkaar te investeren. Dat is goed voor het verdienvermogen van Nederland en maakt de werkenden 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. Sterker nog, als we niets doen zal de kloof tussen het toekomstperspectief en de werkelijkheid alleen maar groter worden. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukt de urgentie ervan: bij ongewijzigd beleid stevent Nederland af op een "point of no return".[5] Nederland moet daarom de bakens verzetten en de regels rondom werk herontwerpen.

De Commissie meent dat er zowel op korte termijn als op de lange termijn stappen gezet moeten worden in de richting van de vier door haar geformuleerde vereisten van wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid om de kloof met het geschetste toekomstperspectief te overbruggen.

## 4 Bouwstenen voor een herontwerp

De Commissie reikt een vijftal bouwstenen aan.
De bouwstenen één en twee gaan over het bevorderen van interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties, het afremmen van externe flexibiliteit en het toewerken naar een overzichtelijker stelsel van contractvormen. In deze bouwstenen blijft de contractvorm relevant voor de rechten en plichten van werkenden en werkgevenden. Doel is dat de inhoud van het werk de keuze voor de contractvorm bepaalt in plaats van financiële prikkels.

De bouwstenen drie, vier en vijf hebben betrekking op alle werkenden, zonder onderscheid naar contractvorm. Het resultaat van deze bouwstenen is dat het huidige fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden wordt verbreed. Alle werkenden worden, op basis van onderlinge solidariteit, beschermd tegen het risico van kennisveroudering, arbeidsongeschiktheid en voorzieningen voor individuele loopbaanbegeleiding. Het verkleinen

4 Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019), zie ook de samenvatting in bijlage 5.
5 Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

van de verschillen tussen (categorieën) werkenden is naar het oordeel van de Commissie essentieel voor een duurzaam houdbaar stelsel van regels rondom werk.

### Bouwsteen 1: Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af

Het verdienvermogen van Nederland is bij ongewijzigd beleid in het geding als gevolg van de samenloop van veel slecht beschermde en slecht toegeruste flexibele arbeidskrachten en een te geringe wendbaarheid binnen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De bestaande voorkeur voor externe flexibiliteit (via flexibele contractvormen) boven interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties is niet houdbaar en berokkent economische, sociale en maatschappelijke schade. Nederland behoeft sterke, goed toegeruste werkenden, hoogproductieve bedrijven en een overheid met hoogwaardige publieke voorzieningen. Dit vraagt om een nieuw evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid; tussen duurzame en tijdelijke of anderszins flexibele arbeidsrelaties.

Waar duurzaam wordt samengewerkt, kunnen werknemers en werkgevers (en opdrachtgevers en opdrachtnemers) over en weer in elkaar investeren. Zo ontstaan impulsen voor het moderniseren van de interne bedrijfsvoering met ruimte voor autonomie en ontplooiingskansen voor werknemers. Dat creëert meerwaarde voor beide partijen en ruimte voor innovatie en het verhogen van de productiviteit.

*Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties*

De focus op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties heeft volgens de Commissie als logische consequentie dat het werkgeverschap ontlast wordt en de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties wordt vergroot. Waar duurzaam verandert in vast, en vast in onveranderbaar, ontstaat stagnatie in plaats van innovatie. Duurzame arbeidsrelaties moeten daarom wendbaar zijn; de verantwoordelijkheden verbonden aan het werkgeverschap moeten opnieuw worden doordacht. Tegen deze achtergrond doet de Commissie aanbevelingen om de belasting van werkgevers rondom loondoorbetaling bij ziekte en ontslag te verminderen, de mogelijkheden om de interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties te vergroten en de wettelijke verplichtingen van werkgevers te inventariseren en waar mogelijk terug te brengen. Dit alles met behoud van goed werkgever- en werknemerschap en kwalitatief goed werk voor iedereen (goede arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen).

*Beprijs tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zorg dat tijdelijk werk daadwerkelijk tijdelijk wordt ingezet*

Juist aan de basis van de arbeidsmarkt, daar waar de laagste lonen gelden, is ‘externe flex’ momenteel goedkoper dan vast. Om te komen tot een houdbaar evenwicht ligt het voor de hand het gebruik van externe flexibiliteit via flexibele arbeidsovereenkomsten te beprijzen. Deze prijsstelling geeft arbeidsorganisaties niet alleen een prikkel om wendbaarheid allereerst intern te organiseren, maar nodigt ook uit externe flexibiliteit te reserveren voor tijdelijke situaties waar dat toegevoegde waarde heeft of aansluit bij de voorkeur van werkenden. Vanwege het belang van duurzame arbeidsrelaties, dient tijdelijk werk voortaan ook echt tijdelijk te zijn; zo wordt voorkomen dat werkenden met een minder sterke onderhandelingspositie te maken hebben met structureel tijdelijk werk. Met de Wet arbeidsmarkt in balans is dit beleid deels al in gang gezet. Het verder door ontwikkelen van deze lijn verdient aanbeveling.

### Bouwsteen 2: Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

Op de huidige arbeidsmarkt is een door de regelgeving gefaciliteerde wildgroei aan contractvormen ontstaan. Deze wildgroei maakt de arbeidsmarkt ondoorzichtig, veroorzaakt onduidelijkheid over rechtsposities en belemmert werkenden in hun mogelijkheden de waarden van werk te verzilveren. Ook een eerlijke arbeidsmarkt, waar de regels rondom werk worden nageleefd en gehandhaafd, staat hierdoor onder druk; dit is problematisch omdat het juist voor de meest kwetsbare werkenden moeilijk is hun rechten op te eisen.

*Overzichtelijk stelsel van contractvormen (drie rijbanen)*

De Commissie adviseert om de grote verscheidenheid aan contractvormen terug te brengen tot een overzichtelijk geheel zodat het voor alle werkgevenden en alle werkenden duidelijk is welk type contact hoort bij welk type werk. Daarin onderscheiden we:

- overeenkomsten voor zelfstandigen die werken voor eigen rekening en risico;
- arbeidsovereenkomsten voor werknemers die voor (on)bepaalde tijd werken in dienst van een werkgever;
- uitzendovereenkomsten voor werknemers in dienst van een uitzendbedrijf die tijdelijk werk verrichten dat niet of moeilijk voorzienbaar is.

*Hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen werknemers en zelfstandigen*
Naast het verkleinen van de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen – onmisbaar om te komen tot een hanteerbare afbakening van beide groepen werkenden – zijn geschikte en eigentijdse criteria nodig om deze categorieën werkenden van elkaar te onderscheiden. Deze criteria zijn afgestemd op de Europese regels, en meer specifiek op het vrije verkeer van personen en het daarbij horende Europese werknemersbegrip. Een belangrijke verandering ten opzichte van de huidige situatie is dat de manier waarop het werk feitelijk wordt uitgevoerd centraal komt te staan; de contractvorm en de wil van partijen is niet langer relevant. Het doorslaggevende criterium om werknemers en zelfstandigen van elkaar te onderscheiden – het bestaan van gezag – wordt verduidelijkt en gemoderniseerd.

*Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen*
Het gebruikmaken van driehoeksrelaties, zoals payrolling, contracting, detachering of uitzending, waarbij de contractuele werkgever een andere partij is dan de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin of waarvoor de werknemer werk verricht, behoeft voortaan een rechtvaardiging. Dit betekent concreet dat in beginsel de feitelijke werkgever van de werknemer ook juridisch de werkgever is. Dat impliceert eveneens dat de daar geldende arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Concurrentie op loonkosten via driehoeksverhoudingen wordt zo tegengegaan.

Bij uitzending door uitzendbureaus is het gerechtvaardigd het werkgeverschap bij een ander, namelijk de uitzendwerkgever, te beleggen. De rechtvaardiging hiervoor is de actieve rol van het uitzendbureau bij het bijeenbrengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijk werk die qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk te overzien is (allocatiefunctie). Hierbij blijft een verlicht ontslagregime gelden. De allocatiefunctie van de uitzendwerkgever rechtvaardigt echter niet dat de uitzendwerknemer tegen minder gunstige arbeidsvoorwaarden werkzaam is dan eigen werknemers van de opdrachtgever van het uitzendbureau aan wie hij ter beschikking wordt gesteld.

Om, mede gelet op de kwetsbare positie van veel uitzendkrachten, te voorkomen dat het verlichte ontslagregime voor uitzending oneigenlijk wordt gebruikt, moet worden nagegaan hoe een goede naleving van civiele en publiekrechtelijke regels door uitzendwerkgevers in de toekomst geborgd kan worden.

*Vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden*
Een ordelijke en eerlijke arbeidsmarkt is overzichtelijk; dat vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden. De regels zijn kenbaar, duidelijk en goed te handhaven door bevoegde instanties. Werkenden krijgen laagdrempelige hulp om hun rechten te effectueren (arbeidsombudsman), zodat zij krijgen waarop zij recht hebben. De opeisbaarheid van rechten vergroot tevens de autonomie van werkenden.

### Bouwsteen 3: Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren

Kennisveroudering in een wereld die snel verandert, is een nieuw sociaal risico dat bestreden moet worden als we de waarden van werk in de toekomst veilig willen stellen. Volgens de Commissie ontbreekt een regeling die alle werkenden, ongeacht de contractvorm, adequaat beschermt tegen het risico van kennisveroudering.
Het bestaande fundament waarop werkenden kunnen terugvallen, moet daarom worden aangevuld, zodat alle werkenden bij kennisveroudering, basiszekerheid wordt geboden.

*Ken iedereen persoonlijk ontwikkelbudget toe*
Om het risico van kennisveroudering tegen te gaan, krijgen alle werkenden bij geboorte een gelijk individueel ontwikkelbudget dat beschikbaar is gedurende de gehele loopbaan. Iemand die een opleiding afrondt in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo'er) houdt hiervan na zijn initiële schoolperiode meer over dan een universitair geschoolde werkende vanwege het verschil in kosten tussen beide opleidingen. Mensen kunnen hun ontwikkelbudget gebruiken om bij te blijven in hun vak, of om een nieuw beroep te leren als het tijd is om de bakens te verzetten. Via een niet vrijblijvende, regelmatig terugkerende loopbaan-APK worden de werkenden geactiveerd hun budget te gebruiken zodat ze wendbaar en inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt.

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 de transitievergoeding om te vormen tot een vergoeding die leidt tot extra persoonlijk ontwikkelbudget. Daarnaast adviseert de Commissie te bewerkstelligen dat het persoonlijk ontwikkelbudget, ongeacht de contractvorm waarop wordt gewerkt en los van (frequente) baanwisselingen gedurende de loonbaan blijft worden gevuld.

*Creëer een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt*
Om te bewerkstelligen dat het persoonlijk ontwikkelbudget door werkenden daadwerkelijk gebruikt gaat worden, moet een cultuuromslag plaatsvinden. Dit gaat niet vanzelf, werkenden moeten hierbij ondersteund worden. De Commissie beveelt aan deze ondersteuning vorm te geven door het creëren van een landelijke organisatie die hen hierbij persoonlijke en onafhankelijke begeleiding en ondersteuning geeft. Individuele loopbaanbegeleiding – via loopbaanwinkels of werkhubs[6] – zal beschikbaar moeten komen.

*Kom tot een geïntegreerde aanpak van het risico van kennisveroudering*
De door de Commissie voorgestelde aanpak beoogt een totaalaanpak die de verschillende problemen en belemmeringen waar werkenden en werkgevenden in de praktijk mee te maken hebben tegelijkertijd adresseert. De Commissie beveelt aan het persoonlijk ontwikkelbudget en de loopbaanwinkel te integreren in het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. De meerwaarde is daarbij vooral dat de geschetste aanpak beter dan nu specifieke groepen bereikt die hun menselijk kapitaal wel willen uitbreiden maar daaruit zichzelf onvoldoende in slagen.

De verbreding van het fundament voor alle werkenden (zie ook bouwstenen 4 en 5) is overigens alleen houdbaar als wederkerigheid gewaarborgd is. Hierbij heeft ontwikkeling en scholing van werkenden alsmede de ondersteuning daarbij een belangrijke functie. Deze bouwsteen is er dan ook op gericht dat:
- werkenden zich inderdaad blijven ontwikkelen, en dus daadwerkelijk inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt en werkgevers dat ook faciliteren;
- werkenden met fysiek of psychisch zware beroepen zich tijdig omscholen en zo actief bijdragen aan het vermijden van het risico op arbeidsongeschiktheid.

## Bouwsteen 4: Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden

Werknemers en zelfstandigen worden door huidige regels rondom werk ongelijk behandeld. In veel gevallen is dat wenselijk en gerechtvaardigd omdat de aard van het werk dat zij verrichten anders is en beide categorieën werkenden andere risico's (willen) lopen. Een ongelijke behandeling is evenwel alleen wenselijk indien het gaat om aspecten waarin werkenden daadwerkelijk van elkaar verschillen.

*Arbeid wordt lager en gelijker belast*
Bovenstaande benadering leidt er volgens de Commissie toe dat alle werkenden voortaan meebetalen aan het fundament en de overige collectieve uitgaven, via belastingen en premies. De verschillen in belastingheffing die nu bestaan tussen werknemers en zelfstandigen worden verkleind door arbeid voor alle werkenden gelijk te belasten. Ondernemerschap blijft gestimuleerd worden door ondersteunende voorzieningen gericht op investeringen. Zelfstandigen gaan ook premie betalen voor de basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (zie hierna) en voor voorzieningen tegen kennisveroudering (zie bouwsteen 3). Deze gelijke behandeling is niet alleen nodig gelet op de eisen die de arbeidsmarkt van de toekomst aan iedereen stelt, maar maakt het speelveld op de arbeidsmarkt ook gelijker; de door regels gegenereerde kostenverschillen tussen werknemers en zelfstandigen worden verkleind.

*Uitbreiding fundament voor werkenden tegen arbeidsongeschiktheid*
In Nederland bestaan volksverzekeringen die iedereen op basaal niveau beschermen tegen het risico van inkomensverlies door kinderkosten, ziektekosten, ouderdom en overlijden. Ook gaat iedereen verplicht naar school. Verder kunnen alle ingezetenen bij wijze van laatste redmiddel terugvallen op bijstand als ze niet op een andere manier in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. Op dit fundament kan iedereen terugvallen. In bouwsteen 3 adviseert de Commissie dit fundament voor werkenden uit te breiden en alle werkenden basiszekerheid te bieden tegen het risico van kennisveroudering.

De Commissie adviseert daarnaast het fundament aan te vullen, zodat alle werkenden, ongeacht de contractvorm, ook bij arbeidsongeschiktheid, basiszekerheid wordt geboden. Het ontbreken van een dergelijke verzekering heeft de ongewenste consequentie dat een groeiende groep zelfstandigen nu niet is verzekerd tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. In lijn met de systematiek van de volksverzekeringen kan deze algemene verzekering tegen arbeidsongeschiktheid worden aangevuld met regelingen die wettelijk, in cao-verband en/of op individueel niveau worden geregeld.

---

6 Zie: Wetboek van Werk 2025. Concept design november 2019, Houweling red. (2019).

In de toekomst kan het fundament verder worden uitgebreid zowel wat niveau als wat de werkingssfeer betreft. Verlofregelingen lenen zich er bijvoorbeeld voor onderdeel van het fundament te worden, gegeven het belang hiervan voor alle werkenden. Verder is het denkbaar dat alle werkenden in de toekomst meer naar elkaar toegroeien wat betreft aanvullende pensioenen. Voorstelbaar is ook dat taal- en ontwikkelachterstanden al op jonge leeftijd worden aangepakt zodat iedereen meer gelijke kansen heeft als het primair onderwijs begint. Naarmate het fundament voor alle werkenden breder wordt, kan aldus de bijzondere werkgever-werknemer relatie worden ontlast, waardoor het werkgeverschap wordt gestimuleerd. Zo kunnen er geleidelijk nieuwe verhoudingen ontstaan tussen collectieve, individuele en groepsverantwoordelijkheden.

### Bouwsteen 5: Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

*Voorkom langdurige uitval door tijdige switches; effectieve publiek-private samenwerking*
De voorzieningen om mensen te helpen deel te nemen aan de arbeidsmarkt werken onvoldoende; de verblijfsduur in uitkeringen is, algemeen gesproken, te lang. Het nieuwe stelsel zal langdurige uitval krachtig moeten tegengegaan. Daarvoor is integrale, effectieve, individuele begeleiding en ondersteuning zodat werkenden die met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid te maken krijgen of daarmee worden bedreigd, tijdig naar ander, passend werk kunnen overschakelen en uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan het werk komen. Het collectief voorziet in noodzakelijke voorzieningen en hulp om duurzaam aan het werk te komen en te blijven. Er zal aanzienlijk meer geïnvesteerd moeten worden in maatwerk en individuele begeleiding van diegenen die niet op eigen kracht weer aan de slag kunnen.

Dit wordt ondersteund door breed toegankelijke loopbaanwinkels en publiek-private samenwerkingsverbanden waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zich samen sterk maken voor een effectieve arbeidsbemiddeling en een sluitende personeelsvoorziening in de arbeidsmarktregio.

*Organiseer wederkerigheid*
Van mensen met een uitkering wordt in ruil voor deze ondersteuning 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. Het devies: “handen uit de mouwen”, geldt voor iedereen die een beroep moet doen op inkomensverzekeringen of -voorzieningen.

*Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt*
Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (of, omgekeerd, waar de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen op te grote afstand staat) krijgen hulp en persoonlijke begeleiding om stapsgewijs te komen tot volwaardige participatie. Om te realiseren dat ook zij de waarden van werk kunnen verzilveren, worden voor hen op of rond de arbeidsmarkt geschikte werkplekken gecreëerd. Werkgevers in de publieke en private sector werken hieraan actief mee. Zij worden daarbij zo veel mogelijk ontzorgd en op een eenduidige manier gecompenseerd voor begeleidingskosten en/of productieverlies.

## 5 Hoe nu verder?

*Doorbreken polarisatie*
In het debat over de regels rondom werk staat dikwijls een instrument ter discussie (moet de loondoorbetaling één of twee jaar duren? Moet het ontslagrecht worden versoepeld?), terwijl de onderliggende ambities en doeleinden uit beeld zijn geraakt. In een dergelijk debat wint de op dat moment sterkste partij, de partij met de grootste mond, of de partij die het beste toegang tot de wetgever heeft. Dat kan volgend jaar weer anders zijn. Het land waarin wij willen werken komt zo niet dichterbij. Het gaat te weinig om de grote vragen, terwijl juist deze ons op een nieuw spoor kunnen zetten. De Commissie wil met haar rapport bijdragen aan het doorbreken van deze polarisatie.

*De richting is leidend*
De Commissie meent dat de hierboven geschetste bouwstenen richting kunnen geven aan het proces dat de komende kabinetsperioden moet leiden tot coherente en toekomstgerichte regels rondom werk. Te vaak zorgen kabinets-wisselingen voor (snel) wisselend beleid en tegen elkaar in werkende maatregelen.

De Commissie onderkent dat deze snelle wisselingen mede worden veroorzaakt door verschillen in politieke opvattingen over de vormgeving en inrichting van het brede arbeidsmarktterrein. Met het oog hierop komt zij niet met één gedetailleerd 'grand design' voor de arbeidsmarkt. Zo'n 'grand design' zou impliceren dat de Commissie alle mogelijke keuzes op het brede arbeidsmarktterrein in zijn totaliteit overziet en voor elk van die keuzes kan aangeven welke de juiste is. Die ambitie heeft de Commissie niet, gegeven ook haar positie als adviescommissie.

Een integrale agenda voor de arbeidsmarkt, die de samenhang tussen de verschillende relevante beleidsgebieden onderkent en zowel korte als meer lange termijn maatregelen bevat, kan ons op koers houden. Welke stip op de horizon zien we als we denken aan de arbeidsmarkt van de toekomst? Met andere woorden: in welk land willen we (straks) werken?

De Commissie komt, ten behoeve van een dergelijke agenda, met richtinggevende bouwstenen voor toekomstig beleid die volgens haar leidend zouden moeten zijn in het vernieuwingsproces. Ook doet zij binnen die bouwstenen suggesties voor maatregelen (zie hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 van deel II). Bij de concrete uitwerking van deze maatregelen gaat het de Commissie niet om de technische details; het is de richting die leidend is. De Commissie is zich er terdege van bewust dat specifieke keuzes omtrent de technische invulling van de maatregelen sterk ideologisch van aard kunnen zijn. Het is aan de wetgever om aan de maatregelen, in verbinding met wat er leeft in de maatschappij, concreet invulling te geven. Hierbij merkt de Commissie nog wel op dat de meeste maatregelen die zij voorstelt in hoofdstuk 5 in samenhang moeten worden geïmplementeerd. Alleen op die manier versterken zij de vereiste wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid (zie paragraaf 6.2).

*Brede maatschappelijke alliantie*

De afgelopen maanden heeft de Commissie veel gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen. Zowel partijen die behoren tot de traditionele stakeholders, als allerlei partijen en individuen die op eigen initiatief contact hebben gezocht met de Commissie. Op basis van deze gesprekken is de Commissie gebleken dat de "toekomst van werk" een thema is dat bij zeer velen leeft en breed het belang en de urgentie van het fundamenteel aanpassen van de regels rondom werk wordt onderkend.

De constatering van de Commissie dat de huidige regels niet houdbaar zijn, omdat zij onvoldoende toegesneden zijn op de huidige en toekomstige behoeften van werkgevenden, werkenden en het collectief, wordt breed gedeeld. De teneur in veel gesprekken was dat we in Nederland slordig om gaan met ondernemers, met mensen die willen en kunnen werken en met mensen die op een uitkering zijn aangewezen. En we zijn nonchalant als het gaat ons voor te bereiden op wat er op ons afkomt gelet op de trends in de wereld van werk.

Er heerst ook veel onvrede en ongemak over de stand van de discussie en het gebrek aan gevoelde urgentie op het thema en evenzeer over het gebrek aan vooruitgang en het ontbreken van samenhang in beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. In de overtuiging van velen die we spraken, is de tijd van "pleisters plakken" voorbij en moet Nederland daadwerkelijk de bakens verzetten; toewerken naar een nieuwe ordening, die door een brede maatschappelijke alliantie gedragen kan worden.

De Commissie is gebleken dat er maatschappelijk veel energie is om (mee) te denken over en te werken aan een herontwerp voor de regels rondom werk. Om de bakens te verzetten en te komen tot zo'n 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.

*Maatschappelijke omslag nodig in denken over werk*
Aan de basis van de brede maatschappelijke alliantie ligt een gezamenlijke visie op arbeid. Die begint bij de onderkenning van het grote belang dat werk heeft voor iedereen die bij onze samenleving betrokken wil zijn. Werk heeft economische, persoonlijke en maatschappelijke waarde en die waarden moeten we gezamenlijk waarborgen.

De huidige regulering van werk slaagt daarin onvoldoende. We moeten het dus anders gaan doen. De Commissie wil met haar aanbevelingen bijdragen aan betere regels en aan een cultuur die werkenden in staat stellen duurzaam actief te blijven op de arbeidsmarkt en die leiden tot kwalitatief goed werk. De arbeidsmarkt van morgen zal herkenbaar moeten zijn aan wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid; voorwaarde daarvoor is een breed fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden. Op die manier kunnen we stimuleren dat werkgevenden en werkenden over en weer in elkaar investeren en zo een bijdrage leveren aan de versterking van het verdienvermogen. Tegelijkertijd kunnen we zo waarborgen dat niemand door de vloer zakt als het noodlot zich aandient terwijl we ook bouwen aan een nieuwe samenhang en cohesie in de maatschappij. Het land waarin wij willen werken verzekert de waarden van werk immers voor iedereen, niemand uitgezonderd.

Er is, zo is de Commissie in haar rondgang gebleken, veel steun voor deze richting. De Commissie is daarom optimistisch over de mogelijkheid om Nederland op die manier gezamenlijk sterker en eerlijker te maken.

# Deel II
# Het rapport

# 1 De waarden van werk

## 1.1 Werk, waar gaat het om?

Een advies dat gaat over de regulering van werk begint met de vraag wat werk inhoudt. In dit rapport definieert de Commissie werk als alle vormen van arbeid die economische, sociale en/of maatschappelijke waarde hebben. In ons advies ligt de focus op de (regulering van) betaald werk.

Werk is één van de belangrijkste aspecten van het menselijk bestaan. Werk voorziet in zowel de financiële middelen die nodig zijn voor het levensonderhoud als in mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving. Voor mensen is het een essentieel onderdeel van hun identiteit, eigenwaarde en emotioneel welbevinden. Dat betekent dat de omstandigheden waarin mensen werk verrichten belangrijk en bepalend zijn. Ze zijn immers wezenlijk voor de vraag op welke wijze werk voor mensen recht doet aan de psychologische, emotionele en fysieke aspecten van de menselijke waardigheid.

Werk heeft niet alleen waarde voor het individu. Het is ook waardevol voor zijn omgeving en de maatschappij. De werkende mens creëert economische waarde door het leveren van producten en diensten. Waar duurzaam wordt samengewerkt, kunnen werkenden en werkgevenden over en weer in elkaar investeren (goed werknemerschap/opdrachtnemerschap en goed werkgeverschap/opdrachtgeverschap). Zo ontstaat voor beide partijen meerwaarde. Voor de samenleving als geheel verhoogt werk brede welvaart en biedt het mogelijkheden om sociale zekerheden te organiseren. Door samen werk te verrichten worden ook sociale functies vervuld: samenwerking versterkt sociale samenhang. Mensen willen betrokken worden bij de gemeenschap waarin zij leven; werk is hierbij een wezenlijk element.

Werk vervult met andere woorden uiteenlopende functies voor mens en samenleving. Het gaat om zowel economische als om sociale en maatschappelijke functies. Maar werk genereert deze functies niet vanzelf. Arbeidsrechtelijke bescherming en inkomenszekerheid voor werkenden zijn niet uit het niets ontstaan. De introductie van regels rondom werk was een reactie op de “sociale quaestie”, de situatie aan het eind van de 19e eeuw, waarin werd gewerkt onder erbarmelijke omstandigheden. Om zowel voor het individu als voor de samenleving de waarden van werk zeker te stellen, bleken regels nodig die zijn gericht op het bereiken van een aantal doelen. Deze doelen staan nog steeds fier overeind. De Commissie identificeert drie hoofddoelen:

1. Werk is gericht op het creëren van economische waarde.
2. Werk is sociaal waardevol
3. Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven.

## 1.2 Werk is gericht op het creëren van economische waarde

Regels rond werk vervullen economische functies. De inzet van werk wordt gefaciliteerd zodat de hoogst mogelijke welvaart kan worden bereikt. In dit licht zorgen regels rond werk voor:

- **Ordening van arbeidsrelaties, verlaging van transactiekosten en bevordering van innovatie.** Er wordt door regels (rechts)zekerheid geboden aan werkenden en aan werkgevenden waardoor transactiekosten worden verlaagd en partijen weten waar zij aan toe zijn indien zij op basis van een contract werk laten verrichten of uitvoeren. Door collectief onderhandelen kunnen transactiekosten verder worden verlaagd. De zekerheid die partijen over en weer hebben, maakt het mogelijk dat werkenden en werkgevenden in elkaar investeren en zo kunnen bijdragen aan innovatie en productiviteit.
- **Het faciliteren van het behoud en doorontwikkeling van menselijk- en organisatiekapitaal.** De regels rond werk zijn erop gericht menselijk kapitaal te beschermen en verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door een veilige werkomgeving, gezonde arbeidsomstandigheden en (informele) scholing zeker te stellen. Door de zekerheid die contracten bieden, kunnen werkenden en werkgevenden over en weer investeren in zowel menselijk- als organisatiekapitaal.

- **Een toegankelijke arbeidsmarkt en efficiënte allocatie.** Regels rond werk werpen zo min mogelijk drempels op tegen toegang tot de arbeidsmarkt en tegen activiteiten om menselijk kapitaal wendbaar te houden en duurzaam te ontwikkelen. Ze zijn er, met in achtneming van de overige doelen die hieronder worden genoemd, op gericht vraag en aanbod van werk zo effectief, efficiënt en duurzaam mogelijk bijeen te brengen.

## 1.3 Werk is sociaal waardevol

De waarden van werk worden tekort gedaan wanneer werk een activiteit is die zomaar verhandeld kan worden. De activiteit is daarvoor te veel verbonden met de persoon van de werkende mens. Werk zal dan ook moeten plaatsvinden onder omstandigheden en voorwaarden die voor de samenleving aanvaardbaar zijn en recht doen aan de waardigheid van de mens. In dit licht zorgen regels rond werk voor:

- **Bescherming vanwege ongelijke onderhandelingspositie.** Omdat niet alle werkenden op eigen kracht aanvaardbare arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden kunnen uitonderhandelen, worden deze van overheidswege zeker gesteld (ongelijkheidscompensatie). Daarmee wordt een bodem gelegd en wordt een neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden tegengegaan.
- **Bescherming tegen inkomensrisico's, met risicodeling.** Om te voorkomen dat mensen in hun bestaanszekerheid worden bedreigd, worden inkomensrisico's (gedeeltelijk) afgedekt via het collectief. Inkomensverzekeringen bieden werkenden vangnetten om op terug te vallen wanneer zij (tijdelijk) niet meer zelf kunnen voorzien in hun levensonderhoud.
- **Toerusting op volwaardige participatie van iedereen die kan werken (inclusie).** De regels rond werk zorgen voor de borging van het belang van werk als waardevolle taakvervulling voor ieder mens (inclusief mensen met een beperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt hebben waardoor zij een lagere verdiencapaciteit hebben) en het zich betrokken weten bij de samenleving waarin men leeft.

## 1.4 Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven

Regels rond werk normeren gedrag ten behoeve van uiteenlopende maatschappelijke doelen. De regels hebben daardoor een bredere doorwerking in de samenleving. Door het reguleren van bijvoorbeeld arbeidstijden worden ook andere doelen dan bescherming van de werkende bediend: bijvoorbeeld de verkeersveiligheid.

Ten slotte: regels rond werk kunnen elkaar versterken in het behalen van bovenvermelde doelen, maar ook verzwakken of zelfs tegenwerken, afhankelijk van hoe de regels zijn vormgegeven. De opgave is ervoor te zorgen, dat de onderscheiden economische, sociale, en maatschappelijke doelen van werk in elkaars verlengde (komen te) liggen en elkaar gaan versterken. Wanneer veranderingen optreden in de samenleving of in de economie zullen regels veelal opnieuw vormgegeven moeten worden om de onderlinge samenhang veilig te stellen. Daar waar dit niet of onvoldoende gebeurt, belemmeren regels het zo goed mogelijk realiseren van de waarden van werk.

# 2 Historische ontwikkeling van de regels rondom werk en trends in de wereld van werk

## 2.1 Inleiding

Vanwege de economische, sociale en maatschappelijke waarden van werk en het belang van werk voor zowel individu als samenleving, worden van oudsher regels gesteld aan de omstandigheden en voorwaarden waaronder wordt gewerkt. In Nederland is vanaf het eind van de negentiende eeuw een stelsel van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscale regels ontstaan waarmee deze verschillende doelen worden nagestreefd. In dit hoofdstuk wordt eerst kort geschetst op welke grondslagen de huidige regels rondom werk zijn ontstaan (paragraaf 2.2).

Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen voor de voorzienbare toekomst (trends) in de wereld van werk in kaart gebracht (paragraaf 2.3). Trends hebben impact op de wereld van werk en daarmee op de vorm en inhoud van werk. Inzicht in deze trends is van belang om te bepalen waar de huidige regels rond werk op moeten inspelen.

## 2.2 Hoofdlijnen historische ontwikkeling huidige stelsel in drie fasen

Tot het laatste kwart van de negentiende eeuw bemoeit de Nederlandse overheid zich nauwelijks met de regulering van werk. Het verrichten van werk wordt vooral gezien als een aangelegenheid tussen vrije en gelijke partijen. De industrialisatie en de veranderingen in de organisatie van werk leiden ertoe dat grote groepen economisch afhankelijke werkenden naar steden trekken om daar, vaak onder slechte omstandigheden, eenvoudig productiewerk te verrichten. Het (vrijwel) ongeregeld laten van werk, leidt in die context zowel sociaal als economisch tot onaanvaardbare uitkomsten zoals kinderarbeid en dagloners die in armoede leven. De overheid grijpt in om deze 'sociale quaestie' aan te pakken. Het speelveld van regels rondom het verrichten van werk krijgt vervolgens – grofweg – zijn huidige vorm in drie tijdsblokken.

**a. Opbouw: de fundamenten worden gelegd (einde negentiende eeuw – 1940)**
In deze periode wordt het fundament gelegd voor de huidige regulering van werk. De overheid brengt een balans aan tussen de economische belangen van een zich ontwikkelende industriële economie en de sociale belangen van individuen en samenleving. Vanaf het eind van de negentiende eeuw gaat de overheid over tot het reguleren van arbeidsomstandigheden, (collectieve) arbeidsverhoudingen en het bieden van verzekeringen tegen sociale risico's die samenhangen met het verrichten van werk (ziekte, invaliditeit, ouderdom). Ook wordt de leerplicht ingevoerd voor kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar. Deze leerplicht wordt in deze periode gaandeweg verder uitgebreid, eerst naar dertien jaar en vervolgens naar veertien jaar.

In wetgeving wordt in deze periode een balans gezocht tussen de belangen van werkgevenden en de belangen van werkenden. In wetgeving wordt aan alle partijen rechtszekerheid geboden door regels rondom werk op schrift te stellen en rechten en plichten vast te leggen. Werkgevenden krijgen juridische zeggenschap over niet-zelfstandige werkenden en deze werkenden worden, in de vorm van toegekende bescherming, gecompenseerd voor hun minder sterke positie tegenover de werkgevenden. Werkenden die daaraan het meest behoefte hebben worden beschermd: het betreft niet-zelfstandige (ondergeschikte) werkenden die vaak economisch afhankelijk zijn van het 'verkopen' van arbeidskracht. Voor deze niet-zelfstandige werkenden geldt dat hun sociaaleconomische zwakkere positie op een uniforme wijze wordt gecompenseerd door het arbeidsrecht en werknemersverzekeringen, via de Ziektewet (ZW) en Invaliditeitswet.

De toegekende bescherming is dwingend en kan niet worden uitgesloten: als werkenden onder een gezagsverhouding voor een werkgever werken, loon ontvangen en persoonlijk werk verrichten in dienst van de werkgever is sprake van een arbeidsovereenkomst met die werkgever en geldt deze bescherming ongeacht de door partijen gemaakte afspraken. Op deze wijze wordt voorkomen dat werknemers gedwongen (door hun zwakkere onderhandelingspositie) afstand kunnen doen van hun bescherming. In de eerste drie decennia van de twintigste eeuw ontwikkelt zich eveneens het instrument van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Vertegenwoordigers van werknemers – vakbonden – en werkgevers

maken bij cao-afspraken die voor betrokken werkgevers en werknemers in een bepaalde sector gelden. Dit vergroot de onderhandelingsmacht van werknemers en voorkomt de concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Werkenden die als zelfstandige werken, middenstanders en vrije-beroepsbeoefenaren, worden niet beschermd via het (collectieve) arbeidsrecht en de werknemersverzekeringen. Zij worden geacht hun eigen voorwaarden uit te kunnen onderhandelen en geen behoefte te hebben aan de bovengenoemde bescherming. Zo ontstaat een arbeidsmarkt met een duidelijke scheidslijn tussen zelfstandigen en werknemers. Binnen de arbeidsovereenkomst dient de werkgever als aangrijpingspunt voor overheidsregulering en gaat de werkgever een spilfunctie vervullen bij de organisatie van wettelijke bescherming als verantwoordelijke of 'geadresseerde' van wettelijke voorschriften. Denk daarbij onder andere aan zaken als ontslagbescherming en arbeidsvoorwaarden. Zo wordt de contractvorm leidend voor de vraag in welke mate een werkende wettelijke bescherming toekomt.

### b. Uitbouw: verdere ontwikkeling van de regulering van werk (1940 – 1980)

In deze periode wordt de regulering van werk uitgebreid en komt er meer oog voor de bescherming van zelfstandigen; tegelijkertijd blijft de contractvorm en het al dan niet bestaan van een relatie tussen werknemer en werkgever in hoge mate leidend voor de geboden bescherming van werkenden.

De eerste belangrijke ontwikkeling is de introductie van volksverzekeringen.[7] Deze verbreding en uitbouw van de sociale zekerheid verkleint de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen. Door de komst van een volksverzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid verankerd in de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) kunnen alle werkenden bijvoorbeeld aanspraak maken op een uitkering op het niveau van het bestaansminimum. De bredere sociale basis en bescherming voor zelfstandigen in deze periode komt ook tot uitdrukking in het invoeren van een fiscale zelfstandigenaftrek voor kleine zelfstandigen, als compensatie voor de hoge inflatie en ongunstige inkomensontwikkeling. De verschillen tussen werknemers en zelfstandigen worden anderzijds ook vergroot door uitbreiding van werknemersverzekeringen (tegen het risico van werkloosheid en ziektekosten), waar zelfstandigen niet onder vallen.

De tweede belangrijke ontwikkeling is dat de ontslagbescherming voor de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt uitgebreid door de introductie van de preventieve toets. Ontslag van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet voortaan goed gemotiveerd worden. Gebeurt dit niet dan keurt een publieke instantie dan wel de rechter het ontslag niet goed en moet de werkgever de arbeidsovereenkomst met de werknemer voortzetten (verplichting tot tewerkstelling werknemer). Zo ontstaat gaandeweg "baanzekerheid" voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en nemen de kosten en risico's van deze werknemers voor een werkgever toe ten opzichte van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. In deze periode neemt de praktijk van het kortdurend (uitzending) en langdurig (in- en uitlening en detachering) ter beschikking stellen en het gebruik van oproepcontracten toe. Ook worden de Wet op de ondernemingsraden (WOR), waarmee de inspraak van werknemers in ondernemingen wordt geregeld en gaandeweg wordt uitgebreid; ook worden de vakantiedagenregeling en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) ingevoerd.

De leerplicht wordt in deze periode verlengd tot en met de vijftienjarige leeftijd als gevolg van de leerplichtwet 1969. Daarbij wordt tevens een toezichthouder aangesteld, de leerplichtambtenaar. De leerplicht wordt gaandeweg verder verlengd tot en met de zestienjarige leeftijd. Het onderwijsbeleid blijft voornamelijk gericht op de initiële fase, dus voorafgaand aan het betreden van de arbeidsmarkt.

### c. Disbalans: versnippering van het speelveld (1980 – nu)

Aan het einde van de jaren zeventig is het sociale zekerheidsbouwwerk zo sterk uitgebreid dat het de economie en samenleving schade toebrengt. De sociale en economische doelen van de regulering van werk liggen, anders gezegd, duidelijk niet meer in elkaars verlengde. Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt daarom een aantal hervormingen doorgevoerd. Leidend hierbij is de gedachte dat al te zorgend is opgetreden bij de uitbouw van de sociale zekerheid. In 1990 telt Nederland bijna 900.000 arbeidsongeschikte werknemers. Na de constatering van toenmalig premier Lubbers "Nederland is ziek", komt binnen de sociale zekerheid meer nadruk te liggen op versobering, participatie, re-integratie en eigen verantwoordelijkheid. Ook daarbij dient de werkgever als aangrijpingspunt voor regulering: de sociale zekerheid wordt voor een deel belegd bij de werkgever door de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte te verlengen van zes

[7] De werkingssfeer van werknemersverzekeringen wordt verbreed naar groepen zelfstandigen die qua arbeidsmarktpositie gelijkenis vertonen met werknemers en met hen gelijkgesteld worden (fictieve dienstbetrekking).

naar 52 weken in 1998 en naar 104 weken in 2004. Gedurende deze termijn is de werkgever tevens verplicht zich in te spannen voor de re-integratie van de werknemer. Is sprake van onvoldoende re-integratie inspanningen, dan kan de loondoorbetalingsverplichting met nog eens 52 weken worden verlengd tot 156 weken.

In deze periode laat ook de invloed van Europa zich gelden in de vorm van de implementatie van een reeks Europese richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling, de herstructurering van ondernemingen (onder meer: collectief ontslag en overgang van onderneming) en de inrichting van de arbeidsovereenkomst zelf (onder meer: arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, arbeidsduur, vakantie en de organisatie van de arbeidstijd, informeren van de werknemer over zijn arbeidsovereenkomst).

Het in 1996 door de vakbonden en werkgevers in de Stichting van de Arbeid bereikte sociaal akkoord 'Flexibiliteit en Zekerheid' vormt de basis van de op 1 januari 1999 in werking getreden Wet flexibiliteit en zekerheid. De verschillen tussen vaste en tijdelijke contracten worden te groot gevonden en er wordt gezocht naar manieren om tot een efficiëntere allocatie van werk te komen en concurrerend te blijven, tegen de achtergrond van globalisering, het ontstaan van een Europese arbeidsmarkt en de opkomst van ICT. De twee belangrijkste maatregelen die de vakbonden en werkgeversorganisaties uitwerkten zijn de regulering van uitzendwerk en de introductie van de zogenoemde ketenregeling op basis waarvan met een werknemer drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten. Mede in het licht van de in de jaren '90 algemene heersende opvatting dat meer marktwerking nuttig is, ontstaat als gevolg van de Wet flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt fors meer ruimte om werk flexibel te organiseren.

De maatregelen uit de Wet flexibiliteit en zekerheid leiden er allereerst toe dat de verschillen in kosten en bescherming tussen verschillende categorieën werknemers vanaf eind jaren negentig verder toenemen. Flexibele contracten (met name bijzondere arbeidsrechtelijke regimes voor uitzend- en oproepwerk) maken tijdelijk werk aantrekkelijker voor werkgevers en veroorzaken dat werknemers langdurig kunnen worden ingezet op een tijdelijk contract. Min of meer tegelijkertijd met de flexibiliseringstendens ontwikkelt de ontslagbescherming van het contract voor onbepaalde tijd zich steeds meer van bescherming tegen ontslag als zodanig naar een financiële compensatie in de vorm van een vergoeding bij ontslag (de kantonrechtersformule). Gecombineerd met het toekennen van de (ook financiële) verantwoordelijkheid voor werkgevers rondom ziekte en re-integratie ontstaat daardoor een steeds groter wordende kloof tussen contracten voor onbepaalde tijd en andere contracten zowel wat betreft bescherming voor werknemers als wat betreft kosten en risico's voor werkgevers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de groep insiders (met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) sinds eind jaren '90 steeds kleiner is geworden ten opzichte van de groep outsiders (werknemers met een ander contract). Tussen 2003 en 2019 is het aantal werknemers met een flexibel contract met bijna een miljoen toegenomen.[8]

Ook de verschillen in bescherming en kosten tussen werknemers en zelfstandigen worden groter. In 1998 wordt de AAW, de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid afgeschaft. Voor zelfstandigen komt er een aparte regeling: de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) die al snel weer wordt afgeschaft. De reden hiervoor lag niet alleen in de te hoge premies. In die tijd groeide ook de overtuiging dat een verzekeringsplicht niet goed past bij het zelfstandig ondernemerschap. Bij die status hoort de vrijheid en de verantwoordelijkheid zelf te bepalen hoe het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt opgevangen. Bijvoorbeeld door daarvoor middelen te reserveren of een verzekering af te sluiten bij een private verzekeraar. Zelfstandigen verliezen daarmee het recht op basale inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Het verschil tussen werknemers en zelfstandigen wordt daardoor weer groter.

Waar de wettelijke bescherming van zelfstandigen verdwijnt, wordt ondernemerschap en de keuze om werkzaamheden niet meer in loondienst van een werkgever, maar als zelfstandige te verrichten gefaciliteerd en gestimuleerd; met name door de introductie van de Verklaring Arbeidsrelatie (de VAR) en de vrijwaring van loonbelasting en premies voor opdrachtgevers, de uitbouw van fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling en de afschaffing van de verzekering voor zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid. De cijfers laten zien dat deze regelingen aantrekkingskracht uitoefenen om als werkenden (als) zelfstandige te (laten) werken: tussen 2003 en 2019 groeide het aantal zelfstandigen met bijna 500.000.[8]

Door de maatregelen tussen eind jaren negentig en begin jaren tien van de 21e eeuw zijn de verschillen in kosten en bescherming tussen zelfstandigen en werknemers en werknemers onderling toegenomen. De afgelopen jaren is onder

8 Aantal flexwerkers in 15 jaar met drie kwart gegroeid, CBS (2019).

meer met de Wet werk en zekerheid (2015), de Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (2016) en met name door de Wet arbeidsmarkt in balans (2020) geprobeerd het evenwicht in kosten en bescherming tussen verschillende categorieën werkenden te herstellen. De verschillen tussen werknemers onderling zijn hierdoor verkleind, maar ook na de invoering van deze wetten blijven grote verschillen in kosten en beschermingsniveau bestaan tussen werknemers en zelfstandigen en tussen de verschillende categorieën werknemers onderling. Uit het regeerakkoord van het huidige kabinet blijkt dat de komende jaren, naast het brengen van balans in de regulering van verschillende categorieën werknemers, verder ingezet wordt op het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Het kabinet heeft hiervoor eind 2019 een wetsvoorstel ter consultatie aangeboden, de Wet minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring[9], maar dit voorstel is (nog) niet aan het parlement aangeboden.

## 2.3 Belangrijkste trends in de wereld van werk

In deze paragraaf wordt gekeken naar dominante trends waarmee rekening moet worden gehouden bij het nadenken en vormgeven van de toekomstige regulering van werk. Deze trends helpen ons na te gaan in hoeverre de huidige regels rond werk passen bij de huidige en toekomstige tijd. Hierbij past enige bescheidenheid. We kennen immers de toekomst niet en kunnen niet voorspellen in hoeverre en in welke mate trends zich doortrekken naar de toekomst en ook is de causaliteit tussen trends en de impact niet altijd bekend. Desondanks is het van belang huidige trends mee te nemen in afwegingen om een relevante toekomstgerichte beleidsrichting te kunnen ontwikkelen voor de regels rond werk.

In de sub paragrafen hieronder onderzoeken we de meest relevante trends en brengen in kaart wat de impact is (of kan zijn) op de wereld van werk.

### 2.3.1 Technologische ontwikkelingen

Automatisering en robotisering leiden tot hogere efficiency, waardoor we steeds meer kunnen doen met minder input door mensen: technische hulpmiddelen zorgen ervoor dat we met elkaar meer waarde creëren per gewerkt uur. Dit is geen nieuwe ontwikkeling. Steevast leiden technologische ontwikkelingen ook tot minder zwaar, schoner en veiliger werk en plukt de samenleving als geheel hier uiteindelijk de vruchten van. Er is geen reden te veronderstellen dat de snelheid van de wijze waarop technologische vernieuwing ons werk en leven beïnvloedt de komende tijd zal afnemen. Automatisering en robotisering zullen ook in de voorzienbare toekomst kansen bieden meerwaarde te creëren in materiële zin (via een stijgende arbeidsproductiviteit) en de kwaliteit van werk in immateriële zin te verbeteren (minder zwaar, schoner, veiliger, uitdagender en afwisselender werk).

Ondanks deze positieve effecten kunnen er (tijdelijk) ook negatieve effecten zijn. Sinds de industriële revolutie verdwijnen bepaalde beroepen en ontstaan nieuwe doordat menselijke spierkracht en rekenkracht worden vervangen door machines. Momenteel bevinden we ons in een tijd waarin de typische middenklasse banen uit de tweede helft van de 20e eeuw onder druk staan. Niet alleen de fabrieksarbeider wordt langzaamaan vervangen door robots, ook de administratief medewerker is vaker overbodig. Mede door informatie- en communicatietechnologie is het eenvoudiger om werk te “offshoren” (zie globalisering hieronder). Het zijn daarbij niet in één klap hele beroepen die verdwijnen: meestal zijn het bepaalde taken binnen een beroep die worden geautomatiseerd of verplaatst. Daardoor verandert geleidelijk het takenpakket dat bij een beroep hoort en zijn er geleidelijk minder mensen nodig om hetzelfde werk te verzetten. We weten niet hoeveel banen uiteindelijk zullen verdwijnen en vervangen zullen worden door nieuwe. De meeste schattingen houden het op zo’n tien tot twintig procent het komende decennium.[10]

Dit betekent dus niet dat er in de voorzienbare toekomst massawerkloosheid dreigt – dat is in het verleden nooit de uitkomst van technologische ontwikkeling geweest – maar wel dat een substantieel deel van de werkenden hun takenpakket zal moeten aanpassen aan een veranderende vraag naar arbeid. Daarbij kunnen winnaars en verliezers ontstaan. En net als bij technologische ontwikkelingen in het verleden is er tot op zekere hoogte een keuze te maken tussen het omscholen van werkenden waarvan kennis en vaardigheden zijn verouderd, en het laten afvloeien van deze mensen in uitkeringsregelingen. Daarbij geldt dat de maatschappelijke kosten van de tweede optie steeds duurder

[9] Consultatie Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019).
[10] Zie bijvoorbeeld: The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries, OESO (2016).

worden door de stijgende levensverwachting (zie demografie hieronder), nog afgezien van de sociale en maatschappelijke effecten die met deze optie gepaard gaan.

Technologische ontwikkelingen hebben effect op de vraag naar werk. Van belang daarbij is de 'elasticiteit van substitutie' tussen arbeid en kapitaal (technologie). Indien arbeid vooral complementair is met technologie (elasticiteit < 1) neemt de vraag naar arbeid toe naarmate machines beter of goedkoper worden en stijgt de prijs van arbeid, oftewel het loon van werknemers. Indien arbeid vooral substitueerbaar is met technologie (elasticiteit > 1) neemt de vraag naar arbeid juist af en daalt het loon. Op macroniveau blijkt arbeid vooralsnog complementair met technologie en is technologische vooruitgang dus gunstig voor de aanbieders van arbeid. Maar waarschijnlijk hangt de mate van substitueerbaarheid af van de kennis en vaardigheden van mensen, waarbij lager opgeleiden vaker substitueerbaar zijn dan hoger opgeleiden. Gevolg van substitutie is een daling van de prijs van lager geschoold werk, wat tot een verschuiving van de vraag naar lager geschoold werk leidt, bijvoorbeeld een stijgende vraag in de horeca of schoonmaak.

Technologische ontwikkelingen kunnen er uiteindelijk voor zorgen dat een steeds grotere groep mensen enkel nog hun werk (arbeid) kan aanbieden die substitueerbaar is met technologie, terwijl een steeds kleinere groep – bijvoorbeeld degenen die robots ontwerpen, maken en onderhouden – arbeid kan aanbieden die complementair is met technologie. Dit kan op lange termijn een fundamenteel nieuw vraagstuk opleveren van herverdeling van het nationaal inkomen naar mensen waarvan de eigen arbeid nauwelijks meer van economische waarde is. Dit is echter een hypothetisch toekomstscenario dat zich vooralsnog niet manifesteert.

Specifieke technologische ontwikkelingen roepen nu al wel vragen op. Eén daarvan is de opkomst van digitale marktplaatsen voor werk; de zogenoemde internetplatforms. Het aandeel platformwerk in de Nederlandse economie is op dit moment nog zeer beperkt, circa 0,4 procent. Mogelijk dat dit de komende jaren toeneemt.[11] Het is niet duidelijk welk deel van het werk op lange termijn efficiënt via internetplatformen kan worden georganiseerd, we weten dus niet of dit een substantieel deel van de arbeidsmarkt gaat betreffen. Deze ontwikkeling lijkt mede afhankelijk van de wijze waarop wetgevers besluiten platformwerk te reguleren; worden platformwerkers gezien als zelfstandigen of als werknemers? In Californië, bakermat van techbedrijven, is recent wetgeving aangenomen, die bepaalt dat platformwerkers in beginsel aangemerkt worden als werknemer.

Platforms kunnen impact hebben op duurzame arbeidsrelaties. Een traditionele verklaring voor het bestaan van bedrijven die langdurige arbeidsrelaties met werkenden aangaan, is dat het ondoenlijk is om alle klussen die gedaan moeten worden in een productieproces op individuele basis in de markt aan te besteden. De transactiekosten hiervan zijn te hoog, omdat het zoeken van opdrachtnemers tijd en geld kost. Daarnaast is er sprake van beperkte informatie die werkenden en werkgevenden van elkaar hebben. Het is dan goedkoper en minder risicovol werkenden langer te binden. Inmiddels zorgen internetplatforms echter voor een drastische verlaging van de transactiekosten en -risico's van aanbesteding van bepaalde, relatief standaard werkzaamheden. Het matchen van werkenden en werkgevenden is simpeler geworden door hulpmiddelen die het zoeken vereenvoudigen. Via rating-systemen krijgen werkenden en werkgevenden inzicht in de potentiële kwaliteit die kan worden verwacht (reputatie wordt inzichtelijker – een slechte beoordeling (review) kan financiële consequenties hebben). Deze functies maken dat de noodzaak afneemt voor bedrijven om werkenden voor langere tijd aan zich te binden.

Tegelijkertijd verlagen digitale platforms de drempel voor werkenden en werkgevenden om actief te worden als aanbieder/consument van bepaalde diensten: het hebben van een netwerk is immers niet meer vereist en vaak is er sprake van een vereenvoudiging (en daarmee verlaging van transactiekosten) van de matching procedure (bijvoorbeeld als gevolg van de rating systemen). Hiermee kunnen platformen positief bijdragen aan de waardecreatie op macroniveau. Als er minder frictie is tussen vraag en aanbod, kan de match tussen vraag en aanbod gemiddeld sneller én productiever zijn. Zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant is er dus een natuurlijke beweging om werk dat eenvoudig via platformen kan worden aanbesteed, ook te organiseren via platformen. Oftewel: aanbieders van werk hoeven minder lang werkloos op de bank te zitten, en kunnen meer verdienen wanneer ze werken. Tot op heden is het bijeenbrengen van vraag en aanbod van werk via een internetplatform wel efficiënter, maar de transactiekosten zijn nog steeds niet nul. Een belangrijk aspect hiervan is dat de tijd tussen taken voor rekening van de aanbieder van het werk is, hetgeen nieuwe uitdagingen met zich brengt.

[11] De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, SEO (2018).

Platformen kunnen er voorts toe leiden dat werk steeds minder vaak georganiseerd zal worden via een traditionele werkgever. De werkgever als eigenaar of exploitant van de onderneming waarin de werknemer werk verricht, en die in het arbeidsrecht fungeert als verantwoordelijke of 'geadresseerde' van de in het arbeids-, sociaalverzekeringsrecht en andere wetgeving neergelegde regels en voorschriften, zou in een dergelijk scenario grotendeels kunnen verdwijnen.

Deze ontwikkeling heeft echter wel belangrijke implicaties voor de bescherming en toerusting van werkenden. Wanneer de werkgever verdwijnt als aanspreekpunt voor allerlei aspecten van bescherming – bijvoorbeeld de preventie van en re-integratie bij ziekte – is de vraag hoe we werkenden de gewenste bescherming geven. Een platformwerker kan immers gemakkelijk worden ingewisseld voor een ander zodra blijkt dat die ander het net iets beter of goedkoper kan. Ook voor de waardecreatie leidt dit niet per se tot betere uitkomsten. Het is nu immers vaak de werkgever die investeert in het menselijk kapitaal van werkenden (bijvoorbeeld via opleiding) en het fysiek kapitaal (bijvoorbeeld machines) waarmee de werkende zijn productiviteit kan verhogen. De vraag is of platformwerkers de middelen en prikkels hebben om de maatschappelijk gewenste investeringen te doen. Dat met behulp van digitale platforms werk wordt opgeknipt in gedetailleerd afgebakende taken of klussen, is overigens geen ontwikkeling die uitsluitend is gericht op het ontwijken van arbeidsrechtelijke regulering en kan dan ook niet zonder meer worden beperkt.[12]

Een ander reguleringsvraagstuk ontstaat doordat aanbieders van arbeid sterk afhankelijk kunnen worden van één platform, wat de platformbedrijven in een machtspositie brengt ten opzichte van de werkenden.[13] Zo bepalen de matching-algoritmes van het platform in hoeveel zoekopdrachten van klanten naam of bedrijf naar boven komt, en kan het platform de prijs die ontvangen wordt voor de diensten begrenzen of zelfs helemaal bepalen. Wanneer platformwerkers zelfstandigen zijn, mogen zij op basis van mededingingsregels niet collectief onderhandelen over de prijs van hun diensten.[14] Platforms kunnen exclusiviteitseisen stellen – diensten mogen dan bijvoorbeeld niet op een concurrerend platform worden aangeboden – en het is lastig of zelfs onmogelijk om klantrecensies mee te nemen naar een ander platform. Dit alles kan ertoe leiden dat de platformwerker op papier zelfstandige is, maar in de praktijk sterk economisch afhankelijk is van het platformbedrijf.

## Conclusies

- Technologische ontwikkelingen zullen ook in de toekomst de mogelijkheden voor waardecreatie vergroten, door stijging van de arbeidsproductiviteit en het efficiënter bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.
- De geschiedenis leert dat niet iedereen hiervan (meteen) profiteert; technologische ontwikkelingen zullen tot nieuwe verdelingsvraagstukken leiden.
- Met name lager en middelbaar opgeleiden kunnen, wanneer hun werk overwegend uit routinematige en makkelijk te automatiseren taken bestaat, getroffen worden door werkloosheid indien zij zich niet weten aan te passen door bijvoorbeeld om- of bijscholing.
- In de regulering van werk ontstaan de komende jaren vooral knelpunten doordat bepaalde werkzaamheden eenvoudiger kunnen worden georganiseerd zonder een werkgever (in de vorm van een klassieke arbeids-organisatie die het uitgangspunt vormt binnen de huidige regulering), terwijl:
  - de werkgever momenteel op veel terreinen het aanspreekpunt is voor de bescherming en toerusting van werkenden; en
  - werkenden zonder werkgever economisch afhankelijk kunnen zijn van één (platform)bedrijf, zonder mogelijkheid zich te organiseren.

[12] Onder meer het Europese grondrecht van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) staat dit niet toe.
[13] Zie bijvoorbeeld: Kluseconomie is meer dan Uber en Deliveroo, Frenken en Van Slagteren (2018).
[14] Recent heeft de ACM hier enkele voorwaarden aan gesteld, zie Leidraad tariefafspraken zzp'ers, ACM (2019).

### 2.3.2 Politiek-economische ontwikkelingen

Internationale handelsbarrières zijn de afgelopen decennia in rap tempo afgebouwd. Ondanks het recente handelsconflict tussen de VS en China en de crisis in de WTO, bedragen invoerheffingen gemiddeld nog maar enkele procenten en zijn daarmee nauwelijks nog van invloed op de plek waar productie plaatsvindt.

Daarnaast heeft de informatie- en communicatietechnologie ervoor gezorgd dat informatie over productie-mogelijkheden eenvoudig wereldwijd uitgewisseld kan worden, is het bruto nationaal product wereldwijd steeds 'lichter' geworden (denk aan alle diensten die via internet gaan) en zijn de kosten van transport per kilogram en per kilometer gedaald. Dit alles heeft geleid tot internationale waardeketens waarbij de onderdelen van een product worden gemaakt op de plek waar dit het meest kostenefficiënt kan worden gedaan. In deze waardeketens specialiseren bedrijven zich op één schakel en wordt werk in kleinere eenheden opgedeeld. Branches en sectoren kennen mede daardoor niet langer de duidelijke grenzen die ze vroeger hadden.

Werk dat in Nederland niet meer kostenefficiënt is, verdwijnt naar landen waar de loonkosten lager liggen. Specialistisch werk en niet-verhandelbare diensten (kapper, postbezorging) worden dominant. Gemiddeld genomen neemt de productiviteit in Nederland toe doordat we ons kunnen specialiseren in werk waarmee we de meeste waarde toevoegen, kunnen we steeds gemakkelijker onze producten exporteren en is er een toename van de waardecreatie in Nederland.

Naarmate productieprocessen gemakkelijker op te knippen zijn en over de hele wereld uit te spreiden, zullen relatief simpele maar arbeidsintensieve onderdelen van het productieproces ofwel lager beloond worden in Nederland, ofwel verdwijnen naar het buitenland. Daarbij moet worden bedacht dat een lagere beloning in Nederland niet alleen een lager loon hoeft te zijn, maar ook kan bestaan uit minder bescherming voor de werkende, bijvoorbeeld soberdere secundaire arbeidsvoorwaarden, of via het vervallen van de werknemersverzekeringen wanneer werknemers worden vervangen door zelfstandigen. Dit zet druk op de verdeling van de welvaart, doordat lager productieven (degene die alleen relatief simpel en routinematig, maar arbeidsintensief werk vervullen), waarschijnlijk meer concurrentie ondervinden, dan hoger productieven (degenen die relatief minder routinematige en meer diverse arbeidstaken kunnen vervullen). Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met baanpolarisatie.

Behalve dat de productie internationaal steeds mobieler is geworden, bestaat dankzij de Europese interne markt ook een sterk toegenomen geografisch gebied van waaruit mensen zich in Nederland kunnen vestigen om werkzaamheden te verrichten. Daarbij kunnen werknemers elders uit Europa concurreren met Nederlandse werkenden. Studies schetsen dat er van verdringing van Nederlandse werknemers vooralsnog nauwelijks sprake lijkt te zijn, al bestaan er sectoren waar deze druk hoger is geworden.[15]

Voor de regulering van werk is tevens relevant dat de interne markt, met name het vrij verkeer van diensten, heeft gezorgd dat het in bepaalde sectoren mogelijk én aantrekkelijk is om – al dan niet door creatief gebruik van constructies – arbeidskrachten uit Europese landen met een lager loonkostenniveau te laten werken in Nederland. De Europese arbeidsmarkt zorgt voor een ruim aanbod van werkenden die bereid zijn in Nederland relatief goedkoop werk te verrichten in Nederland.[16] Het gaat vaak om een besparing op de bescherming van werkenden door het omzeilen van kostenverhogende arbeidsvoorwaarden zoals aanvullend pensioen of (bovenwettelijke aanvullingen op) de volks- en werknemersverzekeringen. Ook een (gepercipieerd) lager risico op ziekteverzuim of andere productiviteitsrisico's kan hierbij een rol spelen, evenals de mogelijk grotere afhankelijkheid van buitenlandse werkenden (die bijvoorbeeld een zwakker netwerk hebben in Nederland, hun rechten minder goed kennen, en/of afhankelijk zijn van huisvesting verzorgd door de werkgever).

Dit alles heeft ervoor gezorgd dat producten goedkoper worden, omdat onderdelen van een product of dienst worden gemaakt op de locatie waar dit het meest kostenefficiënt is. Als Nederland en de bedrijven die hier produceren niet (kosten) efficiënt zijn kan de productie naar het buitenland worden verplaatst. Dit dwingt Nederland op macroniveau de arbeidsproductiviteit te verhogen of kosten te verlagen om het vestigingsklimaat aantrekkelijk te houden en daarmee de vraag naar werk te stimuleren.

---

[15] Verdringing op de arbeidsmarkt - beschrijving en beleving, CPB en SCP (2018).
[16] Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).

## Conclusies

- Globalisering en de Europese interne markt leiden op macroniveau tot een toename van de waardecreatie in Nederland door een stijgende arbeidsproductiviteit.
- Beide ontwikkelingen zorgen echter ook voor een groter aanbod van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt die soms ook bereid zijn om werk te verrichten, onder de in Nederland geldende standaarden.
- Niet iedereen profiteert in gelijke mate van internationalisering. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden is gemakkelijker geworden, wat kan leiden tot een lager dan gewenst niveau van bescherming voor werkenden.

### 2.3.3 Veranderende preferenties

De laatste decennia is sprake van een afnemende deelname aan 'traditionele' instituties en organisaties.[17] Er is geen eenduidig beeld dat mensen individualistischer worden in de zin van 'ieder voor zich'; wel is duidelijk dat steeds meer mensen zich aansluiten bij in aantal en verscheidenheid toenemende clubs van hun eigen voorkeuren. Jongeren zijn in steeds mindere mate aangesloten bij de kerk, vakbond of politieke partij van hun ouders en zijn vaker via internet verbonden aan 'communities' waar zij zich uiten, organiseren en vertegenwoordigd voelen door 'social influencers'. In het verlengde hiervan ontstaat over de hele linie meer behoefte aan regie en zeggenschap over de invulling van de eigen arbeid.

Zelfstandigen noemen de behoefte aan vrijheid en zeggenschap als een van de redenen om zelfstandige te worden. Ook is de beslissing niet als werknemer maar als zelfstandige te werken ingegeven door financiële motieven.[18] Het kunnen aanpassen van je arbeidzame leven aan je eigen wensen en voorkeuren is op zichzelf gunstig voor de (immateriële) welvaart.[19]

De toegenomen diversiteit in voorkeuren leidt tot vragen over de manier en het niveau waarop we (inkomens)solidariteit kunnen organiseren. Een voorkeur voor solidariteit ontstaat immers ofwel uit een gevoel van verbondenheid binnen een groep of gemeenschap ('het zijn mensen zoals ik'), ofwel uit welbegrepen eigenbelang ('het kan ook mij overkomen').[20] Solidariteit is moeilijk 'af te dwingen' in een diverse groep indien ook de te verzekeren risico's evident uiteenlopen tussen individuen. Aan de andere kant lijkt de behoefte aan zekerheid niet minder geworden, sterker nog; veel mensen hebben de laatste jaren een groeiende onzekerheid ervaren. Mensen zien de bescherming waarover zij nu nog beschikken bedreigd worden.[21] Kortom, de sociale zekerheid wordt niet meer als zeker ervaren.

Ook door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen en het inwisselen van het kostwinnersmodel voor een 'anderhalf-verdienersmodel' hebben werkenden meer behoefte gekregen werk en privé flexibel te combineren. Bijvoorbeeld om naast betaald werk te kunnen zorgen voor kinderen, ouders of andere naasten. Dat wordt overigens eerder ervaren als een noodzaak dan als een keuze, niet in het minst door de nadruk die de overheid legt op mantelzorg in verband met de vergrijzing. Verlofregelingen en subsidies voor kinderopvang zijn gerealiseerd om te stimuleren dat werkenden de arbeidsmarkt niet verlaten in periodes van intensieve zorgverantwoordelijkheid. Het werken op basis van deeltijdcontracten, flexibele contracten of als zelfstandige kan tevens helpen om de benodigde flexibiliteit te realiseren. Betaald en niet-betaald werk kan via dergelijke vormen gemakkelijker gecombineerd worden dan via een 'traditionele baan'. Sinds 2007 zijn meer dan de helft van alle banen in Nederland deeltijdbanen.

Ondanks de toegenomen diversiteit aan leefvormen – met een afnemend belang van het kostwinnersgezin – en toegenomen behoefte werk en privé flexibel te combineren, blijft (uitzicht op) een contract voor onbepaalde tijd en bijbehorende zekerheden voor de meeste mensen erg belangrijk.[22] Naast het combineren van banen vanwege de

[17] Worden we individualistischer?, CBS (2017).
[18] IBO Zelfstandigen zonder personeel, Ministerie van Financiën (2015).
[19] Quality of Life in Individualistic Society, Veenhoven (1999).
[20] Solidariteit onder druk, keuzen in de sociale zekerheid, De Beer (2005).
[21] Meedoen in onzekerheid, verwachtingen over participatie en protectie, Vrooman (2016).
[22] Zie bijvoorbeeld: Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, Ecorys (2013).

combinatie tussen werk en privé, combineren werkenden vaker verschillende banen en/of opdrachten naast elkaar (hybridisering van werk). In het algemeen geldt dat aan de bovenkant van de arbeidsmarkt banen worden gecombineerd omdat mensen de afwisseling en uitdaging prettig vinden, aan de basis van de arbeidsmarkt worden banen gecombineerd vanwege de noodzaak van voldoende inkomen. Voor deze laatste groep is het combineren soms moeilijk, vanwege reistijden, regelwerk, gevraagde beschikbaarheid en dubbele loyaliteit.[23] Met name werknemers met een kleine parttime baan, inclusief oproep- en uitzendkrachten, hebben relatief vaak een flexibel contract uit behoefte (41 procent); bij degenen met een fulltime baan is dit slechts zeven procent.[24] Fulltime werkenden met een flexibele arbeidsrelatie hebben dat meestal uit noodzaak: zij kunnen (nog) geen vast contract krijgen. Overigens hebben zelfstandigen in zekere zin ook een flexibele arbeidsrelatie – op diensten of product markten – en is er een groeiende groep 'hybride' zelfstandigen die naast een eigen bedrijf een (deeltijd)arbeidsovereenkomst heeft.[25]

Naast de behoefte om werk en privé flexibel te kunnen combineren, willen veel werkenden meer regie over de inhoud van hun werk wat betreft het werk dat ze doen en de manier waarop ze het uitvoeren, los van de contractvorm waarin ze werk uitvoeren. Zo zoeken veel werkenden naar meer autonomie en/of afwisseling binnen hun werk. Dit kan één van de redenen zijn waarom werkenden minder vaak zijn gaan werken op een arbeidscontract, en vaker als zelfstandige. Deze autonomie en/of afwisseling kan ook intern (binnen bedrijven en bestaande contractvormen) worden georganiseerd maar wordt in praktijk vooral ingevuld door als zelfstandige te werken.

Tot slot moet worden bedacht dat preferenties veranderen binnen een institutionele context. De behoefte van werkenden aan flexibiliteit wordt versterkt door het toegenomen beroep dat van overheidszijde in het sociaal domein wordt gedaan op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger en zijn eigen sociale netwerk. De norm dat moeders blijven werken als zij kinderen krijgen, is samen met de universele(re) beschikbaarheid van gesubsidieerde kinderopvang ontstaan. En de typisch Nederlandse norm dat moeders parttime werken, kan niet los worden gezien van de vormgeving van de fiscaliteit en de kinderopvangtoeslag, die zorgen voor sterk afnemende meeropbrengsten van een extra dag werken – en soms zelfs tot een dalend besteedbaar inkomen.

### Conclusies

- Mensen richten hun leven steeds meer in volgens hun eigen, individuele voorkeuren, waarbij die voorkeuren mede beïnvloed worden door institutionele factoren.
- Dit impliceert dat de regulering van werk, en ondersteunende arrangementen zoals kinderopvang, voldoende rekening moeten houden met de verschillende voorkeuren en omstandigheden van werkenden en de eisen die de overheid aan mensen stelt.
- Het bieden van voldoende flexibiliteit in de arrangementen rondom werk verhoogt onze welvaart, mits het zo wordt vormgegeven dat het de gewenste bescherming van werkenden niet ondergraaft.

## 2.3.4 Demografische ontwikkelingen

We worden gemiddeld ouder.[26] Dit heeft gevolgen voor consumptiepatronen en de banen die daarmee samenhangen. Om sociale arrangementen (zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de zorg) betaalbaar te houden werken we langer door. Hierdoor neemt de gemiddelde leeftijd van de (potentiële) beroepsbevolking flink toe. Dit kan effect hebben op de uitstroom richting andere vormen van sociale zekerheid (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), Participatiewet (o.a. bijstand), etc.), indien de stijging van de uittreedleeftijd geen gelijke tred houdt met de gezonde levensverwachting. Op dit moment lijken deze effecten beperkt.[27]

---

[23] De vele kanten van banen combineren, SER (2018).
[24] Zie bijvoorbeeld: Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2016, TNO, CBS en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) en De vele kanten van banen combineren, SER (2018).
[25] Zie bijvoorbeeld: Voor de zekerheid, WRR (2017).
[26] Prognose levensverwachting 65-jarigen, CBS (2019).
[27] Effect van stijging AOW-leeftijd op arbeidsongeschiktheid, CPB (2018).

Dit neemt niet weg dat bij een lange(re) werkzame periode het belang van goede preventie toeneemt, zodat (definitieve) uitval van werkenden door (langdurige) ziekte en ongevallen wordt voorkomen. Daarnaast neemt, in combinatie met de hiervoor genoemde trends zoals technologische ontwikkelingen en globalisering, bij een lange(re) werkzame periode het belang van persoonlijke ontwikkeling toe. De kans dat kennis en vaardigheden gedurende de werkzame periode verouderen, neemt immers toe naarmate de werkzame periode langer is.
Tegelijkertijd neemt het rendement op investeringen in menselijk kapitaal toe, omdat door het opschuiven van de pensioenleeftijd de terugverdientijd van investeringen wordt verlengd.

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is in de loop van de twintigste eeuw fors gestegen. Opeenvolgende geboortecohorten bleven gemiddeld steeds langer in het onderwijs en bereikten telkens een hoger opleidingsniveau dan hun voorgangers, mede door beleidsinzet om de toegankelijkheid van het onderwijs te vergroten. Dit neemt niet weg dat de waarde van een diploma als toegangsbewijs voor de arbeidsmarkt groter is geworden. Sinds circa 1990 neemt het zogenaamde “college premium” in Nederland langzaam toe (na een forse afname in de jaren 1980). Ondanks het stijgende aanbod van hoger opgeleiden stijgt de vraag naar hoger opgeleiden nog sterker.[28]

Voorts heeft de veranderende huishoudensamenstelling impact op de (inkomens)risico’s op huishoudenniveau. In Nederland zijn er twee trends op dit gebied die tegen elkaar in werken. De groei van het aantal tweeverdieners betekent dat inkomensrisico’s op huishoudenniveau worden teruggedrongen. Daar staat tegenover dat de groei van het aantal éénpersoonshuishoudens juist leidt tot een stijging van het aantal huishoudens dat van één inkomen afhankelijk is, waardoor er geen werkende partner is die een eventueel inkomensverlies kan opvangen door te (blijven) werken.[29]

## Conclusies

- Het belang van bij- en omscholing van werkenden neemt toe naarmate we langer moeten doorwerken en de vraag naar hoger opgeleiden groeit.
- Ook het belang van effectieve preventie en re-integratie bij ziekte neemt toe door de stijgende leeftijd waarop werkenden met pensioen (dienen te) gaan.
- Het behoud van een adequaat opleidingsniveau en een goede gezondheid is een belangrijke bescherming voor werkenden, en is tegelijkertijd belangrijk voor de waardecreatie, zeker nu de productiviteitsontwikkeling onder druk staat en de samenleving vergrijst.

[28] De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025, CPB/SCP (2015).
[29] Huishoudens, CBS (2019).

# 3 De waarden van werk uit beeld: wat is het probleem?

## 3.1 Inleiding

In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat regels rondom werk er van oudsher op zijn gericht de waarden van werk voor werkenden, werkgevenden en de samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Door veranderingen in de regels en veranderingen (trends) in de wereld van werk, leiden bestaande regels niet automatisch meer tot de resultaten die ermee worden beoogd. In dit hoofdstuk gaan we in op de knelpunten in de huidige regulering van werk. We identificeren en ontrafelen de volgende vijf kernproblemen:

1. Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit wordt gestimuleerd (paragraaf 3.2).
2. Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar (paragraaf 3.3).
3. Het aanpassingsvermogen van werkenden wordt onvoldoende geborgd (paragraaf 3.4).
4. Er zijn flinke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming (paragraaf 3.5).
5. Het socialezekerheidsstelsel is te weinig proactief (paragraaf 3.6).

## 3.2 Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit gestimuleerd

### 3.2.1 Nadelige sociale en maatschappelijke effecten van flexibel werk

Waar in Nederland wordt gewerkt, moet voldaan worden aan tal van regels. Arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht, fiscaliteit en regels rondom scholing en ontwikkeling stellen eisen aan werkenden en werkgevenden en kennen rechten toe. De precieze regels die van toepassing zijn, worden voor een belangrijk deel bepaald door de contractvorm op basis waarvan wordt gewerkt.

**Werkenden en werkgevenden: wie is wie?**

In dit rapport onderscheiden we tussen werkenden en werkgevenden. Onder werkenden verstaan we zowel *werknemers* die op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn van een werkgever, als *zelfstandigen* die in opdracht van een opdrachtgever werk verrichten, bijvoorbeeld op basis van een overeenkomst van opdracht of overeenkomst tot aanneming van werk. Onder werkgevenden verstaan we zowel werkgevers, diegenen die werknemers in dienst hebben, als opdrachtgevers die een zelfstandige inhuren.

Ondernemerschap en ondernemend gedrag worden in de praktijk nogal eens als inwisselbare begrippen gebruikt. Toch is ondernemend gedrag niet voorbehouden aan zelfstandigen; ook werknemers kunnen ondernemend gedrag vertonen. Gelet op de nuttige effecten hiervan voor de productiviteit binnen ondernemingen is dergelijk gedrag ook wenselijk.

Momenteel hebben werkenden en werkgevenden in Nederland veel keuzevrijheid in contractvormen. Aan de ene kant van het spectrum staat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsurenomvang, een naar tijdruimte vastgesteld (cao)loon en ontslagbescherming. Aan de andere kant van het spectrum is sprake van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en/of zonder vaste arbeidsurenomvang (oproepcontracten) en (varianten van) uitzendovereenkomsten waarbij geen sprake is van ontslagbescherming en/of een vaste arbeidsurenomvang en de werknemer niet of in mindere mate conform de in sector geldende cao wordt beloond. Eveneens is het mogelijk om voor het werk een zelfstandige in te huren via een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk.

De bijbehorende risico's en kosten verschillen aanzienlijk per contractvorm (zie hoofdstuk 2 en bijlage 4). In de kern geldt: hoe meer flexibiliteit een contract de werkgevende biedt, hoe minder risico's de werkgevende loopt en hoe goedkoper het vaak is om werk te laten verrichten. De mate van keuzevrijheid en verschillen tussen contracten hebben tot gevolg dat hetzelfde werk in Nederland onder ongelijke voorwaarden kan worden en wordt verricht. Anders gezegd: het speelveld om werk te organiseren is zeer ongelijk. Ook internationaal bezien zijn de verschillen tussen contractvormen in bescherming en toerusting (van werkenden) en de kosten en risico's (voor werkgevenden) aanzienlijk.[30]

## Flexibel werk, wat is het?

Flexibel werk definiëren we in dit rapport als alle vormen van (betaald) werk die *niet* worden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsduur en met een rechtstreekse band tussen werknemer en werkgever. Driehoeksrelaties vallen binnen deze definitie ook al kunnen dit relaties voor onbepaalde tijd zijn. Een vaste arbeidsduur betekent dat in beginsel een vast aantal uren per week, per maand of per kwartaal wordt gewerkt (overwerk buiten beschouwing gelaten).

Zo bezien valt onder flexibel werk:

1. *werk als zelfstandige (er is een opdrachtgever), buiten een dienstverband.* In deze categorie valt zowel de zelfstandige met personeel als de zelfstandige zonder personeel. De laatste categorie omvat ook freelancers, vrije beroepen en bepaalde vormen van platformwerk etc.;
2. *werk dat wordt verricht in dienstverband (er is een werkgever), maar voor bepaalde tijd.* In deze categorie vallen werknemers met een tijdelijk contract, al dan niet met uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
3. *werk dat wordt verricht in dienstverband (er is een werkgever), maar binnen een driehoeksverhouding.* In deze categorie vallen werknemers die werkzaam zijn in of bij de organisatie of onderneming van een ander dan de werkgever. Doordat de juridische werkgever een andere partij is dan de organisatie of onderneming waar het werk wordt verricht, ontbreekt een rechtstreekse contractuele band tussen de werknemer en de onderneming waarin of waarbij werk wordt verricht. Dit is het geval bij uitzending, payrolling en sommige varianten van detachering en contracting; en
4. *werk dat wordt verricht in dienstverband (er is een werkgever), waarvoor geen vaste, maar een variabele arbeidsomvang geldt.* In deze categorie vallen werknemers met min-max contracten, waarbij alleen het minimum en het maximum aantal uren per week of maand vastligt en op- of afroepcontracten of nul-urencontracten, waarbij het aantal te werken uren helemaal open is.

### Externe flex en interne wendbaarheid

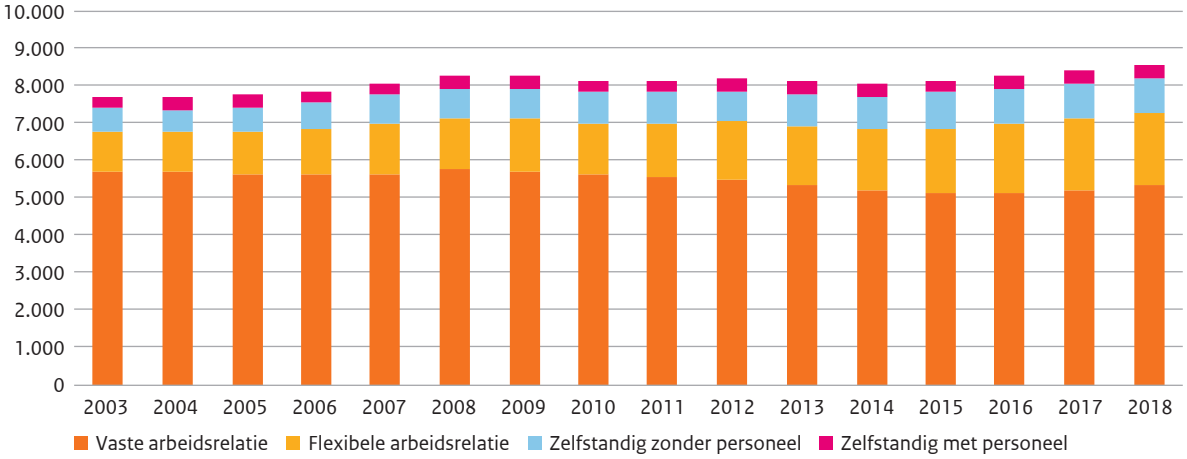
In dit rapport duiden we flexibel werk, zoals hierboven gedefinieerd, soms ook aan als externe flex. Dit is om duidelijk te maken dat ook binnen het contract voor onbepaalde tijd flexibiliteit voor zowel werkgever als werknemer gecreëerd kan worden (interne wendbaarheid). Wendbaarheid en aanpassingsvermogen binnen arbeidsrelaties zijn dus niet voorbehouden aan flexcontracten (externe flex), maar kunnen ook in duurzame arbeidsrelaties een plek hebben. Zie ook hierna in paragraaf 3.2.2 onder c.

De cijfers laten zien dat de huidige inrichting van de arbeidsmarkt leidt tot 'flexibilisering'. De afgelopen decennia zijn steeds meer werkenden werk gaan verrichten op basis van een flexibel contract. Waar het contract voor onbepaalde tijd lange tijd het 'standaardcontract' was, heeft nu iets meer dan 60 procent van alle werkenden in ons land een vast contract, terwijl 40 procent behoort tot de werkenden met een flexibel contract.[31]

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

[31] Zie figuur 1 voor de aantallen per type arbeidsrelatie. Door de aantrekkende economie is het aantal contracten voor onbepaalde tijd inmiddels wel weer iets aan het toenemen, maar dat geldt evenzeer voor flexibele contracten. De arbeidsmarkt in cijfers 2018, CBS (2019).

**Figuur 1** Type arbeidsrelatie werkenden in Nederland 2003 - 2018 (aantallen x 1.000)[32]




De Commissie constateert de volgende nadelige sociale en maatschappelijke effecten van de groei van flexibel werk (a t/m c):

### a. Flexibel werk brengt meer risico's voor werkenden en collectief met zich

De verschillen tussen contractvormen leiden ertoe dat inmiddels een steeds kleinere groep 'insiders' is ontstaan met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en aan de andere kant een steeds grotere groep 'outsiders' die werk verricht op basis van flexibele contracten. De onzekerheid over baan, werk en inkomen, – hetgeen samenhangt met flexibele arbeidscontracten – concentreert zich bij die groep outsiders. Deze groep kiest daar meestal niet voor. Zij zijn minder vaak tevreden over hun werk en hebben in de meeste gevallen (80 - 90 procent) vaak liever een vast contract.[33] Dit komt mede doordat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor veel mensen, naast praktische economische waarde, zoals inkomenszekerheid en financieel perspectief bij bijvoorbeeld het kopen van een huis, gevoels- en symbolische waarde heeft. Anders geformuleerd: het is een vorm van erkenning door de werkgever.

Binnen de groep flexibel werkenden is het wel van belang onderscheid te maken tussen werknemers en zelfstandigen, die ook tot de groep flexibel werkenden behoren. Zelfstandigen zijn, voor het overgrote deel, tevreden met hun positie[34] en zien de onzekerheid die samenhangt met de beperkte bescherming die zij genieten ook wel als 'verwachtingsvolle spanning'.[35] Aan de andere kant geldt dat zelfstandigen lang niet altijd verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid, dit komt nader aan de orde in paragraaf 3.5.2.

Wanneer we ons binnen de groep flexibel werkenden concentreren op de groep werknemers met een flexibel contract, ruim 21 procent van alle werkenden,[36] is zichtbaar dat de risico's rondom werk voor deze groep flexibel werkenden fors groter zijn. De werkzekerheid van werknemers met een flexibel arbeidscontract is minder dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd: zij hebben een (fors) grotere kans om werkloos te worden.[37] Ook het inkomensniveau en de inkomenszekerheid van werknemers met een flexibel contract is minder: zij verdienen gemiddeld zo'n zeven procent minder voor hetzelfde werk dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd[38] en de kans op armoede onder werknemers met een flexibel contract is drie keer zo hoog.[39] Werk- en inkomenszekerheid staan ook onder druk doordat de duurzame inzetbaarheid van werknemers met een flexibel contract minder goed

32 Werkzame beroepsbevolking: positie in de werkkring, CBS (2018).
33 Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, Ecorys (2013) en 1 op de 5 flexwerkers heeft voorkeur voor flexibel werk, CBS (2016).
34 Als zelfstandigen de vrije keuze hadden zou een op de tien liever in loondienst werken, blijkt uit de Zelfstandigen Enquête, TNO/CBS (2019).
35 Voor de zekerheid, WRR (2017), blz. 100.
36 Zie Flexbarometer (www.flexbarometer.nl). Het betreft de gegevens voor het derde kwartaal over 2019.
37 Centraal Economisch Plan 2019, CPB (2019).
38 Zie: Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers, CBS (2019). Wanneer verder wordt ingezoomd, valt op dat met name uitzendkrachten fors minder verdienen, na correctie voor achtergrondkenmerken nog ruim dertien procent minder.
39 Centraal Economisch Plan 2019, CPB (2019).

geborgd is. Flexibele werknemers hebben minder goede toegang tot scholing en ontwikkeling gedurende de loopbaan,[40] dit geldt met name voor uitzend- en oproepkrachten.[41] Werknemers met uitzend- of oproepcontracten verrichten vaker werk met een zwaardere fysieke belasting, doen vaker gevaarlijk werk, zijn vaker slachtoffer van een arbeidsongeval en hebben minder toegang tot een bedrijfsarts dan werknemers met een contract voor onbepaalde tijd.[42] De duurzame inzetbaarheid van deze groep werknemers is dan ook minder geborgd dan van werkenden met een contract voor onbepaalde tijd; met als risico dat deze flexwerkers op de arbeidsmarkt vroegtijdig aan de kant komen te staan.

Niet alleen worden individuele werknemers met een flexibel contract geconfronteerd met meer risico's dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, ook het collectief betaalt voor flexibel werk een hogere prijs. Deze werkenden doen vaker een beroep op regelingen rondom werkloosheid, ziekte- en arbeidsongeschiktheid en bijstand.[43] De kosten van flexibele contracten worden dan ook gedeeltelijk afgewenteld op het collectief.[44] Dit is de reden dat de Wet arbeidsmarkt in balans de premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet invoert. Hierdoor betalen werkgevers vanaf 2020 een hogere premie de Werkloosheidswet (WW) voor flexibele arbeidskrachten dan voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

### b. Flexwerk is steeds vaker structureel werk

Een kenmerk van de diensteneconomie anno 2020 is het 'just in time' of 'on demand' inzetten van werknemers. In sectoren waarin de vraag van klanten naar een dienst grillig verloopt, proberen werkgevers de kosten voor de wachttijd tussen de werkmomenten neer te leggen bij een uitzendbureau (uitzendovereenkomst) of bij de werkende door te werken met arbeidsovereenkomsten zonder vaste arbeidsomvang (oproepcontract) of te betalen per dienst dan wel klus. Nieuwe technologie biedt mogelijkheden om vraag en aanbod zo nauw mogelijk op elkaar aan te laten sluiten (bijvoorbeeld via internetplatformen).

Het lijkt bij flexwerk steeds minder uitsluitend te gaan om het opvangen van 'piek en ziek'; flexibel werk vormt een manier om structureel op arbeidskosten te besparen.[45] Zo werkt ongeveer 83 procent van de oproepkrachten gemiddeld elke week bij dezelfde werkgever op een contract zonder vaste uren; slechts een kleine minderheid van de oproepkrachten geeft aan sterk wisselende uren te werken.[46] De structurele inzet van flexibel werk leidt er voor werkenden toe dat deze contractvorm steeds minder een opstap vormt naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en deze werkenden vast blijven zitten in de flexibele schil.[47] Ter illustratie: voor uitzendkrachten geldt dat het percentage dat doorstroomt naar een contract voor onbepaalde tijd tussen 2007 en 2017 is afgenomen van 27 procent naar zestien procent.[48]

Voor steeds meer werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst ontstaat hierdoor 'structurele tijdelijkheid',[49] met als gevolg dat de risico's genoemd in paragraaf 3.2 structureel terechtkomen bij deze groep. Dit heeft invloed op de levensloop van mensen: de flexibilisering van de arbeidsmarkt draagt er op deze manier aan bij dat het steeds langer duurt voordat (jonge) mensen voldoende (financiële) zekerheden hebben om een woning te kopen en een kinderwens te realiseren.[50] Daarbij komt dat flexwerkers vaak niet de beschikking hebben over de cursus- en scholingsfaciliteiten van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd waardoor zij steeds minder weerbaar worden op de arbeidsmarkt. Bovendien wordt het niet hebben van een vast contract door veel flexwerkers ervaren als een gebrek aan erkenning; flexibiliteit leidt daardoor tot minder loyaliteit en dus inzet voor de werkgever.

Het structureel inzetten van tijdelijke contracten of contracten met een wisselende arbeidsomvang, kan dus verstrekkende gevolgen voor werkenden hebben. Zeker wanneer het korte contracten zijn die elkaar opvolgen zorgt dit voor beperkte baan, werk en inkomenszekerheid. Om permanente tijdelijkheid van werk te voorkomen, beperkt

40 Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018).
41 Arbeidsmarkt in kaart, SCP (2019).
42 Verkenning Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden, SER (2019). Zie ook: Trends in de kwaliteit van de arbeid van flexibele en vaste werknemers en multi-jobbers. De ontwikkelingen in het afgelopen decennium, TNO (2019).
43 De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, SEO (2019).
44 Studiegroep duurzame groei, Rijksoverheid (2016).
45 Vraag naar arbeid 2013, SCP (2014).
46 Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40; met een verwijzing naar Flexibele arbeid 2018, Onderzoeksdocumentatie en kwaliteitsanalyse, CBS (2018).
47 Ruim helft flexwerkers na jaar nog in flexibele schil, CBS (2019).
48 Factsheet, De waarde van uitzendwerk, ABU (2019).
49 Voor de zekerheid, WRR (2017), p. 22.
50 Zie: Mijlpalen twintigers schuiven op, CBS (2019).

de zogenoemde ketenregeling[51] de duur van het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Wanneer werknemer en werkgever gedurende een periode van meer dan drie jaar en/of meer dan drie arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aangaan en tussen die contracten sprake is van onderbrekingen korter dan zes maanden, dan is automatisch sprake van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.[52] In de praktijk pakt dit overigens vaak anders uit. Zo komt het regelmatig voor dat de keten net voor het omslagmoment wordt doorbroken, waardoor de door de wetgever beoogde zekerheid niet wordt gerealiseerd.

Binnen de groep flexibele werknemers geldt dat uitzend- en oproepkrachten relatief de grootste onzekerheid kennen; voor hen vormt structurele tijdelijkheid het grootste probleem. Al kan in beide contractvormen sprake zijn van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, in de praktijk kennen deze werknemers relatief de minste bescherming van wet en/of cao en daarmee de grootste onzekerheid over baan, werk en inkomen. De uitzendovereenkomst stelt geen eisen aan de maximale periode waarin een uitzendkracht ter beschikking kan worden gesteld aan een opdrachtgever en geeft de uitzendkracht minder recht op ontslagbescherming en op beloning conform de cao in de sector waarin wordt gewerkt.

Gedurende de eerste 78 weken geldt het uitzendbeding, dat ervoor zorgt dat wanneer de opdrachtgever geen werk meer heeft of de uitzendkracht ziek is, de uitzendovereenkomst in beginsel eindigt.
Als gevolg van de wettelijke regeling en de uitzonderingen die hierop bij cao gemaakt kunnen worden, kunnen uitzendkrachten bovendien tot 5,5 jaar bij de uitzendwerkgever werkzaam zijn op basis van tijdelijke contracten en 'structureel' op basis van een tijdelijk contract worden ingezet bij de opdrachtgever. Pas nadat 5,5 jaar lang ononderbroken is gewerkt op basis van tijdelijke contracten is sprake van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met het uitzendbureau. Gelet op de ruime mogelijkheid tot afwijking van de loondoorbetalingsplicht en ketenregeling voor uitzendkrachten gedurende de eerste 78 weken van terbeschikkingstelling, komen tot slot oproepcontracten veelvuldig voor in de vorm van uitzendovereenkomsten. Het op deze wijze neerleggen van het risico van geen werk bij de werknemer leidt tot een fors grotere onzekerheid over werk en loon dan bij werknemers met een vaste arbeidsomvang (binnen een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd).

Het kan aldus voorkomen dat twee werknemers die op dezelfde tijden, voor dezelfde duur, dezelfde werkzaamheden verrichten bij dezelfde onderneming, dat doen op basis van zeer verschillende arbeidsvoorwaarden. De ene werknemer kan daarbij gemakkelijk zijn werk verliezen (door toepassing van het uitzendbeding of de uitgebreide ketenregeling), terwijl de andere werknemer door het ontslagrecht wordt beschermd. Daarbovenop komt dat uitzendkrachten in mindere mate conform de in sector geldende cao worden beloond.[53] Al met al kan via het verrichten van werk via uitzendovereenkomsten geconcurreerd worden op arbeidskosten.

Kortom: alhoewel de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en met een vaste arbeidsurenomvang volgens het Europees recht de norm zou moeten zijn[54], blijkt de praktijk voor veel werknemers inmiddels anders. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en de bijbehorende zekerheden zijn in de praktijk voor steeds meer werknemers structureel buiten beeld geraakt.

### c. Concentratie van flexwerk bij werknemers met een minder sterke positie op de arbeidsmarkt

Niet alleen hebben werknemers met een flexibel contract te maken met fors meer risico's, degenen die werkzaam zijn in de 'flexibele schil' zijn ook nog eens vaak groepen met een minder sterke positie op de arbeidsmarkt. Lager opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn veel vaker dan hoger opgeleiden werkzaam op basis van flexibele contracten, zie figuur 2 hieronder.

---

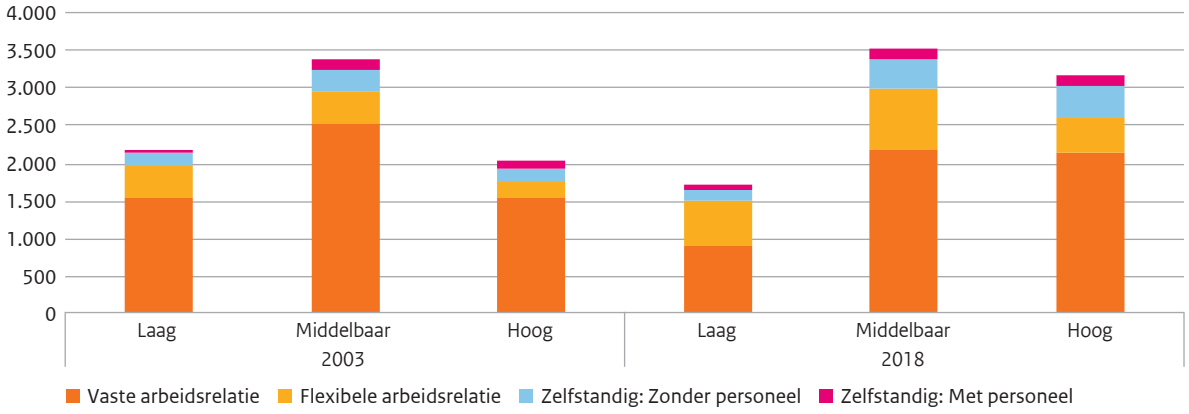
51 Artikel 7:668a van het BW

52 Al zijn hierop op verschillende onderdelen afwijkingen mogelijk bij collectieve arbeidsovereenkomst. Hierdoor kan bij cao onder meer geregeld worden dat het aantal contracten op ten hoogste zes in een periode van ten hoogste vier jaar kan worden gesteld als dat gelet op de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering voor de overeen te komen functies of functiegroepen noodzakelijk is of indien het een uitzendovereenkomst betreft. Ook kan bijvoorbeeld in geval van seizoensarbeid de tussenpoos verkort worden tot 3 maanden en kan de ketenbepaling buiten toepassing worden verklaard indien dit bij ministeriële regeling is toegestaan vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering.

53 Zij maken, kort gezegd, alleen aanspraak op hetzelfde loon en niet op secundaire arbeidsvoorwaarden als pensioen, bovenwettelijke vakantiedagen etc. op grond van artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en artikel 16 Cao uitzendkrachten 2019 – 2021.

54 Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PbEG 1999, L 175/43).

**Figuur 2** Contractvorm werkenden naar onderwijsniveau 2003 en 2018 (aantallen x 1.000)[55]




Zelfs op de huidige krappe arbeidsmarkt stijgt het aantal arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor lager en middelbaar opgeleiden maar zeer beperkt.[56] Ook andere groepen werkenden van wie bekend is dat zij – algemeen gesproken – een minder sterke arbeidsmarktpositie hebben zoals jongeren[57] en mensen met een migratieachtergrond, werken relatief vaak op basis van een flexibel contract.[58] Doordat de hiervoor geschetste grotere onzekerheid rondom baan, werk en inkomen zich concentreert bij groepen met een minder sterke onderhandelingspositie en breed doorwerkt naar andere gebieden in het leven (woning, levensloop, toegang tot scholing etc.), dreigen de scheidslijnen op de arbeidsmarkt de bestaande maatschappelijke scheidslijnen te versterken.[59]

Het bovenstaande maakt inzichtelijk dat de verdeling van de voordelen van de flexibilisering, zoals wendbaarheid voor ondernemingen en werkenden, en de nadelen, zoals minder bescherming, ongelijk verdeeld zijn in de samenleving.[60] Dit geldt zowel voor de verdeling van voor- en nadelen tussen werkgevenden en werkenden als tussen (groepen) werkenden onderling. De huidige regels rondom werk leiden er op die manier toe dat juist diegenen met een zwakkere sociaaleconomische positie, voor wie arbeidsrechtelijke bescherming en een adequaat sociaal vangnet bij uitstek bedoeld zijn, daaraan steeds minder zekerheid ontlenen. Anders gezegd: zekerheid over baan, werk en inkomen is steeds meer een privilege geworden van diegenen met toch al een sterkere onderhandelingspositie; op die manier dragen de zwakste schouders in feite de zwaarste lasten.

### 3.2.2 Duurzame arbeidsrelaties zijn relatief onaantrekkelijk voor werkgevers

Een arbeidsovereenkomst moet niet alleen voldoende zekerheid bieden voor werknemers, het aangaan van zo'n duurverbintenis moet ook aantrekkelijk zijn voor werkgevers en hen de ruimte geven om binnen de bedrijfsvoering in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Op dit moment wordt de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niet als aantrekkelijk ervaren. Zeker in vergelijking met flexibele contracten biedt de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bedrijven (te) weinig ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden zoals fluctuaties in de vraag naar producten of diensten.

De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kent een "stapel" van verantwoordelijkheden voor werkgevers (zie paragraaf 2.2 voor de herkomst daarvan). Naast de stapeling van (financiële) verantwoordelijkheden bij de werkgever, speelt de administratieve belasting van werkgevers een rol. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst erop dat werkgevers ook aarzelen om personeel in dienst te nemen vanwege de – soms ook gepercipieerde – rompslomp rond veel regelingen (ontslagrecht, premies en de re-integratieverplichting).[61] Resultaat is dat het werkgeverschap daardoor als een zware last wordt ervaren door, met name kleinere, ondernemingen. Dat kleinere ondernemingen aarzelen om

55 Arbeidsdeelname; onderwijsniveau CBS (2018).
56 Centraal Economisch Plan, CPB (2019).
57 Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren, SER (2019).
58 De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, CPB (2016).
59 Advies Miljoenennota 2019, Raad van State (2018).
60 De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, CPB (2016).
61 Het betere werk, WRR (2020), p. 89-90.

mensen in dienst te nemen vanwege de economische en juridische risico's,[62] is dan ook niet onbegrijpelijk; maar hierdoor schalen deze bedrijven wel minder op dan (macro-)economisch wenselijk is. Uit onderzoek blijkt dat hoe kleiner de onderneming, hoe sneller de administratieve last inzake het werkgeverschap de reden is om af te zien van het in dienst nemen van personeel. Voor zelfstandigen die nog geen personeel in dienst hebben is 'rompslomp' vaker (22 procent) een reden om geen personeel aan te nemen dan voor het midden-en kleinbedrijf (14 procent).[63] De relatief omvangrijke kosten en verplichtingen die verbonden zijn aan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd vormen voor bedrijven aldus een reden om gebruik te maken van flexibel werk en zo kosten en risico's te reduceren.[64] Ook internationaal vergeleken zijn de werkgeversverplichtingen bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ten opzichte van andere contractvormen, omvangrijk, vooral als het gaat om ontslagbescherming en loondoorbetaling bij ziekte.[65]

Hieronder worden drie onderwerpen die in dit verband vaak aan de orde komen en het aangaan van duurzame arbeidsrelaties kunnen remmen, besproken (onder a t/m c):

### a. Ontslagbescherming en transitievergoeding

Ontslagbescherming voor werknemers is gekoppeld aan het contract voor onbepaalde tijd en dient een aantal doelen. In de eerste plaats zijn de procedures rondom en de kosten van ontslag erop gericht dat werkgevers de kosten van ontslag voor het individu (bijvoorbeeld het psychologische effect) en de maatschappij (het beroep op de Werkloosheidswet) internaliseren. Werkgevers worden eveneens aangezet om te investeren in de werknemer en in een duurzame arbeidsrelatie. Ten slotte is ontslagbescherming gericht op het toekennen van een zodanige rechtspositie aan werknemers dat willekeur wordt tegengegaan en dat werknemers autonoom en kritisch kunnen optreden in een onderneming zonder onmiddellijk te hoeven vrezen voor hun baan. Om dit te realiseren bestaat er individuele ontslagbescherming.

## Waaruit bestaat individuele ontslagbescherming?

- *opzegverboden:* bij ziekte, zwangerschap, discriminatie, lidmaatschap van een ondernemingsraad etc. is geen beëindiging van het contract mogelijk, hooguit bij wijze van uitzondering.
- *opzegtermijnen:* de werkgever dient een opzegtermijn in acht te nemen bij opzegging van het contract. De wettelijke opzegtermijn wordt voor de werkgever langer naarmate contract langer duurt en bedraagt minimaal één en maximaal vier maanden.
- *redelijke grond:* er moet een redelijke grond te zijn voor de beëindiging. Wat hieronder wordt verstaan ligt vast in de wet. Vrijwel elke denkbare grond voor beëindiging is daarin opgenomen.
- *de verplichte toetsing vooraf:* de ontslaggrond wordt *vooraf* getoetst door het UWV als er sprake is van beëindiging vanwege een reden die niet in de persoon van de werknemer is gelegen, of door de rechter bij een reden die wel gelegen is in de persoon. Indien het UWV of de rechter oordeelt dat geen redelijke grond aanwezig is, blijft de arbeidsrelatie (in beginsel) voortduren en heeft de werknemer recht op doorbetaling van loon en tewerkstelling door de werkgever.
- *een vergoeding bij ontslag:* indien het initiatief voor de beëindiging bij de werkgever ligt is in beginsel een transitievergoeding verschuldigd. Daarnaast is een billijke vergoeding verschuldigd als de rechter bij de toetsing van het ontslag oordeelt dat de werkgever ernstig verwijtbaar heeft gehandeld. Vanaf 2020 is tevens een vergoeding verschuldigd indien ontslag plaatsvindt op grond van de zogenoemde cumulatiegrond. Bij een beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden bestaat geen recht op een transitie-vergoeding. Wel wordt vaak tussen partijen een beëindigingsvergoeding overeengekomen waarbij de transitievergoeding veelal als uitgangspunt dient.[66]

Omdat de ontslagbescherming werkgevers geld kost, kan het aantrekkelijk zijn gebruik te maken van flexibele contracten. Of er ook in absolute zin sprake is van zware (financiële) verplichtingen is ingewikkelder vast te stellen. Wel is

[62] Waardevol werkgeven, AWVN (2019).
[63] Groeiambities en belemmeringen MKB-ZZP, Kamer van Koophandel (2018), p. 17.
[64] Flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Policy Brief 2016/14, CPB (2016).
[65] Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).
[66] De kosten van ontslag met wederzijds goedvinden voor werkgevers, SEO (2017), p. 4-5.

de ontslagbescherming, zoals gezegd, in internationaal perspectief extensief en wordt zij gerekend tot de meest strenge van de OESO-landen.[67] De hoge mate van strengheid wordt vooral veroorzaakt door de hoogte van de transitievergoeding en de procedurele belemmeringen voor beëindiging (preventieve toets). Al geldt wel dat hier enige voorzichtigheid is geboden: de OESO meldt dat de relatieve hoge scores op de 'zwaarte' van de ontslagbescherming voor Nederland mogelijk vertekend zijn omdat de procedurele belemmeringen (de preventieve toetsing van de redelijkheid van het ontslag) relatief zwaar meewegen terwijl deze procedurele belemmeringen in de praktijk geen disproportionele last lijken te leggen op werkgevers.[68] Ook dient bedacht te worden dat in de beoordeling van de OESO nog niet de aanpassingen van de Wet arbeidsmarkt in balans per 1 januari 2020 zijn meegenomen. Deze aanpassingen zorgen voor een verlichting van het ontslagregime door de mogelijkheid van het cumuleren van ontslaggronden en brengen de ontslagkosten, in vervolg op de Wet werk en zekerheid, verder omlaag. Ten slotte verkleint de Wet arbeidsmarkt in balans het verschil tussen contractvormen door te bepalen dat een transitievergoeding vanaf dag één van iedere arbeidsovereenkomst wordt opgebouwd, en niet pas vanaf twee jaar.

### b. Loondoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid

Werkgevers zijn verplicht om gedurende twee jaar het loon van arbeidsongeschikte werknemers door te betalen en zich in te spannen voor re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers in het eigen bedrijf en daarbuiten, bij gebreke waarvan zij nog maximaal een derde jaar loondoorbetaling opgelegd krijgen. Waar voorheen arbeidsongeschiktheid veel nadrukkelijker collectief verzekerd was, is deze rond de eeuwwisseling geprivatiseerd vanuit de veronderstelling dat een individuele werkgever invloed kan uitoefenen op de hoogte van ziekteverzuimen op de omvang van arbeidsongeschiktheid in zijn bedrijf (zie paragraaf 2.2 onder c). De gedachte hierachter is dat werkgevers zich vanwege de financiële prikkels actiever inzetten om het verzuim en de arbeidsongeschiktheid in hun bedrijf te reduceren.

In internationaal opzicht zijn de verplichtingen van werkgevers rondom ziekte fors. De duur van de loondoorbetalingsverplichting van twee jaar, is veel langer dan bijvoorbeeld in landen als Oostenrijk (12 weken), Duitsland (6 weken) en Italië (6 maanden).[69] Hoewel werkgevers de verplichtingen rondom arbeidsongeschiktheid kunnen verzekeren, geven relatief veel werkgevers (45 procent) aan dat de verplichtingen een belemmering vormen om mensen in dienst te nemen.[70] Vanaf 1 januari 2020 komt de wetgever kleine werkgevers tegemoet met de introductie van de verzuim-ontzorg-verzekering. Deze beoogt, naast de dekking van het financiële risico, de kleine werkgever te helpen bij de verplichtingen en taken rond de loondoorbetaling bij ziekte, inclusief een transparant, goed en betaalbaar dienstverleningspakket voor de re-integratie gedurende die twee jaar en zodoende de werkgever helpen met het beperken van (langdurig) verzuim van zijn werknemers. De verzekering is 'poortwachterproof', waardoor een eventuele loonsanctie (bij het opvolgen van de adviezen van de verzekeraar) niet voor rekening van de werkgever komt.

### c. Vaste arbeidsurenomvang

Werkgevers zijn verplicht het loon van de werknemer door te betalen wanneer de werknemer niet werkt als gevolg van een omstandigheid die wordt geacht voor het ondernemersrisico van de werkgever te komen. Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn: geen vraag naar orders, een storing, een kapotte machine of economische malaise. Wanneer door dergelijke omstandigheden niet gewerkt kan worden, komt het (financiële) risico in beginsel voor de werkgever. Het gebruik van oproepcontracten en/of uitzendcontracten kan ondernemingen helpen om vraagfluctuaties kostenefficiënt op te vangen en tegelijkertijd verzekerd te blijven van het arbeidspotentieel van de werknemer. Bij een oproepcontract geldt dat er (deels) sprake is van het ontbreken van een vaste urenomvang van het contract en dus ook geen recht op loon over uren waarop geen oproep plaatsvindt. Dit verandert als de werknemer na drie maanden een succesvol beroep doet op het in artikel 7:610b van het Burgerlijk Wetboek (BW) vervatte rechtsvermoeden van arbeidsomvang. Vanaf dat moment is sprake van een vaste urenomvang waarover in beginsel recht op loon bestaat. Dit kan echter weer worden ontweken door de mogelijkheid van een loonuitsluitingsbeding op grond van artikel 7:628, lid 5 of 7 van het BW. In de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor de uitzendsector is de maximale termijn van loonuitsluiting bijvoorbeeld gesteld op 78 weken.

Binnen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en met een vaste arbeidsurenomvang bestaat een aantal manieren om, in plaats van via gebruik van flexibele contractvormen, in te spelen op veranderende omstandigheden

[67] Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).
[68] Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).
[69] Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).
[70] Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven, Panteia (2014).

zoals fluctuaties in de vraag naar producten of diensten. Gelet op de ruime mogelijkheden voor en geringe kosten van de hiervoor beschreven flexibele contracten, zijn deze manieren om wendbaarheid te organiseren binnen duurzame arbeidsrelaties voor veel werkgevers op dit moment relatief onaantrekkelijk.

De wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties kan allereerst worden vergroot door de (oorzaken van de) behoefte aan flexibiliteit in kaart te brengen en waar mogelijk door de inrichting van de organisatie weg te nemen. Bijvoorbeeld door de inkoopafdeling en de HR-afdeling goed inzicht te geven in elkaars planning/werkwijze. De wendbaarheid binnen ondernemingen kan eveneens worden vergroot door meer inzicht te krijgen in (potentiële) competenties van werknemers om zo een brede inzetbaarheid binnen de onderneming te organiseren en door samenwerking met andere werkgevers, bijvoorbeeld via arbeidspools.[71] Op die manier kan functionele flexibiliteit worden georganiseerd. Ook het gebruik van urennormen om een vast aantal uren per tijdseenheid vast te leggen zonder precies te bepalen wanneer de uren gewerkt worden, biedt mogelijkheden om een gebalanceerde inzet van werknemers mogelijk maken zonder dat dit voor hen leidt tot onzekerheid over arbeidsurenomvang en salaris. De werknemer heeft dan immers zekerheid over de te werken uren per tijdseenheid, terwijl de werkgever de precieze te werken tijdstippen kan bepalen.

Daarnaast bestaan verscheidene mogelijkheden de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zelf aan te passen aan veranderde omstandigheden aan de kant van de werkgever. Deze zijn echter ofwel afhankelijk van instemming van de werknemer ofwel kunnen alleen in zeer bijzondere gevallen en onder strikte voorwaarden worden toegepast:

- de vermindering van de arbeidsomvang met wederzijds goedvinden: werkgever en werknemer kunnen overeenkomen dat de werknemer (gedurende een periode) minder uren zal werken;
- indien een wijzigingsbeding is opgenomen in de arbeidsovereenkomst, kan de werkgever zonder toestemming de arbeidsvoorwaarden van de werknemer wijzigen, indien de werkgever een zwaarwegend bedrijfsbelang heeft;
- werktijdverkorting voor buitengewone omstandigheden: urenvermindering is tot 24 weken mogelijk bij exceptionele omstandigheden die niet tot het normale ondernemersrisico behoren. Over de uren die niet worden gewerkt bestaat recht op een WW-uitkering;
- WW bij onwerkbaar weer: bij (langdurig) onwerkbaar weer kan een werkgever onder omstandigheden voor werknemers een WW-uitkering aanvragen; en
- deeltijdontslag: dit is alleen mogelijk als de werkgever aannemelijk kan maken dat dat het vanwege bedrijfseconomische redenen onvermijdelijk is. Deze onvermijdelijkheid wordt door het UWV getoetst.

### 3.2.3 Flexibilisering van arbeidsrelaties ondermijnt het verdienvermogen

Op zichzelf kan het flexibel organiseren van werk economisch gezien een positief effect hebben doordat het werkgevenden en werkenden in staat stelt in te spelen op economische dynamiek. Tegelijkertijd geldt dat duurzame arbeidsrelaties, waarin werkgevenden en werkenden langere tijd aan elkaar verbonden zijn, geschikter zijn om over en weer te investeren in de ontwikkeling van menselijk en organisatiekapitaal.[72]

De mate van flexibilisering die zich momenteel voltrekt op de Nederlandse arbeidsmarkt is buitengewoon fors, terwijl excessieve flexibilisering het verdienvermogen kan ondermijnen.[73] Zowel de grote toename in de inzet van werknemers op flexibele contracten als de forse groei van de groep zelfstandigen bedreigen naar het oordeel van de Commissie inmiddels het verdienvermogen. Omdat deze groepen werkenden van elkaar verschillen, wordt hierna eerst aandacht besteed aan werknemers met een flexibel contract (onder a) en daarna aan zelfstandigen (onder b).

**a. Impact groei flexibele arbeidsovereenkomsten op scholing, autonomie en innovatief gedrag**

Flexibele contractvormen pakken, in vergelijking met duurzame arbeidsrelaties, negatief uit voor de investeringen in menselijk kapitaal door werkgevers, vooral als het om formeel leren gaat (het volgen van cursussen of opleidingen). Werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst moeten, wanneer zij deelnemen aan formele scholing, dat

[71] Position paper voor de Commissie Regulering van Werk, TNO (2019); De flexibele schil: het kan anders. Leiden: TNO (2017); De vier stappen naar gebalanceerde arbeidsflexibiliteit: adviezen aan de HR-praktijk, Tijdschrift voor HRM (2018-3).

[72] Labour market deregulation,'flexibility' and innovation, Michie & Sheehan, Cambridge journal of economics, (2003-1); Temporary employment and employability: Training opportunities and efforts of temporary and permanent employees in Belgium, Forrier & Sels, Work, employment and society, (2003-4).

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

veel vaker op eigen initiatief, eigen kosten en in de eigen tijd doen dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of uitzicht daarop.[74] Werkgevers zijn minder bereid te investeren in de scholing van flexibele werknemers.[75] Ook krijgen flexibele werknemers, met name uitzend- en oproepkrachten, minder kansen om te leren op het werk.[76]

Daarnaast beïnvloedt onzekerheid over het werk de ruimte om het werk zelf in te richten en mede vorm te geven (autonomie) van werknemers. Bedrijven met veel flexibel werk blijken geneigd in te zetten op bureaucratie en controle van medewerkers, wat innovatie kan belemmeren.[77] Dit terwijl de vrijheid van werknemers om hun werk zelf mede vorm te geven en zeggenschap over het werk, naast zaken als werkplezier en een goede balans tussen werk en privé, belangrijk is voor innovatief en ondernemend gedrag van werknemers (intrapreneurschap)[78] en daarmee voor productiviteit van mensen en ondernemingen. De WRR wijst erop dat werknemers die niet weten of ze over enkele maanden nog in dienst zijn, niet geneigd zijn mee te denken of zich uit te spreken over hoe het werk anders en beter kan in hun arbeidsorganisatie. Minder autonomie en meer contractonzekerheid werken zo op elkaar in.[79] Flexibele arbeidsovereenkomsten remmen op die manier innovatie; onderzoek laat zien dat de autonomie van flexibele werknemers in het werk en het innovatieve gedrag dat zij vertonen, met name voor uitzendkrachten en oproepkrachten, lager is dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.[80] Opvallend is echter dat de autonomie van werknemers niet alleen voor flexkrachten, maar over de hele linie afneemt.[81] De behoefte aan autonomie wordt genoemd als belangrijkste motivatie voor werknemers om als zelfstandige te starten.[82] De ruime mogelijkheden die (alle) werknemers door de Wet flexibel werken hebben voor zeggenschap over het werk en de indeling daarvan, blijken in de praktijk in elk geval niet door iedere werknemer gemakkelijk geeffectueerd te kunnen worden. Wanneer werkgevers beperkt ruimte realiseren voor voorkeuren van werknemers omtrent zeggenschap over het werk en de indeling daarvan, is het niet vreemd dat werkenden met de “voeten stemmen” en besluiten als zelfstandige de gewenste autonomie op te eisen.

Gebrek aan autonomie van werknemers kan het verdienvermogen van de Nederlandse economie ook op andere manieren belemmeren: zo beperkt een concurrentiebeding in de arbeidsovereenkomst werknemers niet alleen in hun vrijheid om te ondernemen, maar kan dit ook een belemmering vormen om substantiële innovaties in de economie te realiseren als de werkgever van de werknemer het hem hiermee onmogelijk maakt deze zelfstandig of bij een andere werkgever te realiseren.[83]

### b. Impact groei zelfstandigen op scholing en arbeidsproductiviteit

Indien wordt gekeken naar het effect van de toename van zelfstandigen in Nederland dan geldt ook daar dat flexibilisering ‘over-all’ een negatieve impact heeft op het verdienvermogen van de economie. Allereerst scholen zelfstandigen zonder personeel zich minder vaak dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.[84] Dit beïnvloedt de duurzame inzetbaarheid van deze groep werkenden negatief.

Daarnaast is, door de forse toename van zelfstandigen de afgelopen decennia, in Nederland sprake van een versplintering van productie, wat negatief bijdraagt aan de productiviteit van de economie. Uit onderzoek blijkt dat de bedrijfsomvang impact heeft op de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Hierbij geldt dat de arbeidsproductiviteit toeneemt naarmate de onderneming in omvang groter is.[85] Productiviteit van bedrijven wordt in grote mate bepaald door de mate waarin ze schaalvoordelen weten te realiseren en de mate waarin ze succesvol innoveren. Zelfstandigen zonder personeel zijn

---

74 Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018), p. 14-15.
75 Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018), p. 75.
76 Ongelijke kansen in leven lang leren, Boermans, Kraan & Sanders in: Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid, TNO/CBS, (2017); Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018).
77 Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data’, Kleinknecht, Van Schaik & Zhou, Cambridge Journal of Economics (2014-5).
78 Ondernemende werkenden, Liebregts & Stam in: Voor de zekerheid, WRR (2017), p. 149.
79 Het betere werk, WRR (2020), p. 69.
80 Trends in de kwaliteit van de arbeid van flexibele en vaste werknemers en multi-jobbers. De ontwikkelingen in het afgelopen decennium, TNO (2019).
81 Het betere werk, WRR (2020), p. 109.
82 Maakt zzp’er worden tevreden?, Josten & Vlasblom, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (2017-3).
83 E. Stam, The Case against Non-Compete Agreements. U.S.E. Research Institute Working Paper Series 19-20, Utrecht University School of Economics: Utrecht, (2019).
84 Flexible contracts and human capital investments, Fouarge e.a., De Economist, (2012-2).
85 De staat van het MKB, Nederlands Comité voor ondernemerschap en financiering (2018).

maar zeer beperkt gericht op de groei van hun onderneming tot een substantiële omvang, en zijn minder innovatief.[86] De vraag is vervolgens in hoeverre eventuele netwerken van zelfstandigen de arbeidsproductiviteit kunnen verhogen. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de arbeidsproductiviteit van zelfstandigen achter blijft bij die van het midden- en kleinbedrijf, zelfs als deze aangeven samen te werken.[87] De toename van het aantal zelfstandigen leidt dan ook tot minder investeringen in de (arbeids)organisatie met als gevolg dat productontwikkeling (R&D) en (arbeids)productiviteit daar onder lijden.[88] Samenvattend geldt: de groei van het aantal zelfstandigen heeft het laatste decennium een negatieve impact gehad op de groei van arbeidsproductiviteit op macroniveau in Nederland.[89]

## 3.3 Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar

### 3.3.1 Een hanteerbare afbakening werknemer-zelfstandige ontbreekt

De arbeidsovereenkomst kent een dwingendrechtelijke definitie in het BW. Er is sprake van een arbeidsovereenkomst als arbeid wordt verricht, tegen loon gedurende een zekere tijd in dienst van een ander (artikel 7:610 van het BW). In dienst van een ander wordt doorgaans aangeduid als het gezagscriterium en is het meest onderscheidende criterium ten opzichte van de opdrachtovereenkomst. Gezag over de werknemer vormt het tegenwicht voor het door de werkgever lopen van het economisch risico van het resultaat van het werk verricht door de werknemer. Op deze manier wordt sinds 1907 “zelfstandig” van “onzelfstandig” werk onderscheiden. Waar sprake is van onzelfstandige arbeid, heeft de werknemer geen of zeer beperkt invloed op de koers van de onderneming of organisatie, in het bijzonder de vermarkting van het product van zijn arbeid. De bijzondere en economisch afhankelijke positie maakt ongelijkheidscompensatie in de vorm van dwingendrechtelijke wettelijke bescherming noodzakelijk, zo is de grondgedachte van het arbeidsrecht.[90]

#### Dwingendrechtelijke wettelijke bescherming toen en nu

De huidige regulering gaat uit van een arbeidsovereenkomst tussen de werknemer en een klassieke arbeidsorganisatie waarvoor de werknemer in een ondergeschiktheidsverhouding werkzaam is. Dit sluit in veel gevallen niet meer aan bij de als gevolg van de in hoofdstuk 2 beschreven veranderde rol en hoedanigheid van werkgever en werknemer als partijen bij de arbeidsovereenkomst. Aan het einde van de 19e eeuw leidden de toen bestaande wilsautonomie en contractsvrijheid van het individu bij het verrichten van werk tot erbarmelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden voor werknemers. Dit arbeidsvraagstuk maakte deel uit van wat indertijd werd aangeduid met de term ‘sociale quaestie’ en leidde tot het ingrijpen van de overheid in de arbeidsverhouding. Voor de met wilsautonomie en contractsvrijheid beoogde bescherming en realisatie van de wil van het individu diende sprake te zijn van sociaaleconomische gelijke partijen. Omdat hiervan bij de overeenkomst tot het verrichten van persoonlijk arbeid geen sprake is, is de arbeidsovereenkomst wettelijk gereguleerd. Niet uit de door partijen te maken contractuele afspraken, maar uit de wet volgen de meeste rechten en plichten van partijen bij de arbeidsovereenkomst.

Inmiddels zijn de verhoudingen ingrijpend ten goede veranderd; er is meer evenwicht en gelijkwaardigheid. We zien gelijksoortige ontwikkelingen in het werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap en andersom: werknemers eisen meer eigen regie, autonomie en in zekere zin ondernemerschap op, zelfstandigen kunnen in eenzelfde afhankelijkheidspositie geraken als werknemers met navenante behoeften aan bescherming. Daarnaast zijn er nieuwe onevenwichtigheden die de waarden van werk voor alle werkenden onder druk zetten in een wereld die globaliseert en “technologiseert”. Dat maakt overheidsingrijpen nog steeds noodzakelijk, maar op een andere wijze dan sinds begin vorige eeuw is vormgegeven; in voorkomende gevallen overigens niet minder dwingend.

86 Economische groei vraag om meer dan zzp’ers, Stam et al., ESB (2019).
87 Economische groei vraag om meer dan zzp’ers, Stam et al., ESB (2019).
88 Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data’, Kleinknecht, Van Schaik & Zhou, Cambridge Journal of Economics (2014-5).
89 Productivity Slowdown - Evidence for the Netherlands, CPB (2017).
90 De Wet op de arbeidsovereenkomst, deel I, Bles (1907), p. 212.

Doordat de afbakening tussen zelfstandig en onzelfstandig werk diffuser is geworden (zie hoofdstuk 2), kan het interessant zijn voor werkenden om als zelfstandige te werken en voor werkgevers of opdrachtgevers om werk door een zelfstandige te laten uitvoeren. Bij een evenwichtige onderhandelingspositie kunnen zowel opdrachtgever als opdrachtnemer netto beter af zijn dan in een eventuele werkgever- werknemer relatie.[91] Dit geldt althans op korte termijn, vanwege myopie kan dit korte termijn voordeel bijvoorbeeld leiden tot een te beperkte pensioenreservering, het ontbreken van een adequate voorziening bij arbeidsongeschiktheid of onvoldoende vaardigheden om duurzaam aan het werk te blijven.

Of dit effect optreedt, hangt onder andere af van de onderhandelingsmacht van de werkende. De werkende met een goede onderhandelingspositie kan de risico's en voorzieningen daadwerkelijk in zijn tarief verdisconteren en tegelijkertijd zelf profiteren van de fiscale voordelen. Hierdoor houdt hij netto meer over dan wanneer hij dezelfde werkzaamheden als werknemer zou doen. Heeft de werkende beperkte of geen onderhandelingsmacht, dan zal hij minder gemakkelijk reserveringen voor risico's en voorzieningen kunnen verdisconteren in zijn tarieven en worden de fiscale voordelen in feite doorgegeven aan de opdrachtgever. Deze werkende is als zelfstandige netto slechter af dan wanneer hij hetzelfde werk in loondienst zou verrichten. Daarnaast is in verschillende onderzoeken vastgesteld dat de beoordeling of sprake is van een werknemer of zelfstandige leidt tot onzekerheid.[92]

Kortom: in de afgelopen jaren is het vinden van een helder en handhaafbaar onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers ingewikkeld gebleken. Er ontbreekt, met andere woorden, een voor de praktijk werkbaar en hanteerbaar onderscheid tussen deze twee categorieën werkenden. Hiervoor zijn volgens de Commissie een aantal oorzaken en gevolgen aan te wijzen die de problematiek kenmerken (a t/m d).

### a. Grote verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen

Werknemers en zelfstandigen worden in het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en fiscaliteit verschillend behandeld. Is sprake van een arbeidsovereenkomst dan betekent dit toegang tot beschermende regels zoals ontslagbescherming, recht op doorbetaalde vakantie, loondoorbetaling bij ziekte en tal van andere regelingen, zoals de van toepassing zijnde cao met daarin meestal geregelde aanvullende pensioenregeling. Voor werknemers geldt eveneens verplichte solidariteit waardoor risicoselectie en uitsluiting worden voorkomen (werknemersverzekeringen). Zelfstandig ondernemers (IB-ondernemers) worden geacht zelf de inkomensgevolgen van bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid, leegloop, vakantie en pensioen te dragen door deze in de tarieven te verdisconteren. Tegelijkertijd hebben zij onder voorwaarden, anders dan werknemers, wel recht op fiscale ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Deze verschillen in bescherming en behandeling van werkenden leiden tot kostenverschillen (zie hierna paragraaf 3.5). Het mogelijke kostenvoordeel dat te behalen is door werkenden te kwalificeren als zelfstandige zet forse druk op de kwalificatievraag. Afhankelijk van de precieze omstandigheden kunnen immers zowel de werkgevende als de werkende (flinke) financiële voordelen behalen door een arbeidsrelatie voor te spiegelen als opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Dit kan ook tot gevolg hebben dat (het niet verzekerd zijn tegen sociale) risico's afgewenteld kan worden op het collectief.

### b. Dwingendrechtelijke bescherming staat onder druk

De kwalificatie van de arbeidsrelatie is dwingendrechtelijk van aard. Dat dwingendrechtelijk karakter valt of staat bij handhaving en naleving. In de private verhouding tussen werkende en werkgevende is het aan partijen om de kwalificatie ter discussie te stellen. Daarnaast hebben de Belastingdienst en het UWV een rol. De invoering van de VAR in 2001, waarmee werkgevenden vooraf vrijwaring kregen voor loon- en premieheffing, heeft als effect gehad dat werkgevenden geen verantwoordelijkheid hadden voor de juiste presentatie van de arbeidsrelatie richting de Belastingdienst. Deze combinatie heeft oneigenlijk gebruik van zelfstandige arbeid bevorderd en een effectieve handhaving bemoeilijkt.[93] De invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties heeft niet geleid tot betere handhaving op het oneigenlijk gebruik van zelfstandige arbeid en heeft de gedachte versterkt dat sprake is van vrij te kiezen opties in plaats van dwingendrechtelijke bepalingen. Momenteel bereidt het kabinet maatregelen voor die dit tegen zouden moeten gaan (invoering van een minimumtarief en het ontwikkelen van een webmodule).

---

91 IBO Zelfstandigen Zonder Personeel, Ministerie van Financiën (2015).

92 IBO Zelfstandigen Zonder Personeel, Ministerie van Financiën (2015); Commissie Modelovereenkomsten, Boot, (2016); Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, Flier (2017).

93 Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, Flier (2017).

### c. Het bestaan van een gezagsrelatie is minder duidelijk geworden

Economische en maatschappelijke veranderingen hebben ertoe geleid dat de verhouding tussen werkgever en werknemer flink is veranderd ten opzichte van een eeuw geleden (zie hoofdstuk 2). Veranderingen als de verdienstelijking van de economie, het anders organiseren van het werk, toegenomen baanwisselingen en een gemiddeld hoger opleidingsniveau van werkenden zorgen ervoor dat het uitoefenen van gezag vaak niet meer plaatsvindt zoals voorheen. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een emancipatie van werkenden, die gemiddeld genomen meer autonomie bezitten en de afname van gezagsrelaties die gedomineerd worden door strikt toezicht en leiding door de werkgever. Het ontstaan van platformwerk is een illustratie van het verdwijnen van 'oude' vanzelfsprekendheden in de organisatie van werk. Er is bij platformwerk bijvoorbeeld geen fysieke werklocatie, de contacten tussen werker en platform lopen vrijwel geheel digitaal en vraag en aanbod van werk/opdrachten worden zo scherp mogelijk op elkaar afgestemd.

Deze ontwikkelingen in de wereld van werk zorgen ervoor dat ook bij "onzelfstandige arbeid" steeds minder wordt gekeken naar het feitelijke gezag (toezicht en leiding) dat de werkgever uitoefent over de door werknemer verrichte arbeid. Tot de jaren '60 van de vorige eeuw werd bij de beoordeling van gezag vooral gekeken naar dit type gezag, de traditionele werkinstructies van de werkgever.[94] De afgelopen decennia is het al dan niet bestaan van dergelijke instructies steeds minder doorslaggevend geworden. Er wordt een steeds grotere vrijheid gelaten aan de werknemer bij de uitvoering van zijn werk. Vanaf de jaren '80 kijkt de Hoge Raad ook naar de organisatorische omstandigheden zoals werktijden, het karakter van de loonbetaling, loondoorbetaling bij ziekte, vakantieregeling en ondernemersrisico.[95]

De uitleg van 'gezag' beweegt op die manier als het ware mee met de economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat werknemers steeds vaker een ruime mate van autonomie hebben en dat professionals geen inhoudelijke sturing bij het verrichten van de werkzaamheden nodig hebben, staat dus niet in de weg aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst. De moderne gezagsrelatie bestaat niet zo zeer uit de bevoegdheid van de werkgever om instructies te geven, maar daaruit dat de werker deel uitmaakt van de organisatie van de werkgever en de toepassing van de door de organisatie uitgevaardigde regels, en de daar geldende gebruiken en gewoonten aanvaardt.[96]

Ook in de rechtspraak zijn ontwikkelingen geweest ten aanzien van het beoordelen van de arbeidsrelatie. Het gaat hierbij vooral om het meewegen van de "partijbedoeling" - in de vorm van de door partijen gemaakte contractuele afspraken - waarbij ook de maatschappelijke positie van de werkende meeweegt.[97] Na het door de Hoge Raad wijzen van het Groen/Schoevers arrest wordt bij de beantwoording van de vraag of sprake was van een arbeidsovereenkomst met name in lagere rechtspraak, bovendien veel waarde toegekend aan wat partijen op papier afspreken. In het Groen/Schoevers-arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat geen enkel kenmerk doorslaggevend is bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst. Deze 'holistische' benadering heeft ertoe geleid dat de vraag of een arbeidsovereenkomst bestaat nog meer dan voorheen afhankelijk is geworden van de omstandigheden van het geval en de (rechterlijke) weging per geval van de verschillende elementen van de rechtsverhouding.

De veranderde arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer, de rekbare uitleg van het gezagscriterium, de rol van de "partijbedoeling" en de holistische weging uit het Groen/Schoevers-arrest hebben ertoe geleid dat in de praktijk de gedachte is ontstaan dat het kwalificeren van de arbeidsrelatie in vergaande mate te manipuleren is.

### d. De beoordeling van arbeidsrelaties is niet uniform in de domeinen burgerlijk recht, sociale zekerheid en fiscaal recht

De beoordeling van de arbeidsrelatie gaat niet slechts de daarbij betrokken partijen aan, maar heeft ook consequenties in de sociale zekerheid en fiscaliteit. Hierboven is al duidelijk gemaakt dat wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst, andere rechten en plichten in de sociale zekerheid en fiscaliteit gelden dan wanneer daarvan geen sprake is. Toch zijn er verschillen tussen de wijzen van beoordelen. Niet alleen wordt in fiscale zaken minder nadruk gelegd op de partijbedoeling, er wordt ook meer nadruk gelegd op het aanwezig zijn van inhoudelijke aanwijzingen. Als er alleen organisatorische aanwijzingen worden gegeven is dat niet snel genoeg om te kunnen spreken van gezag. In de sociale

94 Position paper verduidelijken gezagscriterium, Zwemmer (2018).
95 Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, Flier (2017).
96 Position paper verduidelijken gezagscriterium, Verhulp (2018).
97 HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495 (Groen/Schoevers).

zekerheid wordt meegewogen of de arbeid een wezenlijk onderdeel is van de bedrijfsvoering, een element dat in het civiele recht minder wordt gebruikt.[98]

De ingewikkeldheid van het komen tot een gelijke toetsing voor civiel, fiscaal en socialezekerheidsrecht is dat de feitelijke uitvoering van de overeenkomst pas achteraf vastgesteld kan worden.

### 3.3.2 Onoverzichtelijk speelveld werkt (oneigenlijke) concurrentie op arbeidsvoorwaarden in de hand

In hoofdstuk 2 is duidelijk gemaakt dat in de loop der tijd verschillende mogelijkheden zijn ontstaan voor het vormgeven van flexibele contracten. De onoverzichtelijkheid van het systeem bedreigt de kenbaarheid van regels met name voor werknemers, maar evenzeer voor (kleine) werkgevers. Het is door de verschillende contractvormen en de inmiddels steeds meer gedetailleerde regelgeving bij enkele contractvormen, in steeds mindere mate inzichtelijk welke rechten en plichten precies bestaan. Daarnaast bieden de verschillen in behandeling van contractvormen elk voor zich mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik. In een goed functionerende rechtstaat is wet- en regelgeving duidelijk en kenbaar, zeker voor diegenen die daarmee moeten werken; de regels rond werk zijn dat thans niet meer.

De Commissie gaat in dit verband met name in op het oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen (hierna onder a) en op de gevolgen voor een onordelijk en ongelijk speelveld voor de naleving van regels rondom werk (hierna onder b).

**a. Oneigenlijke driehoeksverhoudingen**

Wanneer sprake is van een uitzendovereenkomst op grond van artikel 7:690 van het BW wordt de werknemer in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf van zijn werkgever ter beschikking gesteld aan een derde, om onder toezicht en leiding van die derde werk te verrichten. De wettelijke regeling van de uitzendovereenkomst vormt de basis voor verschillende soorten arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties: uitzending, payrolling en sommige vormen van detachering en contracting.

Soms is zelfs sprake van vier- of meerpartijenrelaties. Dat is aan de orde wanneer het uitzendbureau de werving en selectie van de werknemer verricht en deze werknemer niet zelf in dienst neemt (en ter beschikking gaat stellen aan een opdrachtgever), maar hem op grond van opdrachtovereenkomsten met enerzijds het payrollbedrijf en anderzijds een opdrachtgever doorleent aan die opdrachtgever. Het payrollbedrijf sluit daarbij een arbeidsovereenkomst met de werknemer. Dit wordt ook wel aangeduid als back-office payrolling. Weer een andere vorm van doorlening doet zich voor bij contracting in de situatie waarin het contractingbedrijf een activiteit gaat verrichten voor een opdrachtgever en de daarbij door hem ingezette werknemers betrekt van een uitzend- of payrollbedrijf.

Bovengenoemde arbeidsrelaties hebben gemeen dat zij afwijken van het uitgangspunt dat de werkgever die de eigenaar of exploitant is van de onderneming, tegelijkertijd het bedrijf of de activiteit is waarin de werknemer zijn arbeid verricht. De achtergrond van dit uitgangspunt is dat de ondernemer als 'vermarkter' van het resultaat van de persoonlijke arbeid van de in zijn dienst werkzame werknemers jegens hen bepaalde verplichtingen in acht moet nemen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het (internationale) grondbeginsel dat arbeid geen handelswaar is.[99]

Doordat in driehoeksrelatie de rechtstreekse contractuele band tussen de werkgever en de onderneming waarin of waarbij de werknemer werkt, wordt doorgeknipt, bestaat het risico dat de door de werknemer verrichte arbeid gemakkelijker verwordt tot handelswaar, met name in situaties waarin sprake is van lager betaalde arbeid. Doordat veel wettelijke normen, gericht op bescherming van werknemers, gekoppeld zijn aan het juridisch werkgeverschap van de eigenaar of exploitant van de onderneming waarin de werknemer de arbeid verricht, missen die normen hun doel wanneer de werkgever niet dezelfde is of blijft als diegene die de betreffende onderneming drijft.[100] Dit laatste bezwaar

[98] Position paper verduidelijken gezagscriterium, Bennaars (2018).

[99] 'Labour is not a commodity' werd in artikel I onder a van de Verklaring van Philadelphia van 10 mei 1944 (waarin het handvest van de huidige Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) is vastgesteld) opgenomen als één van de 'fundamental principles' van de ILO en daarmee van de regulering van werk in de aangesloten landen.

[100] Zie onder andere de verplichtingen van de werkgever op grond van artikel 7:611 van het BW (recht op tewerkstelling van de werknemer, opzegverboden, de re-integratieverplichtingen van werkgever en werknemer bij arbeidsongeschiktheid, overgang van onderneming en de toepassing van de Wet flexibel werken, de Wet arbeid en zorg en de Wet melding collectief ontslag. Zie: Pluraliteit van werkgeverschap, Zwemmer (2012).

wordt deels opgelost door steeds ingewikkelder wetgeving die beoogt een gelijke werking van de arbeidsrechtelijke voorschriften in driehoeksrelaties te bewerkstelligen. Tegelijkertijd zijn in reactie hierop nieuwe driehoeksrelaties ontstaan en is ook binnen de gereguleerde arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties nog altijd sprake van verschillen in rechten en plichten.

Het ontbreken van een rechtstreekse contractuele band tussen de werknemer en de onderneming waarin of waarbij werk wordt verricht, heeft ook gevolgen voor de van toepassing zijnde collectieve arbeidsvoorwaarden. De contractuele werkgever in een driehoeksrelatie – het uitzend, detacheer- of contractingbedrijf – is verplicht een collectieve arbeidsovereenkomst toe te passen wanneer hij daaraan zelf is gebonden of wanneer zijn onderneming of activiteit onder de werkingssfeer valt van een algemeen verbindend verklaarde cao. Ook wanneer de uitzendwerknemers van de contractuele werkgever werkzaam zijn in de onderneming van de opdrachtgever die gebonden is aan of onder de toepassing valt van een bedrijfstak-cao, is die cao op deze werknemers niet van toepassing. Zij zijn immers juridisch gezien in dienst van een andere werkgever. Weliswaar geldt dat uitzendwerknemers recht hebben op gelijke behandeling (dezelfde arbeidsvoorwaarden) als werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij de inlener,[101] maar hiervan kan worden afgeweken bij cao voor een in tijd begrensde periode. Dit kan leiden tot forse verschillen in arbeidsvoorwaarden van werknemers in driehoeksrelaties ten opzichte van werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij de onderneming waar zij werk verrichten. Dit is sinds 1 januari 2020 anders voor payrolling. Ook bij payrolling blijven echter verschillen bestaan tussen payrollwerknemers en werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij de ondernemer in wiens onderneming beide typen werknemers werkzaam zijn.[102]

De verschillen in behandeling tussen werknemers die “rechtstreeks” en werknemers die via driehoeksrelaties werkzaam zijn binnen de onderneming, genereren oneigenlijke prikkels om werknemers via (geconstrueerde) driehoeksverhoudingen in dienst te nemen. Daardoor kan (fors) op de kosten voor arbeidsvoorwaarden worden bespaard en kan, afhankelijk van het type driehoeksrelatie, gebruik gemaakt worden van een verlicht arbeidsrechtelijk regime.

Daarbij geldt, zoals hiervoor ook geschetst, dat tijdelijk werk – ook in uitzendsituaties of andere driehoeksrelaties – steeds vaker ingezet wordt voor structurele activiteiten van ondernemingen. Daarmee vervullen driehoeksrelaties, anders dan bij de introductie van de uitzendovereenkomst beoogd, in elk geval ook een functie van het besparen op kosten en risico’s en niet (alleen) de functie van het actief bijeenbrengen van de vraag naar en aanbod van tijdelijke arbeid. Voor werknemers kan dit – uiteraard – nadelige consequenties hebben. Wat hiervoor in paragraaf 3.2 is geschetst over de nadelige consequenties voor werknemers met minder onderhandelingsmacht die structureel in de flexibele schil verblijven, geldt ook voor werknemers in driehoeksrelaties.

### b. Effecten onordelijk en ongelijk speelveld voor de naleving

Tussen werknemers bestaan onderling grote verschillen in behandeling vanwege het contract waarop zij werken. Naast de reeds genoemde contracten zoals de oproep- en de uitzendovereenkomst (en varianten daarvan), bestaan bijzondere regelingen met een afwijkend regime zoals de Regeling dienstverlening aan huis. Ook kan in Nederland werk worden verricht onder de Detacheringsrichtlijn. Voor deze buitenlandse werknemers geldt weer een ander toepasselijk regime.

Het is door de verschillende contractvormen en de inmiddels steeds meer gedetailleerde regelgeving bij enkele contractvormen in steeds mindere mate inzichtelijk welke rechten en plichten precies bestaan. Dit geldt voor werknemers, maar ook voor kleine werkgevers. Dit heeft ook effecten op de naleving en handhaving van wettelijke normen omdat de rechten van werknemers voor het overgrote deel onderdeel zijn van het civiele recht en werknemers de naleving van deze rechten in principe zelf (in rechte) op dienen te eisen. Het effectueren van hun rechten via het maken van een rechtsgang is voor veel burgers al een drempel, voor werknemers met een flexibel contract geldt dit, gelet op hun achtergrondkenmerken, naar verwachting des te meer. Terughoudendheid bij werknemers om rechten op te eisen, bijvoorbeeld vanwege hoge griffierechten, om de rechtsgang in te zetten, in combinatie met complexe wetgeving, zal de gepercipieerde kans op sanctionering bij niet naleving van wettelijke regels verkleinen. Daardoor blijft niet-naleving van rechten van werknemers, zeker in sectoren waar werknemers in het algemeen een minder sterke onderhandelingspositie hebben, gemakkelijker ongestraft. Dit draagt niet bij aan het waarborgen van de waarden van werk. Uiteraard kunnen vakbonden werknemers ondersteunen bij het inzicht krijgen in en effectueren van hun rechten, maar de daling van de organisatiegraad maakt dit minder vanzelfsprekend dan voorheen.

[101] Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Waadi.
[102] Payrolling: the story continues, Laagland, Tijdschrift voor Recht en Arbeid (2019).

Daarnaast geldt dat ook de publiekrechtelijke regels, die moeten zorgen voor een bodem in de arbeidsmarkt en met name de meest kwetsbare werkenden moeten beschermen, lastiger te handhaven zijn vanwege de ruime keuzemogelijkheden in contractvormen in Nederland.[103] Het gaat daarbij onder meer om de Wet op het minimumloon, de Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers uit de Europese Unie. De naleving van deze wetten worden gecontroleerd en gehandhaafd door de Inspectie SZW, maar ook werknemers hebben hierbij een taak. Door onder meer hierboven beschreven onduidelijkheid rondom de afbakening van werknemers en zelfstandigen en het gebruik van driehoeksrelaties is voor de toepassing van sommige arbeidswetten soms niet duidelijk welke wettelijke regels en/of collectieve afspraken van toepassing zijn.

De complexiteit van civielrechtelijke wetgeving in combinatie met de publiekrechtelijke arbeidswetten maakt het voor werknemers en werkgevers ingewikkelder te bepalen wat hun rechten en plichten zijn en bemoeilijkt de handhaving voor toezichthouders. Dit terwijl deze regels de waarden van werk moeten waarborgen juist voor de meest kwetsbare werknemers. Dit is een groep die – zoals de Inspectie SZW signaleert – de komende tijd eerder toe dan afneemt vanwege de toenemende een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen in bepaalde (arbeidsintensieve) sectoren en het, vanwege het vrij verkeer van werknemers en diensten, ruime internationale aanbod van arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.[104] De Commissie zal deze problematiek, ondanks het belang ervan, in dit rapport niet zelfstandig adresseren. Zij verwijst naar het traject van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen waar gekeken wordt naar oplossingen voor het vraagstuk van het waarborgen van eerlijk werk.[105]

## 3.4 Het aanpassingsvermogen van alle werkenden wordt onvoldoende geborgd

Nederland komt in internationale vergelijkingen over leren vaak goed uit de bus vergeleken bij andere landen. Toch staat het aanpassingsvermogen van werkenden onder druk. Het risico van kennisveroudering is groot en wordt steeds groter. De kennis en vaardigheden waaraan behoefte bestaat verschuiven in rap tempo, onder andere door de in hoofdstuk 2 beschreven trends. Ook beleid draagt bij aan deze verschuiving. Een voorbeeld is het beleid rondom de klimaattransitie. Dat beleid leidt tot serieuze verschuivingen in de vraag naar arbeid.[106] Dat de kennis en vaardigheden waaraan behoefte is verschuiven, is niet nieuw en ook niet per se problematisch mits de beroepsbevolking zich tijdig aanpast. Dat vraagt om gerichte investeringen in menselijk kapitaal. Daar ontbreekt het op dit moment in Nederland aan.

Bij ‘een leven lang ontwikkelen’ gaat het om het behouden en verder ontwikkelen van menselijk kapitaal en organisatiekapitaal.

### Wat bedoelen we met menselijk kapitaal en organisatiekapitaal?

Menselijk kapitaal bestaat uit:

1. Wat we kennen en kunnen. Dus kennis, kunde en vaardigheden. Ook wel: *capacitair kapitaal*.
2. Gezondheid. Het functioneren van het lichaam. Ook wel: *fysiek kapitaal*.
3. Wie we zijn. Onze persoonlijkheid. Ook wel: *mentaal kapitaal*.
4. Wie we kennen. Onze netwerken en het vermogen deze op te bouwen en te onderhouden. Ook wel: *sociaal kapitaal*.

[103] De Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).
[104] De Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).
[105] Kamerbrief Brede Maatschappelijke heroverwegingen.
[106] Advies Energietransitie en werkgelegenheid, SER (2018).

Menselijk kapitaal kan worden getypeerd als 'kapitalen' van het individu: als voorraden die kunnen toe- of afnemen, waarin geïnvesteerd kan worden (met geld, tijd en moeite), en waarop afgeschreven moet worden, bijvoorbeeld als het kapitaal niet wordt onderhouden.

Met organisatiekapitaal bedoelen we zaken die niet tastbaar zijn en organisaties in staat stellen goed te functioneren. Denk bijvoorbeeld aan cultuur, leiderschap, teamwerk en kennismanagement.

### Belang ontwikkeling menselijk kapitaal voorafgaand aan start loopbaan

De Commissie legt in dit advies de nadruk op scholing en ontwikkelen tijdens de loopbaan op het risico op kennisveroudering. Dat laat onverlet dat ook op andere terreinen extra investeringen op het gebied van scholing en ontwikkeling mogelijk zijn die eveneens - en mogelijk zelfs nog groter - maatschappelijk rendement opleveren. Vanuit de wetenschap wordt bijvoorbeeld gewezen op de positieve effecten van extra investeringen in het menselijk kapitaal dat mensen in hun eerste levensjaren opbouwen.[107] Met name gerichte interventies die niet-cognitieve vaardigheden van jonge kinderen doen toenemen kunnen succesvol en maatschappelijk rendabel zijn doordat zij maatschappelijke participatie en persoonlijke ontwikkeling op latere leeftijd bevorderen.[108]

Investeringen in menselijk kapitaal leveren voordelen op voor de werkende zelf. Bijvoorbeeld een beter functioneren in de maatschappij, meer zekerheid, hogere werktevredenheid, een betere gezondheid en een hoger inkomen. De baten voor de maatschappij als geheel zijn echter nog groter: extra belastinginkomsten en lagere collectieve uitgaven aan bijvoorbeeld zorg, uitkeringen en politie en justitie.[109]

Wanneer investeringen in menselijk kapitaal aan de markt worden gelaten, nemen partijen de bredere maatschappelijke baten niet in hun overweging mee. Een onderinvestering in menselijk kapitaal is dan het gevolg. De bredere maatschappelijke baten van investeringen in menselijk kapitaal worden in dat geval niet volledig benut en kennisveroudering dreigt met alle gevolgen van dien.

Naar het oordeel van de Commissie bestaat dit moment een scheefgroei bij investeren in menselijk kapitaal. Het collectief investeert minder in de scholing van lageropgeleiden dan in de scholing van hogeropgeleiden. Dit is misschien logisch geredeneerd vanuit de baten van scholing in enge zin. Het rendement op onderwijs van hoger opgeleiden is immers hoger dan het rendement op onderwijs van lager opgeleiden. Geredeneerd vanuit het perspectief van brede maatschappelijke baten, is waarschijnlijk sprake van een onderinvestering in het menselijk kapitaal van lager opgeleiden. Ook geldt dat laagopgeleiden en mensen die weinig uren werken gedurende de loopbaan minder leren tijdens het werk. Dit leidt er eveneens toe dat brede maatschappelijke baten blijven liggen.

Deze onderinvestering leidt tot een lager aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking en een vergroting van het risico van kennisveroudering. Enerzijds leidt dit tot krapte op de arbeidsmarkt (er kan geen geschikt personeel worden gevonden) en anderzijds tot werkloosheid (mensen komen niet meer aan het werk omdat ze niet over de juiste kennis en vaardigheden beschikken). Deze gevolgen zijn nu al goed zichtbaar en voelbaar. Het aantal vacatures is opgelopen tot recordniveau.[110] De personeelskrapte in sectoren als techniek, zorg en onderwijs is groot. Het valt op dat deze krapte hardnekkig is.[111] Hoewel de werkloosheid is afgenomen staan nog steeds ruim een miljoen Nederlanders langs de kant (zie ook paragraaf 3.6). De krapte gecombineerd met een grote groep die niet mee kan komen ziet de Commissie niet als slechts een tijdelijk gevolg van de recente periode van economische groei, maar als een gevolg van structurele ontwikkelingen die hun einde nog allerminst bereikt hebben.

[107] Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program, García, Heckman, Ermini Leaf & Prados (2017).
[108] Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success, Kautz, Heckman, Diris, Ter Weel & Borghans (2014).
[109] World Development Report 2019: The Changing Nature of Work; hoofdstuk 3: Building human capital, Wereldbank, (2018).
[110] Vacatures, CBS (2019).
[111] Interview ROA-onderzoeksleider Didier Fouarge, Universiteit Maastricht (2019).

De tekortkomingen in vaardigheden komen voor op verschillend niveaus. Zo raken Nederlandse jongeren wat betreft elementaire vaardigheden zoals lezen op achterstand ten opzichte van leeftijdgenoten in andere landen.[112] Dit is problematisch omdat de behoefte aan het vermogen om problemen op te lossen in complexe omgevingen groeit. Elementaire vaardigheden zijn daarbij onmisbaar. Ook bezit de helft van de Nederlanders slechts basale ICT-vaardigheden.[113] In een wereld die steeds verder digitaliseert vergroot dit de baankansen niet. Met name lager opgeleiden en mensen die een beperkt aantal uren werken investeren weinig in hun verdere ontwikkeling.[114] In een arbeidsmarkt waar steeds minder vraag is naar fysieke behendigheid en steeds meer naar interpersoonlijke vaardigheden, probleemoplossend vermogen en computervaardigheden[115] is dit op termijn niet houdbaar.

Breed gedeeld is de observatie dat, hoewel over 'leven lang ontwikkelen' veel wordt gesproken, de afgelopen decennia onvoldoende concrete vooruitgang is geboekt.[116] In verschillende bestaande onderzoeken zijn de oorzaken hiervoor beschreven. De Commissie wijst in het bijzonder op een drietal oorzaken. In de eerste plaats komen de middelen voor scholing en ontwikkeling niet terecht bij de groep waar het het meest nodig is. Ten tweede voelen werkenden vaak niet de noodzaak van scholing en ten derde is de regulering van werk onvoldoende gericht op het stimuleren van scholing en ontwikkeling. Deze drie oorzaken vergroten het risico op kennisveroudering (a t/m c).

### a. Werkenden die leren het meest nodig hebben, leren het minst

De huidige arbeidsmarkt bestaat nu voor een deel uit wendbare, veelal hoogopgeleide werkenden. Het collectief heeft meer geïnvesteerd in hun opleiding dan in die van anderen. Vervolgens voeren zij veelal zelf actief regie over hun ontwikkeling. Zij leren 'on-the-job' en weten waar nodig de middelen voor formele scholing te vinden en in te zetten. Ongeacht of dat uit eigen middelen is, via een werkgever of een fiscale aftrekpost. Voor deze groep geldt: *skill begets skill*. Deze werkenden hebben – vaak ook van huis uit - vaardigheden meegekregen en bouwen daar actief op voort gedurende hun loopbaan. Er is echter ook een groep die van de regen in de drup raakt. Mensen die van huis uit minder goed op weg zijn geholpen, verhoudingsgewijs kort initieel onderwijs hebben genoten, vaak moeilijk aan werk komen en blijven. En nog moeilijker in een kwalitatief goede baan, waarin leren 'on-the-job' vanzelfsprekend is. Zeker wanneer mensen langdurig langs de kant staan zien zij hun menselijk kapitaal nog verder verpieteren. Het vliegwiel van vaardigheden die ogenschijnlijk vanzelf vermeerderen draait bij hen niet of nauwelijks. Voor deze mensen verdwijnt duurzame participatie in kwalitatief goede banen steeds verder uit zicht. Omdat juist deze laatste groep vaak werkt in banen die veranderen of verdwijnen versterken de sociale tweedeling en de verstoring van vraag en aanbod elkaar.

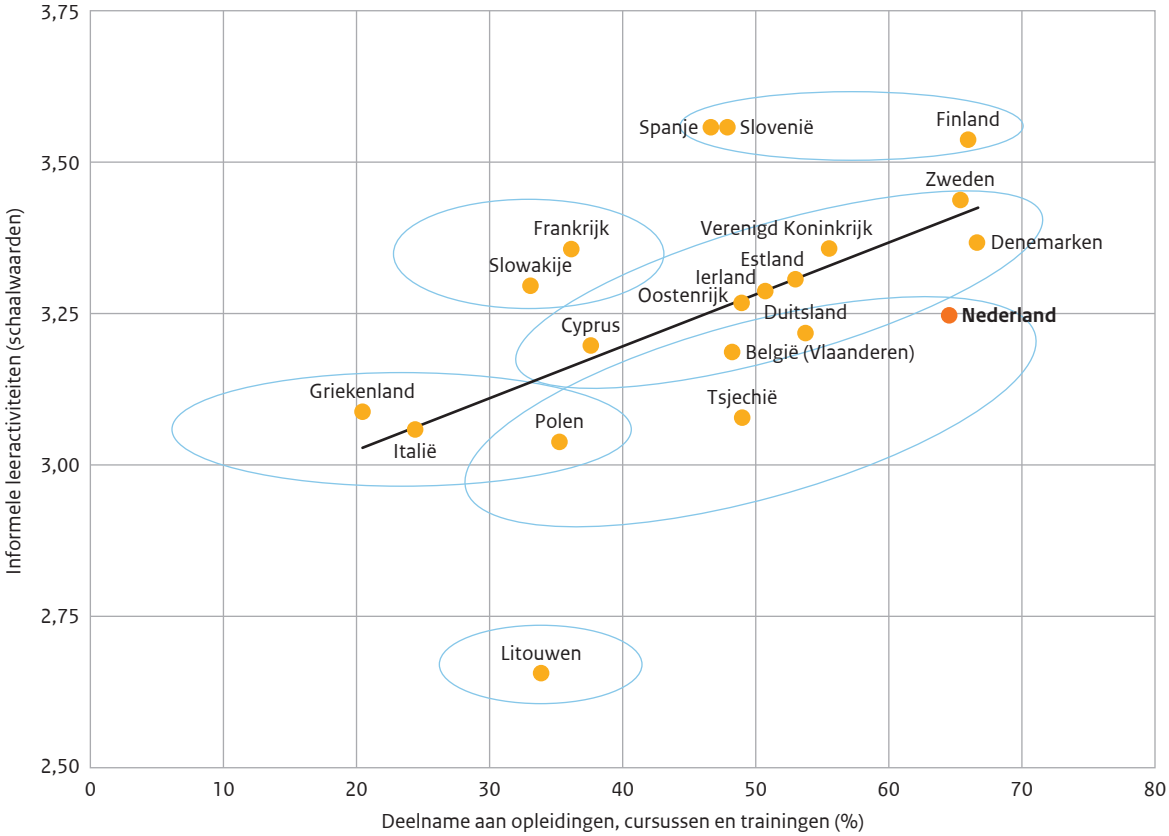
Werkgevers dragen nu het grootste deel van de kosten van investeringen in mensen gedurende hun loopbaan. Zij dragen vaker de kosten van opleidingen van mensen die al hoog zijn opgeleid, die relatief jong zijn en die een vast contract hebben. Juist in mensen die dit het hardste nodig hebben voor het behoud van arbeidsmarktkansen – wat lager opgeleid, wat ouder, veelal met een flexcontract – investeren werkgevers minder.

Bij de beperkte doorontwikkeling van lager opgeleiden speelt waarschijnlijk mee dat in Nederland minder dan elders geleerd wordt via praktijkleren: leren tijdens het reguliere werk, bijvoorbeeld van collega's, gewoon door het werk te doen (zie figuur 3). Terwijl dat een manier is die juist laagopgeleiden als prettig ervaren. Nederland presteert op dit punt weliswaar vergelijkbaar met Duitsland en België, maar blijft achter bij Scandinavische landen.

---

[112] Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht, Gubbels, Van Langen, Maassen & Meelissen (2019).
[113] ICT-gebruik huishoudens, CBS (2018).
[114] Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019).
[115] Taken en vaardigheden op het werk – Bevindingen uit de eerste en tweede Nederlandse skills survey, ROA/SEO (2018).
[116] Zie onder andere: Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan, SER (2017), Een leven lang leren, of een leven lang praten?, FD (2018); Leren werken met leven lang ontwikkelen, Mulder & Zonderland (2019) en Advies op ontwerp Miljoenennota 2020, Raad van State (2019).

**Figuur 3** Nederlandse werkenden volgen relatief vaak opleidingstrajecten maar leren minder tijdens het werk.[117]




### b. Werkenden voelen nauwelijks de noodzaak van scholing en ontwikkeling

Veel werkenden voelen nauwelijks de noodzaak om zich verder te ontwikkelen.[118] De meeste mensen vinden ontwikkeling in theorie wel belangrijk, maar hebben geen duidelijk beeld van de veranderingen die gaan komen en wat die voor hun eigen competenties betekenen. Wat eveneens meespeelt is dat sommige werkenden beperkt vertrouwen hebben in hun eigen vaardigheden en in hun vermogen om die vaardigheden succesvol uit te breiden.[119] Daarom komen zij niet in actie. Meestal verandert dat pas wanneer zij concreet uitzicht hebben op ander werk. Of wanneer zij de overstap naar een andere baan al hebben gemaakt. De angst om zekerheden rond de huidige baan te verliezen weerhoudt mensen van de oriëntatie op ontwikkeling en op bedreigingen van hun positie op de arbeidsmarkt.[120] Zelfs wanneer ontslag een reële mogelijkheid is, houden werkenden vast aan het idee dat zij de dans zullen ontspringen of dat er alsnog een (financiële) regeling wordt getroffen. Dit nog afgezien van het feit dat het vaak te laat is om pas bij ontslag te werken aan (het bevorderen) van een transitie naar een andere baan.[121] Mensen die wel de noodzaak voelen om zich verder te ontwikkelen ervaren vaak belemmeringen. Bijvoorbeeld omdat het ontbreekt aan middelen, aan tijd of aan een aanbod dat voorziet in hun leerbehoefte.

### c. Huidige regulering van werk stimuleert leren en ontwikkelen onvoldoende

De oorzaken van de beperkte vooruitgang rond 'een leven lang ontwikkelen' zijn niet uitsluitend gelegen bij werkenden en werkgevenden. In de vele gesprekken die de Commissie heeft gevoerd werd er regelmatig op gewezen dat het huidige overheidsbeleid beperkt aanzet tot leren. Zo is het onderwijsaanbod voornamelijk ingericht op initiële scholing en

[117] Uit: Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019).
[118] Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019) en Belemmeringen leven lang ontwikkelen, Panteia (2019).
[119] Sustaining the employability of the low skilled worker: development, mobility and workredesign, Sanders (2016).
[120] Belemmeringen leven lang ontwikkelen, Panteia (2019).
[121] Zie bijvoorbeeld de Raad van State in haar advies over de Wet werk en zekerheid, p. 11; Een 'kleurloze' (transitie)vergoeding bij ontslag?, Van Zanten Baris, Tijdschrift Recht en Arbeid (2014), p. 44; De transitievergoeding en 'van werk naar werk'-begeleiding', Van Drongelen & Borghouts-van de Pas, Nederlands Juristenblad (2016), p. 585.

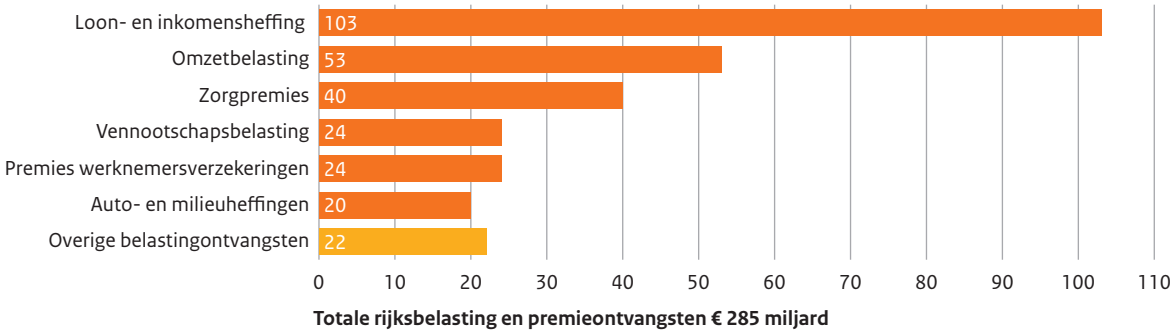
op relatief langdurige diplomagevende trajecten.[122] Er is weinig bekendheid met de bestaande mogelijkheden om ook als volwassene publiek bekostigd onderwijs te volgen. Tot slot is de sociale zekerheid vooral gericht op het achteraf repareren van inkomensverlies door uitkeringen. Het voorkómen van inkomensverlies krijgt in de huidige sociale zekerheid nauwelijks aandacht.[123] Ook de vergoeding die een werknemer ontvangt in geval van ontslag op initiatief van de werkgever hoeft niet voor een van werk-naar-werk transitie te worden aangewend. Deze vergoeding wordt weliswaar sinds de Wet werk en zekerheid aangeduid als transitievergoeding,[124] de huidige vormgeving ervan garandeert echter niet dat de middelen ook daadwerkelijk ingezet worden voor transities op de arbeidsmarkt. Deze vergoedingen zijn niet geoormerkt en kunnen overal voor ingezet worden en worden dat in de praktijk ook.

## 3.5 Er zijn flinke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming

### 3.5.1 Arbeid wordt fiscaal verschillend behandeld

Arbeidsinkomen is een belangrijke grondslag voor de belasting- en premieheffing en daarmee voor de financiering van de collectieve uitgaven. Indien wordt gekeken naar de totale belasting- en premieheffing, dan is de loon- en inkomstenbelasting (incl. premies volksverzekeringen) veruit de grootste post. Hierbij komen bij de premies werknemersverzekeringen en de zorgpremies. Bij elkaar zijn ontvangsten van heffingen op arbeid circa drie vijfde van de totale belasting- en premieontvangsten.

**Figuur 4** Overzicht verdeling belasting- en premie inkomsten 2018 (in € miljard)[125]

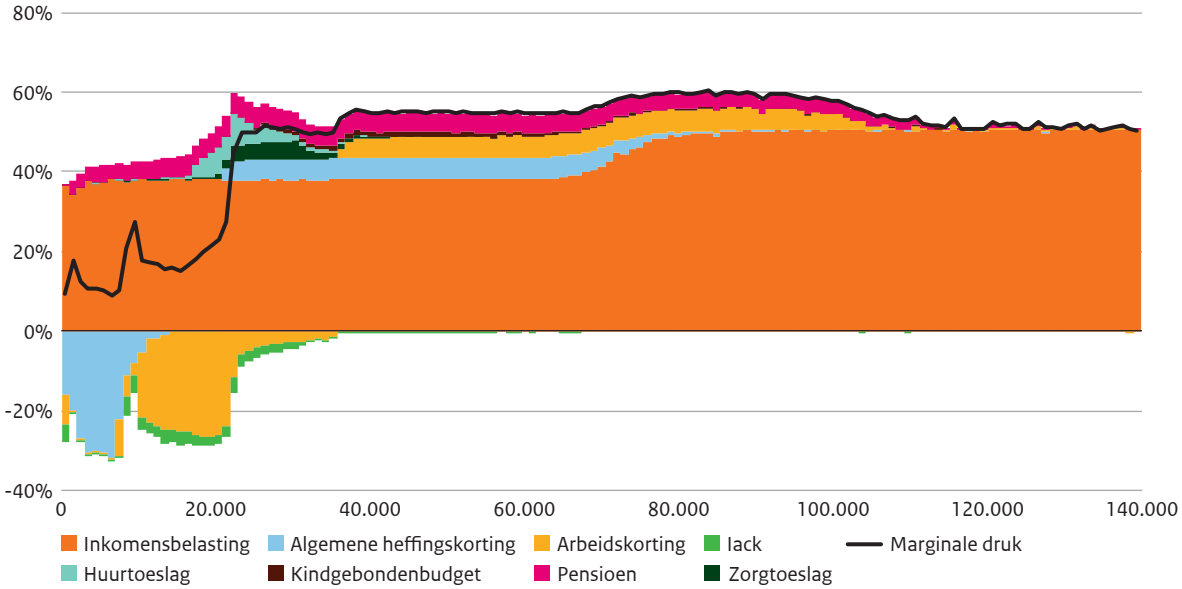



Dit grote aandeel in de totale belasting- en premieheffingen leidt er in Nederland toe dat de lastendruk relatief hoog is. In internationaal perspectief is dit ook zichtbaar.[126] De staatssecretaris van Financiën heeft met het oog hierop aangekondigd de belastingmix nader te onderzoeken.[127]

De marginale lastendruk ligt voor de meeste inkomensgroepen boven de 50 procent, indien overige inkomensondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld toeslagen) ook worden meegenomen, zie afbeelding hieronder. Hier bovenop leiden gemeentelijke voorzieningen tot een stijging van de marginale lastendruk, met name aan de onderkant van het inkomensspectrum en voor gezinnen met kinderen.[128]

[122] Zie bijvoorbeeld: Stand van educatief Nederland 2019, Onderwijsraad (2019).
[123] Toekomst van de sociale zekerheid - Over provisie, preventie en participatie, Van Gestel, Vossen, Oomens, e.a. (2013) en Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid, SER (2019).
[124] Met de bedoeling dat deze vergoeding de transitie naar een andere baan zou moeten vergemakkelijken. Memorie van Toelichting van de Wet werk en zekerheid, p. 38.
[125] Kamerbrief Tweede Kamer: bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).
[126] Zie bijvoorbeeld: Taxing Wages 2017-2018, OECD (2019).
[127] Kamerbrief Tweede Kamer: bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).
[128] Samenspel centraal en decentraal inkomensbeleid, STIMULANSZ (2019).

**Figuur 5** Gemiddelde marginale druk decompositie 2020 naar regeling (alle huishoudens)[129]




Daarbij merkt de Commissie op dat het inkomensbeleid van de laatste jaren (waarin verschillende fiscale kortingen inkomensafhankelijk werden gemaakt) eraan heeft bijgedragen dat ook lage inkomens (vanaf WML) met een hoge marginale druk worden geconfronteerd. De Raad van State wijst hier ook op in zijn advies bij de Miljoenennota 2020: de marginale druk van belastingen, premies, toeslagen etc. zou juist voor de middengroepen omlaag moeten, zodat van extra verdiend inkomen een redelijk deel toekomt aan de werkende zelf.[130]

De lasten op arbeid worden echter niet gelijk verdeeld over alle werkenden. Dit hangt samen met de juridische vormgeving van de arbeid en de verschillende rechten en plichten die in de huidige wet- en regelgeving daarmee samenhangen.

Een deel van de verschillen komt voort uit de huidige verschillen in inkomensbescherming. Zo zijn bijvoorbeeld de premies voor de WW, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet WIA en ZW niet van toepassing op zelfstandigen, omdat het werknemersverzekeringen betreft waarvoor zelfstandigen niet verzekerd zijn en daarmee ook geen recht hebben op uitkeringen uit deze verzekeringen. Daar komen de niet publieke verzekeringen bij, zoals de premies voor aanvullende pensioenen, die voor een groot deel van de werknemers van toepassing zijn. Hiermee ontstaan er kostenverschillen tussen verschillende groepen werkenden. Op zichzelf is dit geen probleem voor zover deze kostenverschillen geen invloed hebben op de keuze in welke juridische vorm arbeid wordt verricht en de eventuele negatieve gevolgen van deze keuze niet kunnen worden afgewenteld op het collectief. Dergelijke afwenteling komt in de praktijk wel voor, bijvoorbeeld indien een zelfstandige door een ongeluk geen inkomen meer heeft en terugvalt op collectieve (inkomens)voorzieningen zoals de bijstand waar hij (relatief) weinig aan heeft bijgedragen.

Naast verschillen in inkomensbescherming zijn er verschillen in belasting- en premieheffing die voortkomen uit een verschillende behandeling van uiteenlopende inkomensbronnen. Looninkomsten worden anders belast dan inkomsten uit een onderneming. Dit onderscheid heeft in Nederland vorm gekregen door voor zelfstandigen, welke in de fiscaliteit vaak worden geduid als zelfstandig (ib) ondernemers, diverse fiscale ondernemings- en ondernemersfaciliteiten te creëren.

De ondernemingsfaciliteiten (bijvoorbeeld de Landbouwvrijstelling, Willekeurige afschrijving milieu-investeringen, Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de herinvesteringsreserve) hebben vaak een specifiek doel (bijv. investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen bevorderen) en maken dat er (tijdelijk) minder belastingen en premies verschuldigd zijn.

[129] Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën (2019).
[130] Advies op ontwerp Miljoenennota 2020, Raad van State (2019).

De ondernemersfaciliteiten zijn regelingen die onder de ondernemersaftrek[131] vallen (bijv. de zelfstandigenaftrek en de meewerkaftrek) en de mkb-winstvrijstelling. De ondernemersfaciliteiten maken dat zelfstandigen minder belastingen en premies volksverzekeringen (AOW, Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg) verschuldigd zijn.

Daarbij is er nog een ander fiscaal regime voor zelfstandigen die de onderneming drijft in de juridische vorm van een vennootschap, de directeur-grootaandeelhouder (dga). De juridische splitsing tussen de persoon en de vennootschap maakt dat voor de dga: i) de inkomsten van zijn onderneming worden belast met vennootschapsbelasting, ii) eventuele dividenduitkeringen alsmede voordelen uit (latere) verkoop van de aandelen worden belast met inkomstenbelasting tegen een tarief van 26,25 procent (box 2) en iii) de dga geacht wordt een "gebruikelijk loon" te genieten dat wordt belast met inkomstenbelasting in box 1 (conform de looninkomsten van een werknemer).

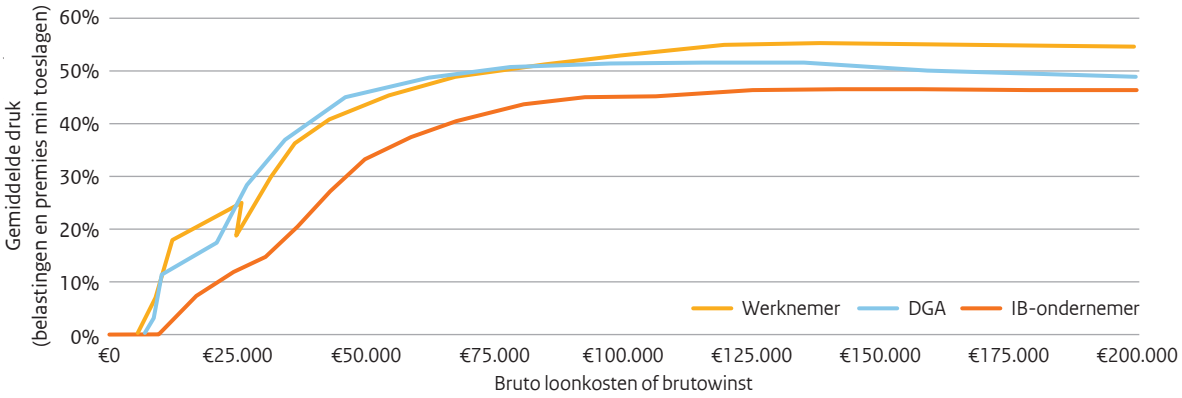
Deze systematiek maakt het mogelijk dat er veel (arbeids)inkomen van de dga achterblijft in de vennootschap dat pas op een later moment (met name bij verkoop van de aandelen) wordt belast in de inkomstenbelasting tegen een tarief van 26,25 procent. Van deze mogelijkheid voor belastinguitstel wordt door dga's in omvangrijke mate gebruikgemaakt.[132]

Deze verschillende fiscale regimes leiden tot verschillen in lastendruk, welke zoals gesteld gelegen kunnen zijn in de verschillende aard van het inkomen. Maar het resultaat is een ongelijke behandeling van arbeidsinkomen, met name wanneer bij een zelfstandige arbeid de voornaamste bron van inkomen is. Dit doet zich voor, indien een zelfstandige geen of marginaal kapitaal heeft geïnvesteerd in zijn onderneming. Het arbeidsinkomen van de zelfstandige wordt in dat geval te laag belast en het arbeidsinkomen van dga's kan in dat geval worden onderschat. Dit bevordert arbitrage tussen de fiscale regimes en de juridische vorm waarin arbeid wordt aangeboden.

De fiscale verschillen werken door naar andere collectieve (inkomens)voorzieningen, die verschillen in lasten creëren. Dit is het geval indien deze (inkomens)voorzieningen het inkomen als maatstaf nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de toeslagen:[133] de fiscale voordelen van zelfstandigen brengen mee dat zij eerder en meer beroep kunnen doen op toeslagen dan andere werkenden.

Bij elkaar leiden alle verschillen tot verschillen in lasten op arbeid afhankelijk van de vorm waarin deze arbeid wordt verricht. In figuur 6 wordt een overzicht gegeven van de huidige verschillen in lasten in de vorm van de gemiddelde belasting- en premiedruk. Hierbij is de gemiddelde belasting- en premiedruk voor de dga te hoog ingeschat, omdat zoals eerder gesteld een groot deel van de dga's zijn winst niet volledig uitkeert.[134] Dit voordeel van belastinguitstel is in de grafiek niet zichtbaar gemaakt.

**Figuur 6** Gemiddelde belastingdruk werknemer, zelfstandig ib-ondernemer en dga in 2019.[135]




[131] Artikel 3.74 van de Wet IB 2001: De ondernemersaftrek is het gezamenlijk bedrag van: a) de zelfstandigenaftrek, b) de aftrek speur- en ontwikkelingswerk; c) de meewerkaftrek; d) de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid; en e) de stakingsaftrek.

[132] Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen, CPB (2017) en Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld, DNB (2019)

[133] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk, Ministerie van Financiën (2019).

[134] Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen, CPB (2017).

[135] Cijfers Ministerie van Financiën (2020). Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat de winst van de ib-ondernemer of dga gelijk is aan de totale werkgeverslasten van de werknemer. De cijfers gaan uit van een alleenstaande persoon, zonder kinderen, persoonsgebonden aftrekposten en huurtoeslag. Aangenomen is dat de dga de volledige winst uitkeert.

**Figuur 7** Bruto-netto traject van werknemer, zelfstandig ib ondernemer en dga bij een inkomen van 50.000 euro in 2019.[136]

| | Werknemer | IB-ondernemer | DGA |
|---|---|---|---|
| **Tot. werkgeverslasten of winst** | **€ 64.409** | **€ 64.409** | **€ 64.409** |
| Pensioen- en VUT-premie werkgever | € 3.665 | | |
| AWf-premie (werkloosheid) | € 1.714 | | |
| WGF-premie (werkloosheid) | € 367 | | |
| AoF-premie (arbeidsongeschiktheid) | € 3.904 | | |
| Inkomensafhankelijke bijdrage Zvw | € 3.309 | | |
| Reservering loondoorbetaling bij ziekte | € 1.450 | | |
| Lage inkomensvoordeel | € 0 | | |
| DGA: gedeelte winst (box 2) | | | € 8.979 |
| **Bruto inkomen** | **€ 50.000** | **€ 64.409** | **€ 55.430** |
| Zelfstandigenaftrek | € 0 | -€ 7.280 | € 0 |
| Mkb-winstvrijstelling | € 0 | -€ 7.998 | € 0 |
| Overige aftrekposten | € 0 | € 0 | € 0 |
| Pensioen- en VUT-premie werknemer | -€ 2.390 | -€ 6.055 | -€ 6.055 |
| Arbeidsongeschiktheidsverzekering | | -€ 3.904 | -€ 3.904 |
| **Belastbaar inkomen** | **€ 47.610** | **€ 39.171** | **€ 45.471** |
| Inkomstenbelasting schijf 1 | € 1.835 | € 1.835 | € 1.835 |
| Premies volksverzekeringen schijf 1 | € 5.636 | € 5.636 | € 5.636 |
| Inkomstenbelasting schijf 2 | € 1.454 | € 1.454 | € 1.454 |
| Premies volksverzekeringen schijf 2 | € 3.848 | € 3.848 | € 3.848 |
| Inkomstenbelasting schijf 3 | € 5.071 | € 1.856 | € 4.256 |
| **Totaal IB + PVV** | **€ 17.844** | **€ 14.629** | **€ 17.029** |
| Algemene heffingskorting | € 1.076 | € 1.510 | € 1.186 |
| Arbeidskorting | € 2.586 | € 1.578 | € 2.117 |
| **Totaal kortingen** | **€ 3.662** | **€ 3.088** | **€ 3.303** |
| Inkomensafhankelijke bijdrage ZVW (ZZP) | | € 2.233 | € 2.592 |
| Vennootschapsbelasting | | | € 1.706 |
| Aanmerkelijk belang-heffing (box 2) | | | € 1.818 |
| **Totaal overige belastingen** | **€ 0** | **€ 2.233** | **€ 6.116** |
| | | | |
| **Netto inkomen voor toeslagen** | **€ 33.428** | **€ 40.676** | **€ 34.607** |

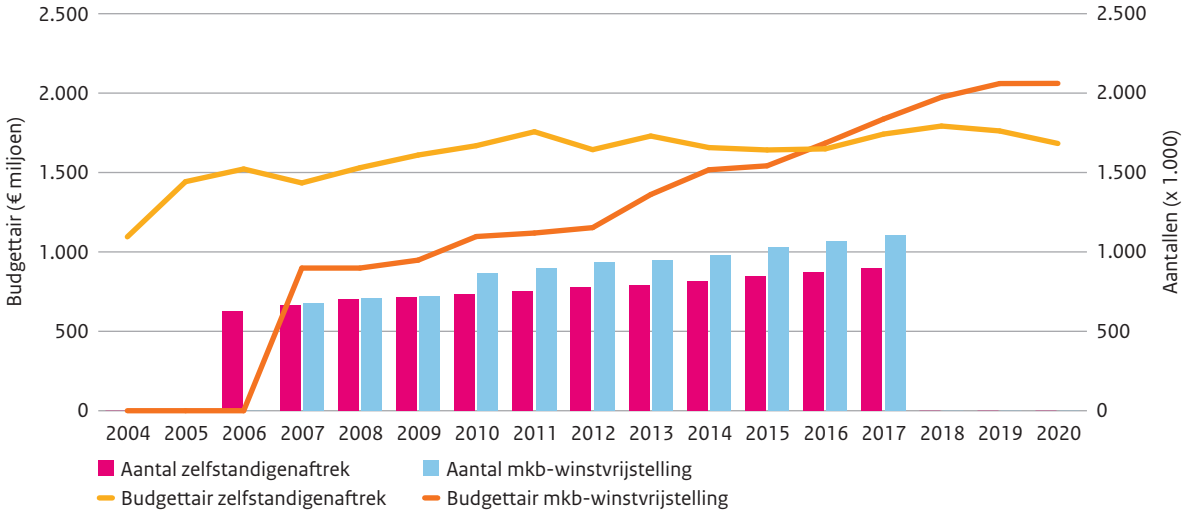
Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de juridische vorm waarin arbeid wordt verricht forse impact kan hebben op het netto-inkomen, zelfs indien een zelfstandige zich verzekert voor arbeidsongeschiktheid en spaart voor een pensioen. Dit betekent in de praktijk dat deze verschillen veelal groter zijn, omdat zelfstandigen zich beperkt verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en/of aanvullend pensioen opbouwen. De keuze om zelfstandige te worden wordt uiteraard niet alleen door de beschikbaarheid van fiscale voordelen bepaald.[137] Het is echter duidelijk dat deze voordelen aanzienlijke druk geven op de vorm waarin arbeid wordt aangeboden, zeker in combinatie met beperkte handhaving van de afbakening.

[136] Cijfers Ministerie van Financiën (2019). Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat de winst van de ib-ondernemer of dga gelijk is aan de totale werkgeverslasten van de werknemer. De cijfers gaan uit van een alleenstaande persoon, zonder kinderen, persoonsgebonden aftrekposten en huurtoeslag. Aangenomen is dat de dga de volledige winst uitkeert. Zie ook onder andere: IBO Zelfstandigen Zonder Personeel, Ministerie van Financiën (2015) en Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

[137] Zie bijvoorbeeld: IBO Zelfstandigen Zonder Personeel, Ministerie van Financiën (2015) en Macro Economische Verkenning, CPB (2017).

De fiscale voordelen voor zelfstandigen (zowel zelfstandig ib ondernemers als dga's) leiden tot lagere collectieve inkomsten als gevolg van lagere ontvangsten van belastingen en premies. Dit gaat om forse bedragen die, gezien de volumeontwikkeling van ondernemers, duidelijk zijn gegroeid. De budgettaire derving van de twee grootste ondernemersfaciliteiten, de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling, is opgelopen van circa 1,4 miljard euro in 2004 naar circa 3,8 miljard euro in 2019. In de figuur is deze ontwikkeling weergegeven samen met de groei van het aantal gebruikers van de regeling.

**Figuur 8** Budgettair belang van de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling en aantal gebruikers 2004 – 2020 (bedragen in miljoen euro en aantallen x 1.000).[138]




Op zichzelf zou dit geen probleem zijn, mits deze uitgaven (in de vorm van verminderde belasting- en premie-ontvangsten) effectieve instrumenten zijn om de collectieve welvaart in Nederland te verhogen.
Uit de meest recente evaluatie van (een deel van) de fiscale regelingen blijkt dat de omvang en samenstelling van de populatie van zelfstandigen in Nederland niet los kan worden gezien van de fiscale prikkels.[139] In hoeverre de huidige omvang en samenstelling van deze groep ook daadwerkelijk bijdraagt aan het verhogen van de welvaart in Nederland is dan een relevante vraag. Een maatstaf die hiervoor genomen kan worden is het effect op innovatie, concurrentie en nieuwe producten en diensten. De evaluatie geeft aan dat er geen positieve correlatie is tussen investeringen in innovatie en het aantal zelfstandigen in een sector, en evenmin een positieve correlatie tussen innovatie en het aantal "succesvolle" ondernemers.

Met betrekking tot dga's is de impact van het fiscale voordeel van belastinguitstel zichtbaar geworden via het ontwerpwetsvoorstel Excessief lenen bij de eigen vennootschap.[140] Dit voorstel beoogt uitstel van heffing door dga's te voorkomen door leningen boven de 500.000 euro van de eigen vennootschap te belasten als zijnde fictief inkomen uit aanmerkelijk belang. De onderliggende problematiek is dat dga's belangrijke bedragen noch als dividend uitdelen, noch als ondernemingsvermogen inzetten, maar niettemin wél willen aanwenden, bijvoorbeeld voor consumptie. De leningen die dga's bij hun eigen bv's hebben afgesloten belopen nu een totaal van 55 miljard euro. De Commissie ziet hier een duidelijke aanwijzing dat de fiscale regels rond dga's er onvoldoende in slagen om arbeidsinkomen effectief te belasten.

[138] Cijfers Ministerie van Financiën (2019). De jaren 2017 – 2020 zijn ramingen op basis van de gerealiseerde cijfers de jaren ervoor.
[139] Evaluatie fiscale ondernemersregelingen, SEO (2017).
[140] Zie internetconsultatie Wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap, Ministerie van Financiën (2019).

### 3.5.2 Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden ontbreekt

Mensen hebben basiszekerheid nodig over hun inkomen. Het stelsel van sociale zekerheid speelt hierop in door alle ingezetenen te beschermen tegen inkomensverlies (of inkomenstekorten) bij het intreden van een aantal grote risico's die alle burgers kunnen treffen, namelijk kinderkosten, ziektekosten, ouderdom en overlijden. Voor deze risico's zijn volksverzekeringen in het leven geroepen die alle ingezetenen inkomensbescherming bieden op het niveau van het bestaansminimum. Daarnaast beschermt het stelsel werknemers tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid via de werknemersverzekeringen. Deze verzekeringen bieden inkomensbescherming die is gerelateerd aan het laatst verdiende loon, tot het niveau van het maximum dagloon.

In hoofdstuk 2 is aangestipt dat er tot 1998 ook een volksverzekering bestond die alle ingezetenen beschermde tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid. Deze verzekering was verankerd in de AAW en bood alle ingezetenen inkomensbescherming op het niveau van het bestaansminimum. In 1998 werd de AAW vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de WAZ. Deze laatste wet werd in 2004 alweer afgeschaft.

Inmiddels is duidelijk dat steeds meer zelfstandigen zich niet verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dat is voor een deel een eigen keuze, maar het ligt ook aan de eisen die private verzekeraars stellen aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Boven een bepaalde leeftijd of bij een verhoogd gezondheidsrisico worden bijvoorbeeld geen verzekeringen aangeboden, of kunnen zelfstandigen zich alleen verzekeren tegen een hoge premie. Ook als er geen sprake is van een verhoogd risico vinden zelfstandigen de verzekeringen die worden aangeboden op de private verzekeringsmarkt in het algemeen (te) duur.

De consequentie van het niet verzekerd zijn, is dat zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid hun reserves zullen moeten aanspreken. Hebben ze daarop onvoldoende geanticipeerd dan zullen ze moeten terugvallen op bijstand. Echter door de middelentoets die de bijstandsregeling hanteert, komt naar schatting slechts 27 procent van de zelfstandigen in aanmerking voor een bijstandsuitkering.[141] De reden hiervoor kan zijn dat de zelfstandige een partner heeft met inkomen. Het kan ook zijn dat hij vermogen heeft boven een bepaalde grens of om een andere reden niet door de middelentoets heen komt. Dit maakt onverzekerde zelfstandigen kwetsbaar en vergroot de kans op armoede als het arbeidsongeschiktheidsrisico hen treft. Met de groei van het aantal zelfstandigen wordt dit gevaar steeds groter.

De vraag is dan ook of we de bakens niet moeten verzetten en een antwoord moeten vinden op de vraag zo ja hoe we zelfstandigen beter kunnen beschermen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. De urgentie om in actie te komen neemt toe nu in het pensioenakkoord is vastgelegd dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen moet komen.[142] Het gaat om een verzekering op het niveau van het bestaansminimum. Het debat over de vraag hoe het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen het beste kan worden opgevangen is hiermee geopend. Ook vanuit de Europese Unie en de OESO is Nederland, met het oog op het groeiende aantal zelfstandigen meerdere malen aangespoord om een regeling te treffen die zelfstandigen beter beschermt tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.[143] Een rol hierbij speelt dat Nederland, in Europees perspectief tamelijk alleen staat in de keuze om zelfstandigen geen plek te geven in het stelsel van sociale zekerheid. Heel wat lidstaten hebben op dit punt een andere keuze gemaakt. Nederland loopt wat dat betreft dus uit de Europese pas.

### 3.5.3 Ongelijke pensioenvoorzieningen voor werkenden

In Nederland ontvangen ruim 2,1 miljoen huishoudens AOW. Aanvullend ontvangen 1,9 miljoen huishoudens ook een aanvullend pensioen.[144] Gemiddeld was de AOW ongeveer net zo hoog als het aanvullend pensioen.

De inkomens na pensionering verschillen echter fors. Zo had in 2017 circa 6 procent van de huishoudens (113 duizend) hooguit 250 euro bruto per maand aanvullende inkomsten boven de AOW en 10 procent van de huishoudens (225

[141] Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB (2016).
[142] Kamerbrief principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel, Rijksoverheid (2019).
[143] The rise of self-employment in the Netherlands: is the "polder model" at risk?, OESO (2019), Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland, Europese Commissie (2018) en Landverslag Nederland 2019, Europese Commissie (2019).
[144] Welvaart van gepensioneerden, CBS (2019).

duizend) tussen de 250 tot 500 euro bruto. Beide groepen omvatten vaak alleenstaande ouderen. Aan de andere kant ontving 62 procent van de AOW-huishoudens (vooral paren) maandelijks aanvullende inkomsten van duizend euro bruto of meer. Bij ruim de helft van deze AOW-huishoudens ging het om 2 duizend euro bruto of meer, dus om een aanvullend bedrag ruimschoots boven de AOW. In het algemeen geldt dat onder ouderen het langdurig armoederisico lager is dan voor de totale bevolking (11 procent vs. 3,3 procent).[145]

Deze verschillen in inkomen na pensioneren beginnen bij de pensioenopbouw gedurende het werkende leven. Een deel van de werknemers (2016: 13 procent (856.000)), met name jongere werkenden, bouwt geen pensioen op via zijn werkgever ("witte werknemers").[146] Ongeveer een derde van de werkgevers, vooral kleine werkgevers, biedt ook geen pensioenregeling aan ("witte werkgevers"). In totaal heeft 6 procent (444 duizend) van de werkenden geen pensioen-aanspraken in de tweede pijler, waarvan 94 procent (418 duizend) ook geen aanvullend pensioen opbouwt in de derde pijler (d.w.z. een fiscaal gefaciliteerde pensioenvoorziening). Van de zelfstandigen heeft 77 procent op enig niveau pensioenaanspraken in de tweede pijler.

Verschillen in opbouw resulteren in verschillen in vervangingsratio van het inkomen voor en na pensioneren. Dit is zichtbaar indien de inkomenspositie na pensioneren van huishoudens met zelfstandig ondernemers wordt vergeleken met huishoudens met werknemers. Vergelijking leert dat het doorsnee bruto vervangingsratio van zelfstandig ondernemers 7 procent lager ligt. Ook de spreiding in inkomen na pensioneren is groter onder zelfstandig ondernemers dan onder werknemers.[147] Van de huishoudens met zelfstandig ondernemers zal naar verwachting 43 procent niet een pensioen van 70 procent van het bruto huishoudinkomen bereiken. Voor huishoudens met alleen werknemers geldt dat voor 31 procent. Zelfstandig ondernemers bouwen dus, uitgaande van de norm van een vervangingsratio van 70 procent, vaker dan werknemers geen toereikend pensioen op. Hierbij is uitgegaan van een brede benadering van pensioen, dus naast AOW en tweede en derde pijler pensioenen, zijn ook vrije besparingen en de besparingen op woonlasten meegenomen.

Naast groepen die te weinig opbouwen zijn er ook groepen die meer dan de huidige maatschappelijke norm van 70 procent vervangingsratio opbouwen.[148] Ongeveer een vijfde van de huishoudens heeft een pensioeninkomen dat uitkomt op een vervangingsratio van meer dan 100 procent.

Uit deze cijfers blijkt dat in het huidige stelsel niet alle werkenden erin slagen om tijdens hun (werkende) leven voldoende middelen opzij te leggen voor de oude dag; andere groepen sparen juist te veel. De oorzaak hiervan kan zijn dat de men onvoldoende inkomen heeft om gedurende het (werkzame) leven te sparen voor de oude dag en/of dat men niet voldoende heeft gespaard, bijvoorbeeld als gevolg van irrationeel gedrag (bijvoorbeeld een "present bias"). Als werkenden onvoldoende pensioenvermogen opbouwen, plaatst dit extra druk op de aanvullende publieke (inkomens) voorzieningen (bijvoorbeeld toeslagen) waarop mensen recht kunnen hebben bovenop de AOW.

De verschillen komen voort uit de huidige vormgeving van het pensioensysteem. Werkenden die onder een verplicht-stelling vallen, leveren een verplichte pensioenbijdrage in de tweede pijler. De premies in de tweede pijler verschillen sterk per sector en zijn afhankelijk van het pensioencontract (bijv. verschillen in ambitie, indexatie voorwaarden, etc.) en deelnemer populatie (bijvoorbeeld levensverwachting). De pensioenpremie als percentage van het bruto-inkomen ligt tussen de circa 10 en 30 procent[149], waarbij de gemiddelde premie rond de 16 procent ligt.[150] In recente jaren zijn de pensioenpremies verder gestegen.

Er zijn echter ook sectoren waar de verplichte deelname aan pensioensparen niet van toepassing is en werkgevers geen pensioenregeling aanbieden (de zogenoemde de witte vlek). Zelfstandigen vallen, op enkele uitzonderingen na en afgezien van de AOW, evenmin onder de pensioenplicht. Daarnaast vallen uitzendkrachten vaak onder een andere verplichtstelling, dan die van de inlener en hebben daardoor recht op een ander (vaak lager) pensioen.

[145] Welvaart van gepensioneerden, CBS (2019).
[146] Witte vlek op pensioengebied 2016, CBS (2018).
[147] Zicht op ZZP-pensioen, Netspar (2017).
[148] De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen, Netspar (2017).
[149] The Incidence of Pension Contributions, CPB (2019).
[150] OECD Pensions Outlook 2018, OECD (2018).

De Commissie constateert dat de AOW in combinatie met aanvullende (inkomens)voorzieningen (zoals toeslagen) er, behoudens uitzonderlijke gevallen, goed in slaagt om armoede onder gepensioneerden te vermijden. Dat is een groot goed. Het huidige systeem leidt er echter ook toe dat bepaalde groepen te maken krijgen met een forse inkomensterugval gedurende de oude dag. Daarnaast is er een groep werkenden die gedurende het werkzame leven te veel spaart, of moet sparen, en er in inkomen op vooruit gaat na pensioneren. Deze inkomensverschillen voor en na pensioneren zijn onwenselijk, zeker als die het gevolg zijn van regelgeving.

Aanvullend constateert de Commissie dat het huidige pensioensysteem ruimte laat voor verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen werkenden (zelfstandig ondernemers en werknemers met/zonder/of een beperkt aanvullend pensioen), meer specifiek op pensioenvoorwaarden. Het verschil in regels tussen de diverse groepen werkenden veroorzaakt concurrentie op pensioen gerelateerde arbeidskosten. Er ontstaat zo een tendens om niet of minder te sparen voor aanvullend pensioen. Dit is niet alleen onwenselijk voor de werkenden zelf (die dus vaker te maken zullen krijgen met een forse inkomensdaling na pensionering), maar ook voor het collectief. Een lager aanvullend pensioeninkomen betekent dat meer gepensioneerden een beroep zullen doen op aanvullende collectieve (inkomens) voorzieningen, zoals zorg- en huurtoeslag.

## 3.6 Het socialezekerheidsstelsel is te weinig proactief

### 3.6.1 Er staan te veel mensen aan de kant

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is sterk gericht op het activeren van uitkeringsgerechtigden. Met financiële prikkels, re-integratieverplichtingen en stevige sancties wordt geprobeerd mensen met een uitkering zo snel mogelijk weer terug te laten veren naar de arbeidsmarkt. Er zijn ook allerlei vormen van ondersteuning beschikbaar om hen daarbij te helpen. Denk aan arbeidsbemiddeling, scholingsprogramma's, uiteenlopende re-integratie-, werk-leer en ontwikkelingstrajecten, en maatregelen om werkgevers te verleiden mensen met een uitkering in dienst te nemen. Toch slaagt het systeem er niet in om iedereen volwaardig te laten participeren. Afhankelijk van wie wordt meegerekend staan 1 à 2 miljoen mensen langs de kant. Het betreft:

- Circa 0,3 miljoen mensen met een werkloosheidsuitkering. Een kwart van hen is langdurig werkloos (> 12 maanden).
- Circa 0,2 miljoen mensen in de Ziektewet dan wel langdurige loondoorbetaling wegens ziekte
- Circa 0,8 miljoen mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering
- Circa 0,4 miljoen mensen met een bijstandsuitkering
- Circa 0,3 miljoen mensen die meer uren willen werken en daarvoor ook direct beschikbaar zijn.[151]

**a. Er zijn nog relatief veel mensen met gezondheidsproblemen die niet werken**

Wat opvalt in het bovenstaande overzicht is dat het aantal mensen dat wegens gezondheidsproblemen niet werkt, nog steeds hoog is. De verklaring hiervoor ligt voor een deel in het feit dat er onder het genoemde aantal nog circa 0,3 miljoen mensen vallen met een WAO-uitkering.[152] Dit zijn zogenaamde 'oude gevallen' die door de koerswijziging die in de jaren '90 werd doorgevoerd, niet zijn geraakt.

Sindsdien is het ziekteverzuim, onder andere door de in de jaren '90 ingevoerde verplichte loondoorbetaling bij ziekte en de daaraan verbonden re-integratieverplichtingen, behoorlijk gedaald. Ook de uitgaven aan arbeidsongeschiktheids-uitkeringen zijn de afgelopen drie decennia ruwweg gehalveerd. Waar de uitgaven in 1990 nog 3,7 procent van het bruto binnenlands product bedroegen, is dat nu nog 1,6 procent van het bruto binnenlands product.[153] Deze budgettaire beteugeling, en de daarachterliggende beheersing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, wordt regelmatig gevierd als een beleidsmatig succes.

---

[151] Bronnen: Kwantitatieve informatie 2018, UWV (2019), UWV Kennisverslag 2018-7 over langdurig zieke werknemers, UWV (2018), Jaarrapportage 2018, Divosa (2019) en Dashboard beroepsbevolking, CBS (2019).

[152] Kwantitatieve informatie 2018, UWV (2019).

[153] De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief, CPB (2006) en Kwartaalmonitor overheidsfinanciën 1e kwartaal 2019, CBS (2019).

Er zijn niet alleen positieve ontwikkelingen. Zo zijn er nog steeds te veel mensen die vluchten in ziekteverzuim als het 'te heet wordt in de keuken'.[154] Er zijn maatregelen genomen om dit vluchtgedrag aan te pakken (denk bijvoorbeeld aan de STECR Werkwijzer en de NVAB richtlijnen), maar in de praktijk blijft het voor bedrijfsartsen die hierin een centrale rol spelen, vaak lastig om het kaf van het koren te onderscheiden. Niet uitgesloten is daardoor dat er mensen zijn die een beroep doen op het arbeidsongeschiktheidsregime, terwijl het maar de vraag is of hen ook echt iets mankeert. Dit knaagt aan de wederkerigheidsgedachte waarop het stelsel van sociale zekerheid rust.

Een ander opvallend punt is dat de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, ondanks het sinds de jaren '90 sterk aangezette activeringsbeleid, nog te vaak fungeren als eindstation en niet als een springplank naar werk zoals de bedoeling is.[155] Mensen die ondanks hun gezondheidsproblemen kunnen en willen werken, verliezen zo kansen om duurzaam aan de slag te komen.[156]

### b. Uitstroomkansen nemen af naarmate de tijd verstrijkt

Wat verder opvalt in het overzicht is dat er ook op een krappe arbeidsmarkt nog steeds mensen zijn die langdurig werkloos zijn. Na een periode van maximaal twee jaren WW, komen zij in de Participatiewet terecht. Van de doelgroep van deze wet heeft slechts twintig procent betaald werk. Zevenenveertig procent denkt op enig moment aan het werk te kunnen komen. De resterende tweeëndertig procent schat in niet aan betaald werk te kunnen komen.[157] Vooral lichamelijke en geestelijke beperkingen, maar ook sociale beperkingen spelen hierbij een rol.[158]

De ervaring leert dat, voor degenen die niet aan het werk komen, de kans op uitstroom uit de bijstand steeds verder afneemt naarmate de tijd verstrijkt. Na twee jaar in de bijstand is die kans gereduceerd tot circa vijf procent.[159] Zo'n 70 procent van de bijstandsontvangers is hierdoor langdurig afhankelijk van een bijstandsuitkering. Binnen de gemeentelijke bestanden is zo een 'harde kern' ontstaan van mensen die alleen met veel kunst en vliegwerk plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Zo dat al lukt, is dat vaak tijdelijk waarna ze weer terugvallen op een uitkering.

Een verklaring voor de afnemende uitstroomkansen, ligt in het gegeven dat opgebouwde kennis en ervaring gemakkelijk verloren gaan naarmate de uitkeringsduur toeneemt. In het huidige systeem verpietert het eens beschikbare menselijk kapitaal en wordt de afstand tot de arbeidsmarkt gaandeweg steeds groter. Als gevolg hiervan sluiten vraag en aanbod na verloop van tijd niet meer op elkaar aan. De kans op het verkrijgen van een reguliere, betaalde baan wordt zo na verloop van tijd steeds kleiner.

Deze beweging wordt mede in de hand gewerkt doordat de overheid zich in tijden van laagconjunctuur nogal eens genoodzaakt voelt te bezuinigen op budgetten voor activering en begeleiding. Zo is er tijdens de laatste recessie bijvoorbeeld sterk bezuinigd op de persoonlijke dienstverlening bij het UWV; het budget voor activerend arbeidsmarktbeleid is de laatste jaren gehalveerd. Tegelijkertijd hebben gemeenten twee-derde van hun budgetten voor activering en begeleiding verloren. Het gevolg hiervan is dat mensen in tijden van laagconjunctuur te lang zonder begeleiding op de bank blijven zitten. Ze worden daardoor steeds minder 'arbeidsfit' en zijn daardoor steeds lastiger plaatsbaar op de arbeidsmarkt. Bovendien slinken in tijden van economische neergang de mogelijkheden om via een opleidingsplek stapsgewijs terug te keren. Gaandeweg raken werkzoekenden zo steeds verder van huis.

Een andere factor die een rol speelt, hangt samen met manier waarop we het systeem hebben ingericht. Is iemand met een werkloosheidsuitkering na maximaal twee jaar niet aan het werk, dan draagt het UWV het dossier over naar de gemeente die verantwoordelijk is voor het verstrekken van bijstand. Deze overgang blijkt in de praktijk nogal eens zand te strooien in de activeringsmachine, mede doordat de dienstverlening van het UWV niet aansluit op de gemeentelijke dienstverlening. Een vraag die daarbij opkomt is hoe effectief het eigenlijk is om twee verschillende typen organisaties (namelijk UWV en gemeenten) zich te laten bekommeren om de re-integratie van dezelfde persoon. Zou het niet effectiever zijn om de mens centraal te stellen en de re-integratietaak, ongeacht het type uitkering, toe te vertrouwen aan één instantie?

---

[154] Voorkómen is beter: over niet-medische oorzaken van verzuim, NVAB (2016).
[155] Verleden, heden en toekomst van de arbeidsongeschiktheid, Koning (2019).
[156] Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Geschikt voor de arbeidsmarkt', Rijksoverheid (2017).
[157] Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019, Inspectie SZW (2019).
[158] Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019).
[159] Landkaart van de Participatiewet - Waar staan gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet? Berenschot (2018).

**c. Ontmoedigingsgevaar**

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er ook mensen zijn die het hoofd in de schoot hebben gelegd. Dat is een relatief kleine groep (circa 0,07 miljoen).[160] Toch vindt de Commissie het zorgelijk dat deze mensen de moed hebben opgegeven. Dit is te meer het geval omdat uit onderzoek blijkt dat tegenwoordig ook jonge mannen erin berusten dat er voor hen geen plek is op de arbeidsmarkt.[161] Dit maakt de zorg van de Commissie alleen maar groter.

Een mogelijke verklaring voor dit berustingsgedrag ligt in de consequenties die het gevoerde activeringsbeleid heeft voor mensen die langdurig aan de kant staan. Zoals al even werd aangestipt, is hun kans op doorstroom naar een reguliere, betaalde werkplek doorgaans buitengewoon klein. Een rol hierbij speelt dat het gaat om mensen die in de regel niet één op één passen op beschikbare functies of vacatures. Zij hebben werkplekken nodig die aansluiten bij hun mogelijkheden. Dit soort werkplekken zijn vaak niet direct voorhanden en zullen dus moeten worden gecreëerd. Werkgevers moeten daarin investeren maar lopen vooralsnog niet echt warm om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op dit punt te nemen.[162]

Bij wijze van alternatief worden bijstandsontvangers dan vaak met behoud van uitkering verplicht aan het werk gezet. In een werksetting verrichten ze onder deze vlag vaak jarenlang onbetaald bepaalde werkzaamheden om werkervaring op te doen of hun competenties of vaardigheden verder te ontwikkelen met het doel zo de kans op regulier, betaald werk te vergroten. Het komt regelmatig voor dat deze werkzaamheden niet voldoende aansluiten bij hun voorkeuren en interesses en hen niet uitdagen om hun talenten te ontwikkelen.[163]

Deze werkwijze demotiveert en kan zelfs ontmoedigend werken. Onbetaald bezig zijn wordt immers niet op dezelfde manier gewaardeerd als betaald werk. Werken met behoud van uitkering krijgt zo al snel iets van een tweederangsbezigheid: je doet wel mee, maar hoort er niet echt bij. Dit kan gaan knagen aan de veerkracht, het welzijn en de eigenwaarde van bijstandsontvangers.[164] Het verlies daarvan kan zelfs blijven doorwerken tot na de pensioengerechtigde leeftijd.[165] Naarmate de tijd verstrijkt komen bijstandsontvangers zo in een neerwaartse spiraal terecht. Dat kan hen aanmoedigen om zich aan het regime te onttrekken.

## 3.6.2 Knelpunten rondom activering

De conclusie die de Commissie uit het bovenstaande trekt is dat het gevoerde beleid, tegen de bedoeling van de wetgever in, mensen die aan kant komen te staan eerder uit- dan insluit. Dit zorgt voor een maatschappelijke tweedeling en valt niet te rijmen met de beleidsdoelstelling om te komen tot een inclusieve samenleving waarin iedereen volwaardig moet kunnen meedoen op de arbeidsmarkt. Werk is per saldo de beste vorm van sociale zekerheid, zo valt in parlementaire stukken te lezen.[166] Als dat het uitgangspunt is, rijst meteen de vraag hoe de bestaande discrepantie tussen de doelstellingen van het gevoerde beleid en de werkelijkheid kan worden verklaard. We zetten ook hier de knelpunten op een rij (a t/m f).

**a. Het systeem komt te laat in actie**

Het uitgangspunt dat werk de beste vorm van sociale zekerheid biedt, kan het beste worden gewaarborgd door er proactief voor te zorgen dat mensen die hun baan dreigen te verliezen, of hun werk moeten neerleggen wegens gezondheidsproblemen, tijdig overstappen naar ander passend werk. Het huidige sociale zekerheidssysteem is echter reactief ingericht. Het komt pas in actie als iemand een uitkering heeft. Beschikbare mogelijkheden om overgangen naar ander werk met bijvoorbeeld scholings- of matchingsactiviteiten te ondersteunen, worden meestal dan pas benut.

Zo gaat kostbare tijd verloren en worden belangrijke kansen uitval wegens ziekte of werkloosheid te voorkomen, gemist. Overgangen naar ander werk beklijven namelijk het beste als ze vanuit een werksituatie worden gerealiseerd. Als mensen met een uitkering aan de kant staan, nemen de kansen op een soepele en succesvolle re-integratie snel af. Ook neemt de

[160] Dashboard beroepsbevolking, CBS (2019).
[161] Zie: Jonge mannen staan steeds vaker buitenspel op de arbeidsmarkt, Ter Weel (2016) en Jonge mannen werken minder, Van der Schaaf e.a. (2019).
[162] Inclusieve arbeidsmarkt geen hoge prioriteit voor werkgevers ondanks economische groei, SCP (2019).
[163] Van bijstand naar duurzaam werk, Eleveld en Klosse, Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context, (2020-1).
[164] Werk en participatie als medicijn, Burdorf & Schuring (2017).
[165] Het littekeneffect: de blijvende invloed van langdurige werkloosheid op welzijn, Van der Meer & Mulder (2017).
[166] Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 36-37.

kans op gezondheidsschade toe als mensen te lang blijven werken in beroepen die niet goed (meer) aansluiten bij hun functionele mogelijkheden of als ze te lang inactief zijn.

### b. Te weinig oog voor menselijk kapitaal en de waarden van werk

Uitvoeringsinstanties worden financieel geprikkeld een snelle uitstroom naar werk te realiseren. In het verlengde hiervan laten UWV en gemeenten zich bij het bieden van ondersteuning primair leiden door de vraag welke vorm van ondersteuning de kortste weg naar werk oplevert. Scholing valt daar meestal niet onder en wordt mede hierdoor weinig ingezet als middel om tot een succesvolle re-integratie te komen.[167] De halvering van het beschikbare budget voor activerend arbeidsmarktbeleid in de afgelopen jaren versterkt deze trend.[168]

Ook de vraag wat mensen intrinsiek beweegt en waar ze dus warm voor lopen, blijft in het huidige uitvoeringsbeleid onderbelicht. Over de hele linie is er te weinig oog voor het belang van het behoud en de verdere ontwikkeling van menselijk kapitaal. Dit kan gaan knagen, niet alleen aan de veerkracht van uitkeringsgerechtigden, maar ook aan hun motivatie om constructief mee te werken aan de maatregelen die worden genomen om de overgang van uitkering naar werk te realiseren. Op den duur leidt het gebrek aan aandacht voor menselijk kapitaal zo tot een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en tot verwatering van de wederkerigheidsgedachte die aan het stelsel ten grondslag ligt. De waarden van werk komen zo niet tot hun recht.

Uitvoerende instanties worden ook niet beoordeeld op de mate waarin ze erin slagen de waarden van werk duurzaam te waarborgen. In de praktijk wordt primair gekeken of aan bepaalde prestatie-indicatoren wordt voldaan. In deze sturingsfilosofie wordt de effectiviteit van het gevoerde beleid afgemeten aan zaken als klanttevredenheid (krijgt het UVW gemiddeld een 6,3 voor de dienstverlening aan werkgevers?) en rechtmatigheid (is in minimaal 99 procent gehandeld conform de geldende regels en besluiten?).[169] De vraag in hoeverre het gevoerde beleid bijdraagt aan een duurzame re-integratie wordt niet gesteld. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of de juiste persoon wel op de juiste plek terechtkomt zodat hij/zij zijn/haar talenten optimaal kan ontwikkelen en gemotiveerd aan het werk kan blijven zonder na kortere of langere tijd weer te moeten terugvallen op een uitkering.

### c. Financiële prikkels werken soms averechts

Voor gemeenten ligt de financiële prikkel in te zetten op een snelle uitstroom, meer specifiek in de manier waarop bijstandsuitkeringen worden gefinancierd: als er meer bijstandsontvangers uitstromen dan was geraamd, kan er een overschot ontstaan op het bijstandsbudget dat gemeenten vrij mogen besteden. Tekorten moeten gemeenten zelf aanvullen.

In de praktijk blijkt deze prikkel gemeenten aan te moedigen de inzet op re-integratie afhankelijk te maken van een daaraan voorafgaande kosten-baten analyse. Alleen als de baten hoger zijn dan de kosten, wordt er geïnvesteerd in re-integratie activiteiten.[170] De consequentie van deze werkwijze is dat gemeenten hun re-integratieactiviteiten gaan richten op de meest kansrijke kandidaten.[171] Vooral in grote steden kan dit ertoe leiden dat mensen met een lage loonwaarde met rust worden gelaten. Ze worden dan informeel ontheven van de sollicitatieplicht en zo in feite afgeschreven voor de arbeidsmarkt, terwijl ook zij talenten hebben die zouden kunnen worden benut.[172]

Kansen om stapsgewijs tot volwaardige participatie te komen, worden zo verspild. Bovendien verdwijnt zo de wederkerigheidsgedachte die ten grondslag ligt aan het stelsel uit beeld. De bezuinigingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd in het sociale domein, versterken deze trend. Zo hebben mensen met een lage loonwaarde veel begeleiding nodig om hun resterende arbeidskracht op de arbeidsmarkt te verzilveren. Het ontbreekt gemeenten aan de middelen om daarin te investeren. In de grafiek hieronder wordt aangegeven dat juist op het moment dat de uitgaven aan uitkeringen vanwege economische omstandigheden toenemen, de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid afnemen.

---

[167] Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid, SER (2019).
[168] Het betere werk, WRR (2020), p. 174.
[169] Jaarverslag 2018, UWV (2019).
[170] Financieringsstructuur van de Participatiewet, Bannink (2018) in: A. Eleveld et. al, De Participatiewet, een grondrechtenperspectief, Deventer: Kluwer, 2018.
[171] Alternatieve financiering van loonkostensubsidies, CPB (2019).
[172] Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019, Inspectie SZW (2019).

### 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 Banenafspraak extra werkplekken te scheppen voor mensen met een verdiencapaciteit die ligt onder het wettelijk minimumloon, zijn geen onverdeeld succes. Vooral overheidswerkgevers 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 Banenafspraak. 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, werkgevenden 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 21e 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 werkgevende. De Commissie constateert dat deze aanpassingen vooralsnog niet afdoende zijn. Waar iedere individuele aanpassing zonder meer zijn ratio had, worden de waarden van werk daarmee onvoldoende geborgd voor alle werkgevenden 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 snel 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 werkgevenden 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, werkgevenden 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 werkgevenden. 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 gelijker 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 kabinetsperioden

*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, werkgevenden 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 werkgevenden 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, werkgevenden 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 kabinetsperioden 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 rond 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 ingediend[180], maar ook door tal van initiatieven om te komen tot toekomstgerichte regels rondom werk. Geïnteresseerden, experts en belanghebbenden leveren door het organiseren van bijeenkomsten, publicaties[181] of zelfs een Wetboek van Werk[182] 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 werkgevenden zich door regels en verplichtingen niet onnodig bekneld 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 paragaaf 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 betrekt 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 arbeidsurenomvang 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 behoud 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 werkgevenden 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 werkgevenden, en het werkgeverschap te verlichten (bouwsteen 1), reduceren de (financiële) prikkels voor werkgevenden 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 gelijker speelveld 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 speelveld 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 werkgevenden (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 werkgevenden 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 valt[186] 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).

*Hoofdregel*
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 dwingendrechtelijk 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 zelfstandige 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 onbeperkt 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 maximeren 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 contractingvarianten[190] 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 gaan 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 gelijker 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 loonbaan 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 wordt, 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 werkgevenden 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 werkgevenden 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 loopbaan-begeleiding 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 voorgezet 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 staatsecretaris 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 daarbij 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 gelijker speelveld. 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 genoemd[201] – 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 transities 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 Werkhub[203] genoemd - waarin werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en UWV zich samen sterk maken voor een effectieve arbeidsbemiddeling en een sluitende personeels-voorziening 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 bijstandsontvangers 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 bijstandsontvangers 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 tij 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 ontplooien*, 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 ongedeeld, 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 inspant, 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 groepeert 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:

#### Ordening 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.

### Weerbaarheid

Het toekomstperspectief is gericht op een beroepsbevolking die bestaat uit mensen die investeren in hun inzetbaarheid nu en in de toekomst. Duurzame inzetbaarheid is voor werkenden lastig geheel voor eigen rekening te waarborgen, omdat middelen op korte termijn dikwijls ontbreken en toekomstige baten onzeker zijn. Daarnaast is een aantal risico's niet (voor iedereen) individueel verzekerbaar, wat maatschappelijk gezien vraagt om het bundelen van risico's op collectief niveau. Een fundament waarin iedere werkende verzekerd is tegen de drie grote maatschappelijke risico's (kennisveroudering, arbeidsongeschiktheid en lang leven) biedt zekerheid om flexibel te opereren. Tezamen leiden deze maatregelen tot een efficiëntere allocatie van vraag en aanbod waardoor de arbeidsmarkt schokbestendiger wordt. Voor werknemers worden inkomensschokken bovendien opgevangen via een hogere, maar kortere WW-uitkering; voor zelfstandigen blijft werkloosheid tot het ondernemersrisico behoren, omdat zij – anders dan werknemers – op dat risico invloed hebben.

De Commissie adviseert:

#### Leven lang ontwikkelen met persoonlijk ontwikkelbudget

- Ken aan een ieder persoonlijk ontwikkelbudget toe bij geboorte.
- Maandelijkse bijdrage van de werkgever aan het persoonlijk ontwikkelbudget van de werknemer uit loonruimte. Bijdrage van de werkgever aan het persoonlijk ontwikkelbudget aan de werknemer bij einde dienstverband op initiatief werkgever (transitievergoeding).
- Vorm de transitievergoeding om tot een vergoeding die leidt tot extra persoonlijk ontwikkelbudget.
- Ondersteun een leercultuur met loopbaanwinkel.

#### Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden

- Voer een basisverzekering in op bestaansminimumniveau voor alle werkenden.
- Uitvoering basisverzekering ligt in publieke hand.
- Wachttijd wordt gesteld op een jaar (werknemers hebben in dat jaar recht op loondoorbetaling).
- Verplichte aanvullende verzekering voor werknemers op basis van ZW en WIA. Zelfstandigen behouden boven de basis keuzevrijheid.

#### WW voor werknemers die inkomensschokken voorkomt

- Maak de WW-uitkering hoog en kort.
- Verplichting tot om/bijscholing via loopbaanwinkel betaald uit het persoonlijk ontwikkelbudget.

Het is voorts van belang te voorkomen dat mensen door periodes van inactiviteit weerbaarheid verliezen. Om die reden wordt volop ingezet op een proactief, activerend arbeidsmarktbeleid. Het risico van vermindering van menselijk kapitaal en het risico van uitval als gevolg van (langdurige) ziekte of werkloosheid wordt zo tot een minimum beperkt.

De Commissie adviseert:

#### Voorkom langdurige uitval

- Zorg bij dreigende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid voor het tijdig switchen naar ander passend werk.
- Ondersteun transities vanuit brede publiek-private samenwerkingsverbanden en stimuleer initiatieven om nieuwe impulsen te geven aan een proactief, activerend arbeidsmarktbeleid.
- Bied effectieve persoonlijke begeleiding om mensen met een uitkering zo snel mogelijk weer terug te brengen in het arbeidsproces en zorg dat uitvoeringsinstanties kunnen beschikken over voldoende middelen om dat te realiseren.
- Investeer in methoden en in professionals die weten hoe ze talenten van mensen tot volle bloei kunnen laten komen.

### Wederkerigheid

Wederkerigheid speelt een rol in het civiele recht tussen werkgever - werknemer en opdrachtgever - opdrachtnemer. De wederkerigheid in het civiele recht komt tot uitdrukking in de maatregelen rondom wendbaarheid en weerbaarheid.

Daarnaast is sprake van wederkerigheid tussen overheid en burger. Tegenover het recht op inkomensbescherming en hulp om periodes van inactiviteit in duur te beperken, staat de plicht van de burger om daaraan zelf een actieve bijdrage te leveren. Daarbij geldt dat de overheid aan zet is waar het gaat om mensen voor wie deelname aan het reguliere arbeidsproces niet vanzelfsprekend is. Het vooropstellen van de waarden van werk impliceert dat die waarden ook voor deze groep worden gewaarborgd. Er zullen daarom maatregelen moeten worden genomen die deze mensen in staat stellen om stapsgewijs te komen tot volwaardige participatie op een manier die hen het beste past. Dit voorkomt verlies van veerkracht en eigenwaarde, is goed voor de sociale cohesie en zorgt voor minder maatschappelijke problemen en frustraties.

De Commissie adviseert:

#### Iedereen doet mee

- Tegenover het recht op een uitkering staat de plicht om vanaf dag één actief te werken aan het versterken/verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt.
- Uitkeringsgerechtigden doen dat in een gestructureerde, professionele en activerende setting (bijvoorbeeld een “loopbaan of doorgroei huis”).

#### Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt

- Creëer aanvullende werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Kom tot een eenduidige regeling die werkgevers ontzorgt en compenseert voor productieverlies en begeleidingskosten.
- Investeer aanzienlijk meer in maatwerk en begeleiding van mensen die langdurig met een uitkering aan de kant staan.
- Koppel de regelingen voor inkomensondersteuning los van de persoonlijke begeleiding die nodig is om tot volwaardige participatie te komen.
- Stimuleer bijverdienen naast de uitkering en schep helderheid in het woud van toeslagen.
- Werk toe naar één regeling voor inkomensondersteuning aan de basis van de arbeidsmarkt.

## 6.3 Ten slotte

Eerder in ons rapport hebben wij aangegeven, dat de richting voor een nieuw ontwerp van de regels rondom werk leidend is, niet de concrete maatregelen die worden beschreven. Deze maatregelen beogen niettemin wel te illustreren op welke wijze de nieuwe richting concreet vorm kan krijgen, zodat de regels rondom werk in samenhang de vereisten van wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid ondersteunen. Daarbij wordt onder meer een breed fundament aan bescherming en toerusting gevormd voor alle werkenden. Dat is de opgave voor toekomstbestendigheid en toekomstgerichtheid van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, de fiscaliteit en het stelsel van scholing en ontwikkeling.

De Commissie meent voorts dat de problemen die haar zijn voorgelegd urgent zijn. De waarschuwing van de OESO dat we een 'point of no return' naderen, kunnen wij niet achteloos negeren. Het kabinet zal naar ons oordeel op korte termijn duidelijke signalen moeten afgeven dat de bakens verzet gaan worden. Daarbij komt het kabinet de regierol toe om met een brede maatschappelijke alliantie de beleidsrichtingen verder uit te werken.

De in dit rapport opgenomen bouwstenen voor beleid en de daaruit voortvloeiende maatregelen zijn dus niet het eindpunt, maar veeleer het begin van een proces, waarin anderen het stokje van ons zullen moeten overnemen. Het land waarin wij willen werken komt er immers niet vanzelf.

# Bijlage 1
# Samenstelling van de Commissie Regulering van Werk

**Leden van de Commissie Regulering van Werk**
Hanneke Bennaars
Hans Borstlap (voorzitter)
Frank Kalshoven
Saskia Klosse
Femke Laagland
Erik Stam
Bas ter Weel
Evert Verhulp
Henk Vording
Johan Zwemmer

**Secretariaat van de Commissie Regulering van Werk**
Jan ten Hoor, Jordy Huis en Christiaan Thissen.[207]

[207] Gijs Roelofs (tot 1 mei 2019) en Koen van Schie-Akdağ (tot 1 september 2019) verleenden ook ondersteuning aan de Commissie.

# Bijlage 2
# Overzicht van gesproken personen en ontvangen position papers

## Gesproken personen

Meer dan 350 personen hebben ten behoeve van de totstandkoming van dit rapport deelgenomen aan een gesprek of bijeenkomst met de Commissie regulering van werk. De Commissie heeft gesproken met (organisaties van) werknemers, zelfstandigen, werkgevers en andere relevante partijen op de arbeidsmarkt.

Onderstaande lijst geeft een overzicht van deze personen voor zover zij hebben ingestemd met vermelding van hun naam in deze bijlage.

| | |
|---|---|
| Aart van der Gaag | VNO-NCW/MKB Nederland/LTO |
| Agnes Akkerman | Radboud Universiteit |
| Alex Tess Rutten | SER jongerenplatform |
| Alfred van Delft | VNO-NCW/MKB Nederland |
| Alwin Snel | SER jongerenplatform |
| Amal Tourabi | FME |
| Amy van der Moore | www.SpaanslerenregioLeiden.nl |
| Anita Smeding | Anita Smeding Coaching en Consultancy |
| Anne Megens | AWVN |
| Annemarie Dullemond | Uber |
| Antoine Reijnders | Verbond van Verzekeraars |
| Arend van Wijngaarden | CNV |
| Arno Commandeur | Future Group |
| Ayling Oei | Werknemer |
| Barbara Baarsma | Nederlands Comité voor Ondernemerschap |
| Bas van den Dungen | Brede Maatschappelijke Heroverweging Talenten Benutten |
| Bas van Weegberg | SER jongerenplatform |
| Bernard ter Haar | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Bernard Wientjes | Bouwagenda |
| Bert van Alphen | Gemeente Den Haag |
| Bo Lemmens | SER jongerenplatform |
| Britt van den Boogaard | SER jongerenplatform |
| Carola van Marrewijk | Amplooi |
| Carsten Herstel | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Charles Verhoef | Zelfstandigen Bouw |
| Charlotte Dingemans | VAAN |
| Cindy Biesenbeek | De Nederlandsche Bank |
| Cok Vrooman | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| Daan Stroeken | Young advisory group |
| Daan van de Loo | Daan van de Loo Advies |
| Daniël Waagmeester | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Daphne Bisterbosch | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat |

| | |
|---|---|
| Dick Beekhuizen | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Doekle Terpstra | Techniek Nederland |
| Dorien Beekers | Wereldzaak catering en freelance kok |
| Ed Groot | Columnist Financieel Dagblad |
| Eddy Haket | Stichting van de Arbeid |
| Egbert Jongen | Centraal Planbureau |
| Elanda de Wit | USG Restart |
| Erik Dannenberg | Divosa |
| Eva Buwalda | SER jongerenplatform |
| Eveline den Boeft | Beleef Succes |
| Evelyne Simons | OSB |
| Floor Brands | SER jongerenplatform |
| Flora Mosselman | Werknemer |
| Franka van Dijken | Young Advisory Group |
| Fred de Boer | Vereniging van Zelfstandigen Zonder Personeel |
| Fred van Haasteren | NCP OESO |
| Frits Bloemberg | Het Debatbureau |
| Gert-Jan Buitendijk | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Guus Heerma van Voss | Universiteit Leiden |
| Guusje Dolsma | VNO-NCW/MKB Nederland |
| Han Busker | FNV |
| Hanneke van den Bout | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Hans Biesheuvel | Stichting ONL voor ondernemers |
| Hans de Jong | Philips Nederland |
| Hans Koehorst | LTO |
| Hans Ton | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Harold Goddijn | Nederlands Comité voor Ondernemerschap |
| Harold Herbert | Verbond van Verzekeraars |
| Harry van de Kraats | AWVN |
| Henk van der Velden | FNV |
| Henriette Maassen van den Brink | Interdepartementaal Beleidsonderzoek Deeltijd |
| Hub Dullens | Essent/Innogy |
| Hugo-Jan Ruts | ZiPconomy |
| Irene Jansen | Ministerie van Algemene Zaken |
| Jaap Jongejan | SBI |
| Jaap Uijlenbroek | Belastingdienst |
| Jacco Vonhof | MKB Nederland |
| Jacqueline Tuinenga | CUMELA Nederland |
| Jan Cremers | Tilburg University |
| Jan-Maarten van Sonsbeek | Centraal Planbureau |
| Jan-Pieter Daems | CNV |
| Janine Jongepier | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Janneke Boer | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Jasper Commandeur | Brainnet BV |
| Jasper Kamman | TSC Crowd Management |
| Jeannette Cassee | QFC Administratie en Belastingadvies |

| | |
|---|---|
| Jeroen Meijerink | BV DEMAC |
| Jeroen Veldboer | OSB |
| Jessie Koen | Universiteit van Amsterdam |
| Jet van den Toorn | Van den Toorn Taal & Tekst |
| Joanna Schaad | Aon |
| John van Harten | LSVb |
| Joke Kikstra | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Jolanda Arboleo | Werknemer |
| Jurgen van der Hel | SER jongerenplatform |
| Jurriën Koops | ABU |
| Kees den Boogert | Ministerie van Financiën |
| Kees Gillesse | SER jongerenplatform |
| Kirsten Redeker | Ministerie van Justitie en Veiligheid |
| Kitty Jong | FNV |
| Koen van Schie-Akdağ | AWVN |
| Laura van Geest | Centraal Planbureau |
| Leni Minderhoud | 45 Plus Ondernemer |
| Leontine Treur | Rabobank |
| Lex Tabak | SoloPartners |
| Lineke Burghout | Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten |
| Lisette van Breugel | OVAL |
| Lotte Stam | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Luce van Kempen | SER jongerenplatform |
| Maarten Camps | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat |
| Maarten Post | ZZP Nederland |
| Maarten van Panhuis | Djops ZZPay |
| Manuel Buitenhuis | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Marc Calon | LTO |
| Marc Kuipers | Inspectie SZW |
| Marco Bastian | NBBU |
| Marco Hoeberichts | De Nederlandsche Bank |
| Margreet Drijvers | Platform Zelfstandige Ondernemers |
| Marieke Ruijgrok | SER jongerenplatform |
| Marianne Koolhoven | DAS Rechtsbijstand |
| Marit Rijken-Boele | Verbond van Verzekeraars |
| Marjan van Noort | FNV Zelfstandigen |
| Marjolein ten Hoonte | Randstad Groep Nederland |
| Mark Frequin | Brede Maatschappelijke Heroverweging Eerlijk Werk |
| Mark Jacobs | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Martin Pikaart | Alternatief voor Vakbond |
| Martin Soeters | Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap |
| Maudie Derks | Acture Groep |
| Max Keulaerds | BarentsKrants |
| Michelle van Os | Helpling |
| Michiel Berrevoets | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Michiel Ris | Arsenaal Flex Professionals BV |

| | |
|---|---|
| Mieneke Kwekkeboom | Kwekkeboom marketing en communicatie |
| Milanda Koopman-Houtkamp | ViaZorgcoach |
| Monetta Ulrici | Rechtbank Amsterdam |
| Monique Kremer | WRR |
| Nic van Holstein | Vakcentrale voor Professionals |
| Nick Hilhorst | Uber |
| Paul Oomens | MBO-Raad |
| Peter Hoogstraten | Belastingdienst |
| Petra van de Goorbergh | OVAL |
| Piet Adema | OSB |
| Piet Fortuin | CNV |
| Piet Meij | NBBU |
| Pieter Hasekamp | Ministerie van Financiën |
| Reinette Kiès | Zelfstandige Publieke Werkgevers |
| Remco Valkman | NestrX |
| Rens Lieman | Journalist en auteur |
| Rens Nissen | Ministerie van Financiën |
| Richard van Zwol | Raad van State |
| Richard Weurding | Verbond van Verzekeraars |
| Rinda den Besten | Zelfstandige Publieke werkgevers |
| Rits de Boer | Inspectie SZW |
| Robert Went | WRR |
| Robin Bode | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat |
| Roel Cazemier | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Ronald van den Hoff | De Werkvereniging |
| Roos Wouters | Werkvereniging |
| Ruben Houweling | Erasmus Universiteit |
| Ruben van der Ploeg | CNV |
| Rutger Groot-Wassink | Gemeente Amsterdam |
| Sander Vastbinder | OVAL |
| Saskia Schurman | EigenWijze Saskia |
| Seth van den Bossche | TNO |
| Sieb Louwsma | OVAL |
| Sirun Hovhannisjan | Tolk- en Vertaalbureau S. Hovhannisjan |
| Stef Witteveen | Uniforce Professionals |
| Stijn Broecke | OESO |
| Stijn Verstijnen | Deliveroo |
| Tjebbe van Oostenbruggen | Brainnet BV |
| Tjerk Kroes | De Nederlandsche Bank |
| Tobias van Schendel | Inspectie SZW |
| Tof Thissen | UWV Werkbedrijf |
| Ton Heerts | MBO-Raad |
| Ton van den Berge | CBBS Salarisservice BV |
| Ton Schoenmaeckers | VNO-NCW / MKB Nederland |
| Ton Wilthagen | Tilburg University |
| Tony Thoeng | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |

| | |
|---|---|
| Werner Liebregts | Tilburg University |
| Willem Jelle Berg | CNV |
| Wouter Kools | SER jongerenplatform |
| Zakaria Boufangacha | FNV |
| Zef Even | Erasmus Universiteit |

## Tegenlezers

De Commissie heeft vier "tegenlezers" gevraagd commentaar te leveren op een concept eindversie: Erik Dannenberg, Ruben Houweling, Harry van der Kraats en Alexander Rinnooy Kan. De Commissie is hen erkentelijk voor hun reacties. Uiteraard is uitsluitend de Commissie verantwoordelijk voor de eindtekst van het rapport.

## Ontvangen position papers en andere bijdragen

Onderstaande organisaties en personen hebben via de digitale postbus op www.reguleringvanwerk.nl een position paper of andere bijdrage ingediend. In totaal zijn bijna 100 bijdragen op de website gepubliceerd.

| | |
|---|---|
| SoloPartners | Position paper over zzp'ers in de zorg |
| Sascha Janssen | Position paper over een moderne arbeidsmarkt en -recht |
| Roos Wouters | Position paper: sociale zekerheid onder druk, op naar het Burger Service Model |
| Kennisplatforms.nl BV | Position paper over modelovereenkomsten |
| Fred van Haasteren | Position paper met aanbevelingen voor een nieuw arbeidsbestel |
| SharePeople Crowdsurance | Verplicht verzekeren is achterhaald |
| WIN | Position paper over moderniseren van de arbeidsmarkt |
| Ontwikkelrijk | Position paper |
| Joop der Weduwen | Position paper over het arbeidsrecht van de ZZP'er |
| Verloning.nl | Position paper over flexibilisering en zekerheid voor zelfstandigen |
| Beleef succes | Position paper met aandachtspunten voor vernieuwingen |
| NBBU | Ons werk en arbeidsrecht van morgen |
| Anita Smeding | Position paper over een rechtvaardige samenleving |
| WePayPeople | Position paper over een visie van een toekomstbestendige arbeidsmarkt |
| Berenschot namens ABU, OVAL, Cedris, NRTO, Platform ZZP-dienstverleners, VvDN en MSPNetwerk | Position paper over de visie van een toekomstigbestendige arbeidsmarkt |
| W.H. de Vries | Position paper over het sociale zekerheidsstelsel |
| ONL voor ondernemers | Wanneer ben je zelfstandige en wanneer werknemer? Dit zegt het arbeidsrecht uit 1907 erover... |
| Fedde Monsma | Moderne arbeidsmarktverhoudingen |
| Deliveroo Nederland | Over de toekomst van het arbeidsstelsel in Nederland |
| Cees van der Giesen | Position paper over contract duur |
| Henk Winters | Position paper over een gelijker speelveld |
| Rieks op den Akker | Position paper over de waarde van werk |
| Jet Kat | Position paper over pensioenopbouw |
| Jan ten Cate | Position paper over de inkomenskloof |
| Randstad Groep Nederland | Een duurzame arbeidsmarkt, met werkzekerheid voor iedereen |
| Pieter Mol | Position paper over een solidaire samenleving |
| Marcel Timbergen | Position paper over de beloning van werk |
| Femke Wolthuis | Position paper over het verschil tussen flex en zelfstandig |
| Peter van den Berg | Position paper over een gelijker speelveld |
| Rob Leegwater | Position paper over de waarde van werk |

| | |
|---|---|
| Verbond van Verzekeraars | Position paper |
| Gerritsen Bedrijfsgeneeskundige diensten | Position paper over de koppeling van ziekte en inkomen |
| Stichting Oraio | Position paper over de beleving van arbeidsrelaties |
| Joost de Lange | Position paper over nationale volksverzekering |
| Klaas Wieringa | Position paper over rechten voor flex en zzp |
| Egbert van Dijk | Position paper van over de BV Nederland 2.0 |
| Jan van Speyk | Position paper over de uitkeringsduur |
| W.H. de Vries | Position paper over de stellingen uit de discussienota |
| Stichting Worldunitedpeople | Position paper over een nieuw sociaal systeem |
| Gert-Jan den Besten | Position paper over vormgeving van de sociale zekerheid |
| Steven van Rheenen | Position paper over vormgeving van de sociale zekerheid |
| Hans Breekveldt | Position paper over het basisinkomen |
| Griph | Position paper over een opkomend verdelingsvraagstuk |
| BrightPensioen | Zo krijg je de zzp'er aan pensioen |
| Basisteam Basisinkomen Amsterdam | Position paper over een basisinkomen en de existentiële crisis op links |
| GAK | Position paper over re-integratie |
| Algemene Onderwijsbond | Position paper over duurzame relaties |
| CNV | Position paper over de stellingen uit de discussienota |
| PPUSZ | Position paper met aanbevelingen voor het sociale stelsel |
| Stichting SBI | Position paper met aanbevelingen voor denkrichtingen |
| Jos Kok | Position paper met opmerkingen over denkrichtingen |
| NCD | Position paper over commissarissen/directeuren en veranderingen op de arbeidsmarkt |
| Leen Hoffman | Position paper over de vergeetachtigheid van het arbeidsvoorzieningenbeleid |
| Joost de Lange | Position paper over bescherming van werknemers en zelfstandigen |
| Peter Swertz | Position paper met een suggestie voor een nieuw belasting- en premiestelsel |
| ABU | Position paper over de tweedeling en de waarde van uitzendwerk |
| CaoCoaches | Position paper over het verenigen van werknemers en opdrachtnemers in dezelfde cao |
| KoM | Position paper over beheersing van kwalitatief werken |
| AWVN | Position paper met vijf aanbevelingen |
| Bas Baljet | Position paper over verminderen van verschillen tussen werknemer en ZZP'er |
| NRTO | Position paper over persoonlijke ontwikkeling en scholing |
| BOK | Position paper over de positie van de kunstenaar als zelfstandige |
| Landelijke Cliëntenraad | Position paper over nieuwe uitgangspunten |
| M. Walraven | Position paper over arbeidsongeschiktheidsproblematiek van zelfstandigen |
| NBBU | Position paper over Verzelfstandiging en vervaging van arbeidsrelaties |
| Pauline Tomlow | Position paper met gedachten en visies over sociale zekerheid |
| Acture Groep | Position paper over een betaalbare arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen |
| Alliantie van werk | Position paper over nieuwe kaders van werk |
| OVAL | Position paper over een nieuw fundament voor duurzame inzetbaarheid |
| Werkvereniging | Artikel: sociale partners, luister eens naar de moderne zzp'er |
| VNG | Position paper met een gemeentelijk perspectief op de discussienota |
| Detailhandel Nederland | Position paper met de belangrijkste uitdagingen voor de detailhandel |
| VCP | Position paper over de categorieën van werkenden |
| Platform zzp-dienstverleners | Position paper met aanvullingen op de uitgangspunten |

| | |
|---|---|
| TNO | Position paper met knelpunten en denkrichtingen |
| Jos van Zijl | Position paper over dienstverlening aan huis |
| Bas Baljet | Bezwaren tegen een verzekeringsplicht voor zelfstandigen |
| Register Specialistisch Casemanagement | Position paper over evenwichtige prikkels voor werkgevenden |
| Prof.mr. B.M. TeldersStichting | Position paper over conclusies en aanbevelingen over de toekomstige arbeidsmarkt |
| Angelique de Rijk | Position paper over de fundamentele problematiek van de regels omtrent werk in het geval van verlies van werk/ of ziekte |
| Nederlandse Vrouwen Raad | Samenvatting en aanbevelingen Prinsessendag 2019 |
| Verbond van Verzekeraars | Position paper met stellingen voor een toekomstgericht stelsel voor bescherming en activering |
| Arbeidsmarktkansen.nl en Intelligence Group | Position paper met een advies over een transparantere arbeidsmarkt |
| Joost de Lange | Position paper over een basisstelsel+ |
| Nederlandse Vereniging van Arbeidsdes-kundigen | Position paper Iedereen doet mee |
| NBBU | Position paper over ontwikkelingen rond het ZZP-schap |
| Bart de Vroe | Position paper over het ontslagrecht |
| OSB | Brief aan de Commissie regulering van werk |
| Michiel van Hasselt | BurgerInkomen: een nieuw paradigma |
| Kunstenbond en Creatieve Coalitie | Position paper over minimumtarief voor zelfstandigen |
| Techniek Nederland | Position paper |
| Nederlandse Veiligheidsbranche | Position paper over wetgeving rond zelfstandigen |
| House of Skills | Pleidooi voor een fundamentele transitie van de arbeidsmarkt |
| Wim Davidse | Werk en flex in de radicale jaren ’20 voor een sterk en sociaal groeivermogen |

# Bijlage 3
# Taakopdracht van de Commissie Regulering van Werk[208]

**Bijlage 3: Taakopdracht van de Commissie Regulering van Werk[210]**

Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën, van 0 7 NOV. 2018, nr. 2018-0000179085, tot instelling van de Commissie regulering van werk (Instellingsregeling Commissie regulering van werk)

**De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën,**

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

## Besluiten:

**Artikel 1. Begripsbepalingen**
In deze regeling wordt verstaan onder:
a. de Minister: de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
b. de Commissie: de Commissie regulering van werk.

**Artikel 2. Instelling**
Er is een Commissie regulering van werk.

**Artikel 3. Taak**
De Commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar en advies uit te brengen aan het kabinet over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties met als doel deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst. De Commissie rapporteert over haar bevindingen.

**Artikel 4. Instellingsduur**
De Commissie wordt ingesteld met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst en wordt opgeheven na oplevering van het rapport.

**Artikel 5. Samenstelling en benoeming**
1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste negen andere leden.

2. De voorzitter en de andere leden van de Commissie worden door de Minister benoemd. De voorzitter en de andere leden kunnen door de Minister worden geschorst en ontslagen. Het aanzoeken van nieuwe leden geschiedt op aanbeveling van de voorzitter.
3. De leden brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in en treden niet op als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep.

**Artikel 6. Secretariaat**
1. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.

**Artikel 7. Werkwijze**
1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De Commissie kan zich op onderdelen van haar taak laten bijstaan door personen van zowel binnen als buiten de overheid, van wie de deskundige inbreng van belang kan zijn voor het onderzoek.

**Artikel 8. Rapport**
1. De Commissie brengt uiterlijk 1 november 2019 een rapport uit aan de Minister.
2. Het rapport wordt algemeen beschikbaar gesteld.
3. Indien de Commissie daartoe aanleiding ziet in de bevindingen van het onderzoek, doet zij tussentijds verslag aan de Minister.
4. Indien onvoorziene omstandigheden naar het oordeel van de Commissie in de weg staan aan het tijdig uitbrengen van het rapport, dan stelt zij de Minister daarvan onverwijld op de hoogte.

**Artikel 9. Archivering**
De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**Artikel 10 Inwerkingtreding**
Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

**Artikel 11. Citeertitel**
Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie regulering van werk.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

**Toelichting**

**Inleiding**
Onderhavige regeling heeft tot doel de instelling van de commissie [naam]. Aanleiding tot het instellen van deze commissie is dat er met het oog op de toekomst reden is grondig te kijken naar de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties op de arbeidsmarkt in Nederland.

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er in veel opzichten goed voor. De arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit en het inkomen van werkenden zijn internationaal gezien hoog en het aandeel werkende armen is laag. Er zijn echter ook duidelijke aandachtspunten zichtbaar. Werknemers geven in onderzoeken aan dat zij nog steeds de voorkeur geven aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd[1], maar vooral jongeren werken steeds minder op basis van zo'n contractvorm en het aandeel werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst is de afgelopen 20 jaar flink afgenomen.[2] Daarnaast is de diversiteit aan contractvormen op de arbeidsmarkt toegenomen: het aandeel zzp'ers en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd groeit, evenals het aandeel arbeidsrelaties waarbij intermediairs een rol spelen. Voornamelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn er indicaties dat er sprake is van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden.[3] Hierbij speelt dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie bij zelfstandigen en de handhaving daarvan lastig is. Uit onderzoek komt naar voren dat het de vraag is of de uitkomst van de kwalificatie, ook in die gevallen waarin wel duidelijkheid bestaat, nog past bij de opvattingen die hierover in de maatschappij leven, en dat de druk op de kwalificatie in ieder geval deels wordt veroorzaakt door de grote verschillen in kosten en risico's (op fiscaal, civielrechtelijk en sociaalrechtelijk terrein) tussen werknemers en zelfstandigen.[4]

Ook de context van economie en samenleving is veranderd. Ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en globalisering kunnen ervoor zorgen dat banen en taken veranderen, verdwijnen en erbij komen, en kunnen ook impact hebben op de organisatie van arbeid in bedrijven. Door technologische veranderingen kan werk makkelijker op een niet-traditionele manier worden georganiseerd (bv platformwerk). Tegelijkertijd lijkt ook de maatschappelijke positie van een deel van de werkenden veranderd. De beroepsbevolking is gemiddeld zowel hoger opgeleid als welvarender dan in het verleden. Dit roept de vraag op of, vergeleken bij het verleden, bepaalde groepen werkenden een grotere behoefte hebben om zelf meer keuzes te kunnen maken voor wat betreft de manier van werken en de hoogte van bescherming dan mogelijk is binnen de bestaande wet- en regelgeving.

De huidige wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsmarkt heeft grofweg twee doelen. Ten eerste het bieden van bescherming. Het gaat hierbij om de bescherming die het arbeidsrecht onder meer biedt voor ontslag, regels over tijdelijk en flexibel werk, bescherming tegen onderbetaling en het scheppen van een gelijk speelveld (door bv. het minimumloon en cao's) en de bescherming

---

[1] Ecorys, Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, 2013
[2] CPB, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, 2016
[3] Ministerie van Financiën, Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel, 2015, p. 28-29

tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid via de sociale zekerheid. Deze bescherming is – op enkele uitzonderingen na[5] - gekoppeld aan de arbeidsovereenkomst, waardoor zelfstandigen die werken op basis van een overeenkomst van opdracht hier buiten vallen. Het tweede doel is het bevorderen van een goed functionerende arbeidsmarkt door bedrijven in staat te stellen werknemers in dienst te nemen en zelfstandigen in staat te stellen om werk te verrichten. Deze twee doelen kunnen op gespannen voet staan met elkaar omdat meer bescherming voor werknemers kan leiden tot hogere kosten of risico's voor werkgevers waardoor minder werkenden toegang hebben tot deze bescherming. Ook kan een verschil in bescherming tussen contractvormen ervoor zorgen dat het voor werknemers moeilijker is om over te stappen naar een andere baan waar ze het meest tot hun recht komen en dat het voor werkgevers/opdrachtgevers moeilijker is voldoende vakbekwame werkenden te vinden.

Het kabinet vindt deze doelen nog steeds relevant. Er lijkt echter een brede consensus te bestaan onder wetenschappers en instanties als het CPB, EU, IMF en OESO dat de werking van de arbeidsmarkt in Nederland verbeterd kan worden als de verschillen in kosten en risico's (en dus bescherming) tussen contractvormen (tussen zzp'ers en werknemers en tussen verschillende types werknemers) worden verkleind door de wet- en regelgeving aan te passen.[6] Achtereenvolgende kabinetten hebben maatregelen genomen om de wet- en regelgeving en de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten. Het huidige kabinet zet met de maatregelen in het regeerakkoord verdere stappen om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen.

Met het oog op de lange termijn zijn wellicht grotere en fundamentelere aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig om deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst. De instelling van deze commissie heeft als doel te bezien in hoeverre dit zo is, en te adviseren welke aanpassingen in de wet- en regelgeving in samenhang hiervoor kunnen zorgen.

**Adviesvraag**

Dit advies beziet de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties. Het gaat hierbij om de juridische afbakening van de arbeidsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht en de andere overeenkomsten met betrekking tot het uitvoeren van werk in het Burgerlijk Wetboek (wat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming). Het gaat ook om de wet- en regelgeving die volgt uit de overeenkomsten. Dit betreft onder andere het ontslagrecht, de ketenbepaling, regels rond collectief onderhandelen, bescherming tegen onderbetaling en het faciliteren van een gelijk speelveld, en regelingen die beschermen tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Aangezien de loonheffing en de fiscale ondernemersfaciliteiten een rol spelen in de keuze een werknemer of zzp-er in te huren of voor de werkende om als zzp-er te werken is de aan de arbeidsmarkt rakende fiscale regelgeving, waaronder de fiscale ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting, ook onderdeel van de opdracht.

---

[4] Flier e.a., Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, 2017, p. ii en 25

[5] Bijvoorbeeld de Wml-ovo en fictieve dienstbetrekkingen

[6] CPB, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, 2016; Europese Commissie, European Semester Country Report Netherlands 2018, 2018; IMF, Concluding Statement of the Article IV Consultation, 2018; OECD, Economic Review of the Netherlands, 2018

Voor dit advies kan gedacht worden aan de volgende subvragen:

a) Welke ontwikkelingen in de positie van werkenden op de arbeidsmarkt en de relatie met hun werkgever of opdrachtgever hebben plaatsgevonden en worden in de toekomst verwacht, en hoe fundamenteel zijn deze ontwikkelingen?

Het gaat hierbij om een empirische analyse van de vraag hoe ontwikkelingen in technologie, globalisering, economie en samenleving de voorkeuren en keuzes van werk- en opdrachtgevers beïnvloeden bij de organisatie van arbeid in bedrijven (waaronder de inzet van flexibele arbeid), welke invloed dit heeft op de voorkeuren en keuzes van werk- en opdrachtgevers en werkenden ten aanzien van de manier waarop ze hun arbeid organiseren en uitvoeren, wat dit betekent voor de onderhandelingspositie van zowel werk/opdrachtgevers als werkenden, welke ontwikkeling zich heeft voorgedaan in de voorkeuren van werkenden wat betreft niveau, duur en type bescherming (in het arbeidsrecht en sociale zekerheid) en in hoeverre deze ontwikkelingen qua omvang of richting nieuw of anders zijn dan in het verleden, ook in vergelijking met andere ontwikkelde economieën.

b) In hoeverre sluit de vormgeving van de huidige regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties aan bij de doelen van de regulering en de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) die van de toekomst?

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de overeenkomsten in het Burgerlijk Wetboek die betrekking hebben op het uitvoeren van werk en de daaraan verbonden bescherming aansluiten bij de beoogde bescherming van werkenden en het bevorderen van een goed functionerende arbeidsmarkt; dit mede in het licht van de behoeften van werkenden, de balans tussen keuzevrijheid en solidariteit, de maatschappelijke opvattingen en de omstandigheden op de huidige (en toekomstige) arbeidsmarkt. Specifiek spelen hier de vragen of de criteria op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen werknemer en zelfstandige (gezag/loon/persoonlijke arbeid) en tussen verschillende verschijningsvormen van de arbeidsovereenkomst in het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht en het fiscaal recht nog voldoende onderscheidend zijn om het bestaande verschil in rechten en plichten rechtvaardigen; hoe het groeiende aantal arbeidsrelaties waarbij intermediairs een rol spelen moet worden bezien, en of de huidige sanctie- en handhavingsmogelijkheden passend zijn.

c. Welke aanpassingen zorgen ervoor dat de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties beter aansluit bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst, rekening houdend met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

De commissie wordt gevraagd concrete varianten voor de (middel)lange termijn aan te leveren op arbeidsrechtelijk, socialezekerheids- en fiscaal gebied, waarbij verschillende scenario's qua ambitieniveau kunnen worden gehanteerd. Het advies dient ook de effecten op arbeidsmarkt en economie, inkomensverdeling, lasten voor bedrijven en huishoudens, overheidsfinanciën en (kans)ongelijkheid in beschouwing te nemen.

Inhoudelijk gaat het om de vraag op welke wijze werkenden onder de bescherming van de in het BW benoemde overeenkomsten en de daaraan gekoppelde sociale zekerheid zouden moeten vallen en welke (vormen van) onderscheid binnen de groep werkenden daarbij wenselijk is. De commissie wordt in dit verband gevraagd ook in ieder geval in te gaan op een tweetal concrete kwesties. Ten eerste of een aanpassing van de definitie van de uitzendovereenkomst wenselijk is, bijvoorbeeld door het formeel en materieel werkgeverschap bij payrolling bij elkaar te brengen. Ten tweede of er een passender alternatief is voor het maken van onderscheid tussen werknemer en zelfstandige in het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht en het fiscaal recht dan de huidige criteria loon/gezag/persoonlijke arbeid, en zo ja hoe de criteria, met name het gezagscriterium, moeten worden herijkt en verduidelijkt. Hierbij is ook de vraag aan de orde of en hoe zelfstandig ondernemerschap via de invoering van een ondernemersovereenkomst een eigen plek zou kunnen krijgen in het burgerlijk wetboek. Dit zou de positie van zelfstandig ondernemers kunnen verhelderen en verstevigen.

Voor de sociale zekerheid speelt de vraag welke risico's moeten worden afgedekt voor welke duur en welke werkenden onder de werkingssfeer zouden moeten vallen. Een gerelateerd vraagstuk is of de werkingssfeer van de sociale zekerheid moet worden gekoppeld aan een bepaalde overeenkomst of dat deze geheel of op onderdelen contractonafhankelijk moet worden geregeld, en hoe een contractonafhankelijke sociale zekerheid er qua hoogte, duur, en werkingssfeer uit zou kunnen zien. Ook is de vraag in hoeverre de 'fictieve dienstbetrekking' in de sociale zekerheid aanpassing behoeft.

Voor zowel het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en het fiscaalrecht is de vraag of er aanpassingen wenselijk zijn in de mate van keuzevrijheid die wordt geboden aan werkenden en hun werkgevers/opdrachtgevers. Onderdeel daarvan is welke ruimte er is voor meer keuzevrijheid in het arbeidsrecht, het fiscaalrecht en de sociale zekerheid, hoe deze zou kunnen worden ingevuld en welke consequenties dit heeft voor (de financierbaarheid van) het stelsel.

Ook dient de vraag te worden meegenomen of en zo ja, hoe de fiscale wet- en regelgeving moet worden aangepast. Specifiek is hier de vraag of en zo ja, hoe de loonheffingen en de fiscale ondernemersfaciliteiten moeten worden aangepast, ook gezien de doelen van de fiscale ondernemersfaciliteiten en de wet- en regelgeving met betrekking tot de regulering van de arbeidsmarkt. Verder worden eventuele raakvlakken met de behandeling van de directeur-grootaandeelhouder meegenomen.

Randvoorwaarde is dat de voorgestelde aanpassingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor de uitvoeringsorganisaties (Inspectie SZW, UWV en Belastingdienst). De effecten op de uitvoeringsorganisaties dienen daarom in kaart te worden gebracht en meegewogen te worden in het eindoordeel. Een andere randvoorwaarde is dat de maatregelen verenigbaar te zijn met internationaal- en EU-recht.

Gezien het grote maatschappelijke belang van dit onderwerp is het belangrijk dat de commissie zo breed mogelijk inbreng ophaalt bij wetenschappers, experts (waaronder advocatuur en de rechterlijke macht), maatschappelijke organisaties,

uitvoeringsorganisaties (UWV, Belastingdienst en Inspectie SZW) en sociale partners en deze inbreng meeneemt in het advies.

Juist omdat dit een onderwerp is dat maatschappelijk veel gevoelens oproept wordt de commissie meegegeven om innovatieve werkwijzen toe te passen die werkenden en het bredere publiek ook onderdeel maken van de discussie en het maatschappelijk debat bevorderen.

De commissie wordt gevraagd het CPB, waar mogelijk, te laten kijken naar de effecten op de economie, de overheidsbegroting, de arbeidsmarkt (zowel werkgelegenheid als de samenstelling naar contractvormen) en de inkomensverdeling.

# Bijlage 4 Een selectie[209] uit de rechten van werkenden per contractvorm per 2020

| **Kwalificatie contract** | **Arbeidsovereenkomst** | | | | | | | **Andere overeenkomst om werk te verrichten[210]** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| In dienst? | Rechtstreeks in dienst bij de werkgever | | | | | Ter beschikking gesteld aan een andere partij (driehoeksrelatie)[211] | | Niet in dienst; er is sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. | | |
| Type | Onbepaalde tijd (vast) | Bepaalde tijd (tijdelijk) | Oproep[212] | | Dienst-verlening aan huis[213] | Uitzending | Payrolling | Zelfstandige (uitoefening beroep of bedrijf) | Zelfstandige geen uitoefening beroep of bedrijf | |
| | | | Nuluren | Min-max | | | | | Fictieve dienst-betrekking[214] | Geen fictieve dienst-betrekking |
| Ontslag-bescher-ming | Ontslag-bescherming. | Ontslag-bescherming gedurende contractduur. | Ontslagbescherming gedurende contractduur | | Geen ontslag-bescher-ming. | Uitzendbeding: eerste 78 weken kan contract opgezegd worden als er geen werk is bij inlener. | Afhankelijk contracttype: onbepaalde tijd, bepaalde tijd of oproep. | Geen | Geen | |
| Zekerheid over te werken uren | In beginsel vast, kan niet zomaar naar beneden bijgesteld. | In beginsel vast, kan niet zomaar naar beneden bijgesteld. | Geen zekerheid. Na 12 maanden aanbod vaste omvang. | Zekerheid over minimum-uren. Na 12 maanden aanbod vaste omvang | In beginsel vast, tenzij het een oproep-contract is. | Afhankelijk of het oproep-contract is. Werkgever mag loondoorbeta-lingsplicht 78 weken uitsluiten. | In beginsel vast, tenzij het een oproepcontract is. | Geen | Geen | |
| Keten-bepaling | Niet van toepassing | 3 contracten in 3 jaar met tussenpoos van 6 maanden. | Zelfde als bepaalde tijd | | Zelfde als bepaalde tijd | Eerste 78 weken mogelijkheid om keten-regeling buiten toepassing te laten; daarna maximaal 6 contracten in 4 jaar. | Zelfde ketenregeling als bij inlener. | Geen | Geen | |
| Minimum-beloning | Ja, eis van WML. | Ja, eis van WML. | Ja, eis van WML. | | Ja, eis van WML. | Ja, eis van WML. | Ja, eis van WML. | Geen | Kan onder WML vallen. | |
| Recht op wettelijk betaalde vakantie | 4 maal wekelijkse arbeidsduur | 4 maal wekelijkse arbeidsduur | 4 maal wekelijkse arbeidsduur | | 4 maal wekelijkse arbeids-duur | 4 maal wekelijkse arbeidsduur | geen | geen | geen | |

[209] Dit overzicht is dus niet volledig en bevat niet alle mogelijke rechten van werkenden. Zo ontbreken onder meer arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, aanvullend pensioen en recht op transitievergoeding.
[210] De meest voorkomende zijn: de opdrachtovereenkomst en de overeenkomst tot aanneming van werk.
[211] In driehoeksrelaties kan zowel gebruik gemaakt worden van onbepaalde tijd, bepaalde tijd en oproepcontracten.
[212] Oproepcontracten kunnen zowel voor bepaalde als onbepaalde tijd gesloten worden.
[213] Bij de regeling dienstverlening aan huis kan sprake zijn van alle soorten arbeidsovereenkomsten; door het verlichte arbeidsrechtelijke regime maakt het per saldo niets uit.
[214] Deze categorie zelfstandigen is gelijkgesteld aan werknemers voor de sociale zekerheid en fiscaliteit.

| Kwalificatie contract | Arbeidsovereenkomst | | | | | | | Andere overeenkomst om werk te verrichten[210] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| In dienst? | Rechtstreeks in dienst bij de werkgever | | | | | Ter beschikking gesteld aan een andere partij (driehoeksrelatie)[211] | | Niet in dienst; er is sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. | | |
| Type | Onbepaalde tijd (vast) | Bepaalde tijd (tijdelijk) | Oproep[212] | | Dienst-verlening aan huis[213] | Uitzending | Payrolling | Zelfstandige (uitoefening beroep of bedrijf) | Zelfstandige geen uitoefening beroep of bedrijf | |
| | | | Nuluren | Min-max | | | | | Fictieve dienst-betrekking[214] | Geen fictieve dienst-betrekking |
| Verlof-regelingen | Recht op: calamiteiten-verlof, zwanger-schap en bevallings-verlof, geboorte-verlof, adoptieverlof en zorgverlof | Zelfde als bij onbepaalde tijd | Zelfde als bij onbepaalde tijd | | Zelfde als bij onbe-paalde tijd | Zelfde als bij onbepaalde tijd | Zelfde als bij onbepaalde tijd | De zelfstandig en zwanger uitkering | De zelfstandig en zwanger uitkering | Verzekerd als werknemer. |
| Ziekte en arbeids-ongeschikt-heid | 2 jaar loondoor-betaling en re-integratie bij werkgever. Daarna (evt.) recht op WIA-uitkering. | Recht op loondoor-betaling gedurende contract. Daarna mogelijk Ziektewet en re-integratie bij het UWV. Na 2 jaar evt. een WIA uitkering. | Recht op loondoorbetaling gedurende contract. Daarna mogelijk Ziektewet en re-integratie bij het UWV. Na 2 jaar evt. een WIA uitkering. | | 6 weken recht op loondoor-betaling bij ziekte. | In cao's is opgenomen dat bij ziekte het uitzendbeding ingeroepen kan worden. Dat leidt tot beëindiging van het contract. Dan toegang tot ZW en na 2 jaar evt. tot Wet WIA. | Afhankelijk van onbepaalde tijd of bepaalde tijd contract. Zie daar. | Mogelijk-heid om bij start als zelfstandige te verzekeren bij het UWV. | Mogelijkheid om bij start als zelfstandige te verzekeren bij het UWV. | Verzekerd als werknemer |
| Werkloos-heid | Recht op WW | recht op WW | recht op WW | | Geen recht op een uitkering | recht op WW | recht op WW | Geen recht op een wettelijke uitkering.. | Geen recht op een wettelijke uitkering. | Verzekerd als werknemer. |
| Scholing[215] | Recht op scholing, afspraken in cao's. | Recht op scholing, afspraken in cao's. | Recht op scholing, afspraken in cao's. | | Geen recht | Valt buiten scholings-mogelijkheden inlener. Mogelijk recht op scholings-bijdrage. | Valt buiten scholings-mogelijkheden inlener. Mogelijk wel toegang specifieke regeling voor uitzend. | Geen recht. | Geen recht | |
| Collectieve arbeids-overeen-komst | Valt onder de CAO van de werkgever als die er is, met daarin aanvullende afspraken over arbeidsvoor-waarden. | Valt onder de CAO van de werkgever als die er is, met daarin aanvullende afspraken over arbeidsvoor-waarden. | Valt onder de CAO van de werkgever als die er is, met daarin aanvullende afspraken over arbeids-voorwaarden. | | Geen | In principe zelfde beloning als werknemers direct in dienst bij inlener, maar hier kan bij cao van afgeweken worden. | Zelfde arbeidsvoor-waarden als werknemers direct in dienst bij inlener + eis van een adequaat pensioen. | Geen | Geen | |

[215] In 2020 en 2021 kan nog gebruik worden gemaakt van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven, vanaf 2022 wordt deze regeling vervangen door de Subsidieregeling STAP-budget.

# Bijlage 5
# Samenvatting OESO rapport: OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work [216]

**The Dutch labour market is among the top performers in the OECD – particularly when it comes to job quantity and job quality.** Employment is high, unemployment low; workers, on average, earn high wages, and they face less labour market insecurity and experience less job strain than in most other OECD countries. Poverty among the working age population is comparatively low, but the employment gap for disadvantaged groups could be narrowed and the gender labour income gap is large (explained, to a large extent, by the high share of women in part-time employment).

**Despite this relatively good performance, there are concerns in the Netherlands about the high level of, and strong growth in, non-standard employment.** The Netherlands is an outlier in the OECD as far as non-standard employment is concerned. Almost one in five workers in the Netherlands are on a temporary contract (compared to one in eight less than two decades ago, and less than one in ten across the OECD on average). Only four OECD countries have seen an increase in self-employment over the past two decades and, of these, the Netherlands has experienced the fastest growth. Moreover, 90 percent of this growth can be accounted for by the rise in own-account workers (i.e. self-employed without employees). The Netherlands also has a high share of Temporary Work Agency workers and there are indications that the incidence of variable-hour contracts (contracts without fixed working hours) is the highest among European countries.

**Non-standard work can bring benefits in terms of flexibility for both employers and workers.** A diversity of employment contracts can offer much-needed flexibility to employers to adjust workforces and working hours in response to fluctuating and unpredictable demand, but also to workers whose preferred work schedules do not fit standard working hours. Because of the flexibility that it offers, self-employment can also help some workers overcome employment barriers and stay in (or enter) the workforce.

**However, a high share of non-standard work is not necessarily associated with higher productivity or even employment, and the impact on labour market resilience may be negative.** The self-employed (and own-account workers in particular) are, on average, less productive than employees with equivalent characteristics. Similarly, smaller firms are less productive than bigger ones. The type of self-employment growth observed in the Netherlands (i.e. primarily older, own-account workers) is unlikely to lead to significant productivity gains and employment growth. The international literature also indicates that excessive use of temporary workers tends to reduce productivity growth, which can be partially explained by lower firm-level investments in the training of non-standard workers. Finally, there is evidence that high shares of non-standard employment (combined with strict employment protection legislation on standard contracts) may lower the resilience of labour markets to economic shocks since such contracts are more cyclical in nature. Moreover, non-standard workers are less likely to be covered by unemployment benefits in the case of employment loss, which reduces the effect of automatic stabilisers.

**Workers in non-standard employment often experience lower job quality.** In most countries, including in the Netherlands, self-employed workers are not covered by labour market regulations, have reduced access to social protection and skills programmes, and are not able to unionise or bargain collectively. Many self-employed workers are in a strong bargaining position vis-à-vis their clients and will not need such protections. However, some self-employed workers are more vulnerable: they either share characteristics (and, therefore, vulnerabilities) with employees, or they have few outside options. The power imbalances that such workers face are often worsened by their inability to bargain collectively. In some cases, workers may even be forced into false self-employment and, as a result, be stripped of the rights and protections to which they are entitled. Even for less vulnerable self-employed workers, there may be a need to strengthen protections – particularly in cases where risks are non-entrepreneurial in nature (e.g. sickness and incapacity). While other types of non-standard workers (e.g. temporary workers and those with variable-hour contracts) are, in theory, better covered by labour and social protections, they may still struggle to gain access in practice. Greater

employment instability is likely to result in a greater need for support and will require possible adjustments to social protection measures that were designed around stable forms of dependent employment.

**Increases in non-standard employment have contributed to increases in inequality, and there is no evidence that a higher share of non-standard employment is associated with better employment rates among, for example, individuals with disabilities.** Previous OECD research has shown that, because many non-standard workers are worse off in many aspects of job quality, such as earnings, job security or access to training, a rise in non-standard employment tends to contribute to higher inequality. There is also little evidence that high shares of non-standard employment, by themselves, result in higher levels of participation among some under-represented groups, such as people with disabilities.

**The growth and the level of non-standard employment in the Netherlands are exceptional and are to a large extent driven by differences in taxes and regulations across employment forms.** While globalisation and technological change may have contributed to the growth in non-standard employment in the Netherlands, the main drivers are institutional. In particular, there are very large differences in the tax treatment of self-employed and dependent workers in the Netherlands (much more so than in other countries), which create strong incentives for employers and workers to prefer self-employment over dependent employment. The absence of mandatory pension contributions for the self-employed is a significant factor driving the tax and social contribution differential in the Netherlands. In addition to these tax incentives, the cost of hiring standard employees in the Netherlands is driven up by high sickness-related payments as well as high severance pay in case of dismissal, while it remains relatively easy (compared to other countries) to hire workers on temporary contracts.

The Netherlands is at an important juncture and urgent decisions need to be taken about the kind of labour market that is desired in the future. Unless gaps in tax treatment, social protection, and regulation between employment forms are narrowed, the segmentation of the Dutch labour market is likely to worsen and may reach a point of no return. As more workers and employers rely on advantageous fiscal and regulatory treatments, it will become more and more difficult politically to reverse the situation. Yet seeking short-term profit and tax avoidance may be short-sighted when it means reduced protections in the future as well as less investment in training. Further growth in flexible employment forms may end up undermining existing social protection systems, and may also lead to further increases in inequality and reductions in job quality, with no clear gain in terms of either productivity or employment. Past experience with reforms also suggests that it is better and less costly to be proactive and carry out reforms during an economic upturn, rather than to be reactive and wait for a crisis to make changes. Moreover, countries with significant labour market dualism, as measured by a high share of fixed-term contracts in employment (such as the Netherlands), experience lower short-term costs and greater benefits from reforms that lower the relative use of fixed-term contracts.

# Bijlage 6
# Lijst met gebruikte afkortingen

| | |
|---|---|
| AAW | Algemene arbeidsongeschiktheidswet |
| AOW | Algemene ouderdomswet |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| Cao | Collectieve arbeidsovereenkomst |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CPB | Centraal Planbureau |
| Dga | Directeur-grootaandeelhouder |
| ILO | Internationale Arbeidsorganisatie |
| MKB | Midden- en kleinbedrijf |
| MBO | middelbaar beroepsonderwijs |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| SCP | Sociaal Cultureel Planbureau |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| WAO | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering |
| VAR | de Verklaring Arbeidsrelatie |
| Wajong | Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten |
| WAZ | Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen |
| Wet WIA | Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen |
| WML | Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag |
| WOR | Wet op de ondernemingsraden |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| WW | Werkloosheidswet |
| ZW | Ziektewet |

23 januari 2020