

Wetboek van Werk 2025

Prof. dr. A.R. Houweling (red.) | Mr. dr. J.H. Bennaars
Prof. dr. J.H. Even | Prof. dr. G.J.J. Heerma van Voss
Mr. M.J.M.T. Keulaerds | Prof. dr. S. Klosse
Mr. dr. J. van der Hulst | Prof. dr. T. Wilthagen

VAAN-VvA expertgroep

Concept design

November 2019

Wetboek van Werk 2025 – Uitgangspunten

Algemeen

1. Uitgangspunt is de **waarde van werk** in brede zin: voor individu, arbeidsorganisatie, economie en maatschappij. Daarbij hoort een **gelijke rechtsbescherming, inspraak en ondersteuning** voor en gelijke **fiscale behandeling** van **allen die werken ten behoeve van een ander** in diens beroep of bedrijf, **ongeacht type werkcontract**.
2. Faciliteren en stimuleren van **leven lang ontwikkelen** voor iedereen als basis voor werk vinden en houden; gezamenlijke verantwoordelijkheid van individu, werkverschaffers, sectoren, regio en rijk, met daarbij zeggenschap voor mensen over een eigen scholings- en ontwikkelingsbudget.
3. Sociale trampoline voor periodes van inactiviteit via **de regionale Werkhub**, die zorgt voor (i) scholing en ontwikkeling, (ii) opvang inkomensverlies (werkloosheid/arbeidsongeschiktheid/verlof), (iii) re-integratie en (iv) arbeidsbemiddeling (van-werk-naar-werk).
4. Een eenvoudige en transparante regeling die de vraag naar en het aanbod van werk maximaal bevordert. Via de aanvullende **WerkApp** worden werkverschaffers en werkers in begrijpelijke taal geïnformeerd over rechten en plichten. Doorontwikkeling in de toekomst naar een interactief en intelligent systeem dat ook vragen kan beantwoorden en conflicten kan helpen oplossen.
5. De **loopbaan** van een werker wordt over de volle lengte van het werkzame leven beschouwd en in **elke levensfase aangepast** aan de daarbij behorende behoeften, met voldoende recuperatietijd en (persoonlijke en gezins)**ontwikkel- en investeringstijd**. De Werkhub faciliteert het tijdig overstappen naar ander werk (zo nodig met behulp van scholing) dat minder belastend is, zodat de vaardigheden van betrokkenen het best tot hun recht blijven komen.

Verlies van werk

6. Voor de beëindiging van iedere relatie waarin werk wordt verricht voor een ander is een **redelijke grond vereist**, die **achteraf** door een **gespecialiseerde arbeidsrechter** kan worden getoetst.
7. Inkomstenderving door niet-verwijtbaar verlies van werk voor een ander geeft recht op een **verhoogde werkloosheidsuitkering**. De forfaitaire ontslagvergoeding (**transitievergoeding**) vervalt. In alle regelingen voor werkloosheid worden mogelijkheden geboden aan werkzoekenden om de kans te vergroten op nieuw en duurzaam werk door middel van scholing, trainingen en leer-/werkplaatsen: **updaten en upgraden**.

Arbeidsongeschiktheid

8. De werkverschaffer is verantwoordelijk voor de eerste **zes weken van** inkomstenderving van de werker.
9. Na de wachttijd van zes weken geniet de werker **inkomensbescherming** via een collectieve private verzekering. Re-integratie via de regionale Werkhub.

Pensioen

10. Voor alle ingezetenen is er **voldoende inkomen** vanaf de pensioenleeftijd.

Werkresultaat

Het beoogde resultaat van het Wetboek van Werk bevat een aanzienlijke verbreding van arbeidsrechtelijke bescherming en depolarisatie van de huidige arbeidsmarkt (naar elkaar toe brengen van de rechtspositie van insiders en outsiders), door **meer gelijke rechtsbescherming** en **verlaging van werkgeversrisico's**. Enerzijds bieden we verruimde arbeidsrechtelijke bescherming die past binnen een moderne werkmaatschappij en die de dynamiek op de arbeidsmarkt als gegeven neemt. Anderzijds is de (soms zware) last van met name geprivatiseerde sociale zekerheid voor werkgevers, mede vanwege deze verbreding, gecollectiviseerd waarmee de kosten van werkgevers bij individueel beroep op de sociale zekerheid dalen. Het resultaat is dat de individuele *rechtsverhouding* meer in balans komt, terwijl het materiele beschermingsniveau van de individuele *persoon* veelal geborgd blijft, maar op een andere wijze wordt vormgegeven. Er vindt een herijking plaats van individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Hierdoor wordt bevorderd dat de keuze van de vorm van het contract op inhoudelijke gronden plaatsvindt en niet meer wordt gedomineerd door financiële overwegingen of vrees voor te grote risico's.

De beoogde herschikking van beschermingsrechten levert per aparte regeling plussen en minnen op voor werkgevers en werknemers, die echter per saldo elkaar compenseren. Waar een werknemer bijvoorbeeld in de contractuele relatie tot de werkgever het verval van de transitievergoeding mogelijk als 'verlies' ervaart, keert dit voor hem terug in het sociale vangnet in de vorm van een 'verhoogd WW-recht' en begeleiding naar ander werk door de Werkhub. Per saldo blijft zijn beschermingsniveau gelijk en worden de kosten en risico's evenrediger verdeeld. Waar een werkgever geen transitievergoeding meer behoeft te betalen bij een individueel ontslag, zal hij wel bijdragen aan de premie voor de hogere WW-uitkering en aan de financiering van de Werkhub, terwijl hij bij onredelijk ontslag mogelijk kan worden geconfronteerd met een verhaal van de kosten.

Een grotere groep werkers gaat onder de werking van het sociale vangnet vallen, maar ook aan dit vangnet bijdragen. Beoogd is het creëren van **een level playing field op de arbeidsmarkt** tussen alle verschillende werkverschaffers en werkers. Bij dit uitgangspunt hoort ook een **gelijke behandeling van mensen die arbeid verrichten**. Het onevenredige fiscale voordeel van zzp-schap ten opzichte van kosten van werknemers verdwijnt. Hierdoor wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengegaan en innovatie van productie- en dienstverlening gestimuleerd.

Centraal staat steeds de waarde van werk. Daarmee staat ook solidariteit centraal. Iedereen betaalt en doet mee. De toekomst van een Wetboek van Werk is nu.

Op hoofdlijnen zien de belangrijkste wijzigingen er als volgt uit.

Kernwijzigingen			
1	Verruiming werknemersbegrip naar 'werker'	7	Repressieve toetsing van ontslag
2	Leven lang ontwikkelen als kernwaarde	8	Laagdrempelige arbeidsrechter
3	Versterking loopbaanbeleid via WerkApp en WerkHup	9	Verval transitievergoeding
4	Zes weken inkomen tijdens ziekte door werkverschaffer	10	Verhoging WW
5	Inkomensbescherming tijdens ziekte na zes weken voor <u>alle</u> werkers	11	Pensioen incl. zelfstandigenregeling
6	Een redelijke grond voor <u>elke</u> beëindiging	12	Gelijke fiscale behandeling van alle werkers

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	p. 5
2. Uitgangspunten	p. 7
3. Werker	p. 15
4. Werk behouden	p. 19
5. Werk belonen & Werkomstandigheden	p. 22
6. Werk inspraak	p. 25
7. Werk verliezen	p. 28
8. Werk en ziekte	p. 32
9. Werk klaar	p. 36
10. Werk belast	p. 37
11. Werkwijze	p. 40

1. Aanleiding: de snel veranderende toekomst van werk

De organisatie van werk verandert. Het samenspel van grote economische transitie door globalisering, toepassing van nieuwe technologieën (robotisering/digitalisering/platformisering), demografische verschuivingen (ontgroening en vergrijzing en grotere diversiteit van de beroepsbevolking) en verduurzaming van productieprocessen en dienstverlening hebben grote invloed op onze economie en arbeidsmarkt.¹

Hoewel de transitie een positief effect op onze welvaart kunnen hebben, stellen deze ons ook voor nieuwe uitdagingen op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt vertoont in toenemende mate tekenen van 'baanpolarisatie': werk wordt naar de twee uitersten van het opleidingspectrum geduwd – hoog of laag opgeleid –, het midden komt in een spagaat terecht.² En hoewel deze transitie niet uniek zijn voor Nederland, is de grote tegenstelling op de arbeidsmarkt dat wel: in vrijwel alle OESO-landen neemt het aandeel zzp-ers in de totale werkgelegenheid bijvoorbeeld sterk af, terwijl dit in Nederland juist significant toeneemt en de groei van het aantal vaste banen achterblijft.³ Deze tweedeling op de arbeidsmarkt leidt tot een groep *insiders* met veel bescherming, de zogeheten 'vaste kern', en een steeds grotere groep *outsiders* met geen of nauwelijks bescherming, de zogeheten 'flexibele schil'.⁴ Inmiddels behoort 36 procent van de Nederlandse beroepsbevolking tot de flexibele schil. Deze tweedeling is niet enkel nadelig voor de *outsiders*: zij vormt ook een bedreiging voor de *insiders*. Inzet van goedkopere arbeidsvormen met minder of geen risico's, leidt tot verdringing van de *insider*.

Nederland is hierdoor ook geconfronteerd met het verschijnsel van de 'werkende armen': mensen die een inkomen hebben onder de armoedegrens, ondanks het feit dat zij betaald werk verrichten. Onderzoek toont aan dat het aandeel werkende armen, ondanks het economisch herstel, al sinds de jaren negentig toeneemt. Dit aandeel is het grootst onder zzp-ers (1 op 10) en mensen werkzaam in de flexibele schil.⁵ Ook blijven bepaalde groepen op de arbeidsmarkt achter in kennis- en loonontwikkeling en dreigt voor sommige groepen werkers permanente uitsluiting.⁶ Het is dan ook niet verrassend dat de *Global Commission on the Future of Work*, ingesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), in 2019 een dringend appel doet op revitalisering van het 'social contract' en pleit voor 'decent and sustainable work'.⁷ De leuze 'labour is not a commodity', precies honderd jaar geleden gehanteerd in het Verdrag van Versailles, lijkt actueler dan ooit. Ook voor bedrijven en instellingen is deze tendens op termijn niet gunstig. Als flexibilisering zich op een laagwaardige manier voltrekt, heeft dat negatieve gevolgen voor de

¹ OECD Employment Outlook 2019, *The Future of Work* (<https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>); *Work for a brighter future - Global Commission on the Future of Work*, ILO 2019 (online publiek).

² Tien ideeën voor de wereld van werk, AWWN 2018 (<https://www.awvn.nl/topics/toekomstvanwerk/>).

³ *Economic Survey of the Netherlands 2018. Executive summary*, OECD 2018 (online publiek), p. 11 e.v. OECD pleit voor invoering van arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp-ers, afschaffing fiscale voordelen voor zzp-ers en versoepeling van het ontslagrecht. Zie ook *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, ISZW 2019.

⁴ S. Phlippen, *Werkgevers: wacht met nieuwe wet arbeidsmarkt*, FD 12 maart 2019; E. Verhul, 'De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als onbereikbaar statussymbool na inwerkingtreding Wetsvoorstel Werk en Zekerheid?', *TRA* 2014/24, afl. 3, p. 21-29.

⁵ *Als werk weinig opbrengt*, CPB 2018-23 (online publiek).

⁶ Tien ideeën voor de wereld van werk, AWWN 2018 (<https://www.awvn.nl/topics/toekomstvanwerk/>).

⁷ *Work for a brighter future - Global Commission on the Future of Work*, ILO 2019 (online publiek), p. 45 e.v.

productiviteit en het innovatievermogen binnen arbeidsorganisaties en daardoor voor onze (kennis)economie als geheel.

Al deze ontwikkelingen roepen de vraag op of het uitgangspunt van de huidige regelgeving van het arbeidsrecht en een groot deel van de sociale zekerheid – die is gebaseerd op de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tussen een werkgever en werknemer – nog volstaat. Deze vraag wordt door veel deskundigen ontkennend beantwoord.⁸ Op een nieuwe wettelijke regeling voor werkers wordt dan ook al jaren⁹ aangedrongen. De vraag is dan vervolgens hoe een nieuw ‘Wetboek van Werk’ er uit zou moeten zien.¹⁰ Er is behoefte aan een nieuw stelsel, een ‘Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil’ (NAP), voor alle werkenden. Tot op heden is een dergelijke nieuwe regeling uitgebleven en verkeert het politieke debat langdurig in een impasse. Wel heeft het kabinet Rutte III een Commissie Regulering van werk ingesteld om tot een advies over een nieuwe regeling van werk te komen.¹¹ Deze VAAN-VvA-expertgroep wil bijdragen aan de gedachtenvorming over een nieuw Wetboek van Werk, waarmee Nederland weer geruime tijd vooruit kan. De toekomst van een Wetboek van Werk is nu.

⁸ Zie bijvoorbeeld F.G. Laagland & J. Kloostra, 'De Engelse tussencategorie als oplossing voor platformwerk: mythe of werkelijkheid?', *Ondernemingsrecht* 2019/7, afl. 1, p. 41, J.M. van Slooten, 'Het arbeidsrecht moet op de schop', *Ondernemingsrecht* 2018/43, afl. 6, p. 261-262 en P.Th. Sick, 'Haastige spoed...', *TRA* 2018/69, afl. 9/10, p. 14.

⁹ De huidige situatie doet in dit opzicht denken aan de tijd van de totstandkoming van de Wet op de arbeidsovereenkomst van 1907. De maatschappelijke en industriële veranderingen noopten ook toen tot herbezinning op de juridische regeling van arbeid. Zie: A.E. Bles, deel I, 1909.

¹⁰ Zie o.a. M. de Vos, 'Toekomst van arbeid, toekomst van arbeidsrecht', *ArA* 2018-2, p. 2 e.v.

¹¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 29544, nr. 847.

2. Uitgangspunten

2.1 Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil: naar een Wetboek van Werk

Bij het ontwerpen van een nieuw Wetboek van Werk, hanteert de werkgroep als uitgangspunt dat het verrichten van arbeid *van waarde* is, ook in de digitale samenleving, en dat het dringend nodig is de regeling van werk-, inkomens-, en bestaanszekerheid *voor alle werkenden* te optimaliseren. Kortom, er is grote behoefte aan een Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil (NAP) voor alle werkenden.

2.1.1 Wederkerige waardering van arbeid

Het resultaat van persoonlijke arbeid, fysiek en mentaal, heeft waarde. Arbeid heeft economische, maatschappelijke en persoonlijke waarde. Arbeid heeft economische waarde, want het verkopen van arbeid draagt bij aan bestedingen, investeringen, productiviteit en koopkracht. Arbeid heeft maatschappelijke en persoonlijke waarde, omdat het verrichten van arbeid bijdraagt aan zelfontplooiing, gezondheid, welbevinden, inclusiviteit en sociale cohesie. De waarde van arbeid betekent enerzijds dat de afnemer van arbeid, deze arbeid moet waarderen. Anderzijds moet degene die arbeid aanbiedt deze waarde onderkennen en onderhouden. Dit betekent dat over en weer geïnvesteerd moet worden in de waarde van arbeid, in arbeidsvermogen, productiviteit en verdien capaciteit, als wederzijdse en wederkerige verplichting. De afnemer moet zorgvuldig omgaan met de inzet van deze arbeid. Arbeid mag niet verworpen tot een wegwerpproduct, tot louter handelswaar. Gezonde en veilige werkomstandigheden, scholing en behoorlijke beloning vloeien uit deze waardering van arbeid voort.

Het voorop stellen van de waarde van arbeid, draagt bij aan *duurzame arbeidsmarkt*: gebruikers en aanbieders van arbeid investeren in waardevermeerdering. Dit uit zich bijvoorbeeld in verhoging van duurzame inzetbaarheid van werkers,, waarbij de afnemer van arbeid meebetaalt aan (informele) scholing en ontwikkeling en de aanbieder van arbeid deze daadwerkelijk gaat genieten, omdat zijn arbeidsvermogen anders zijn waarde verliest.

2.1.2 Bestaanszekerheid

De (her)waardering van arbeid kan alleen plaatsvinden indien bestaanszekerheid wordt gegarandeerd. Bestaanszekerheid veronderstelt vrijheid van keuze van werk, veiligheid en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Het optimaliseren van bestaanszekerheid omvat twee elementen:

- a) optimaliseren van werkzekerheid: de zekerheid om aan het werk te komen en te blijven; en
- b) garanderen van niet alleen een sociaal vangnet, maar ook een sociale trampoline. De trampoline zorgt voor het kunnen terugveren naar werk indien het vorige werk onverhoopt is weggevallen en het vangnet voor inkomensbescherming indien de stap naar nieuw werk niet snel genoeg kan worden gemaakt.

a. Werkzekerheid

Het behoeft geen toelichting meer dat de nieuwe regeling van arbeid gericht moet zijn op het ondersteunen en optimaliseren van werkzekerheid in plaats van baan zekerheid.¹² Het gaat zoals gezegd om een ruimer begrip van zekerheid: de zekerheid om aan het werk te komen én te blijven. Werkzekerheid stelt het verwerven van competenties en blijvend investeren in optimale inzetbaarheid centraal. De wettelijke regeling moet het veilig en tijdig overstappen naar nieuwe functies en banen niet

¹² N. Zekić, *Werkzekerheid in het arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

bemoeilijken maar juist faciliteren. Dat geldt ook voor het includeren van mensen – ouderen, mensen met een beperking of een migratie-achtergrond – die in het huidige arbeidsbestel grote moeite hebben aan het werk te komen, terwijl hun talent en competenties wel degelijk van waarde zijn.

b. Sociale trampoline

Juist in een geglobaliseerde (arbeids)markt is voor alle *stakeholders* op de arbeidsmarkt een belangrijke taak weggelegd te zorgen voor een goed sociaal vangnet dat de onvermijdelijke periodes – kort en lang – van ongewenste inactiviteit (door ziekte, verlof of werkloosheid) moet opvangen.¹³ Maar dat ook veel meer moet gaan fungeren als een systeem waarin competenties op peil worden gehouden of verbeterd. Mensen moeten “in training” kunnen blijven, ook als ze tijdelijk geen “club” hebben. De sociale zekerheid moet daarom ook werken als een trampoline, waardoor mensen weer kunnen terugveren naar de arbeidsmarkt, het vangnet dient geen gat aan de onderkant te hebben waar mensen doorheen vallen.

2.2 Randvoorwaarden Wetboek van Werk

Het ontwerp voor een nieuw Wetboek van Werk is op basis van de voornoemde uitgangspunten, aan de hand van de volgende principes vorm gegeven:

2.2.1 (Contracts)vormvrijheid: bescherming voor alle werkenden ongeacht de contractsvorm

De bescherming van werkenden is in het huidige arbeidsrecht beperkt tot werknemers met een arbeidsovereenkomst. De definitie daarvan is in 1907 opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en sindsdien vrijwel ongewijzigd gebleven. Deze definitie is daarna ook buiten het arbeidsovereenkomstenrecht, leidend gemaakt voor de bescherming van werknemers in grote delen van het socialezekerheidsrecht, fiscaal recht, pensioenrecht en in arbeidsmarktgerelateerde regelingen. De veronderstelling was dat juist werknemers bescherming behoeften omdat zij in dienst werkten van een werkgever die hun arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden eenzijdig kon bepalen.

Deze wijze van toedelen van bescherming en regulering sluit niet meer aan op de gewijzigde organisatie van arbeid, zoals hiervoor beschreven. Sommige werkers hebben geen arbeidsovereenkomst, maar behoeven wel degelijk (delen van) arbeidsrechtelijke bescherming. In andere gevallen is zoveel bescherming verbonden aan de arbeidsovereenkomst dat werkgevers de risico's van bijvoorbeeld de kosten verbonden aan ziekte van de werknemer uit de weg gaan door geen arbeidsovereenkomst meer aan te gaan. Ontslagbescherming leidt soms tot “overbescherming”, waardoor bijvoorbeeld mobiliteit wordt afgeremd en werkers het risico van een overstap naar een andere baan niet aandurven. In de

¹³ In de nog steeds actuele woorden van Levenbach: *‘Waar nu de productieordening een productieordening van de mensheid als geheel is geworden, moet die mensengemeenschap ook de gevolgen dragen en niet de enkeling. (...) Want in elk geval mag de productierechtsorde niet van één kant alleen beschouwd worden; de gemeenschap, die er de lusten van geniet, kan de lasten niet maar zo van zich afschudden.’* (M.G. Levenbach, *De rechtsgrond van werkloosheidszorg, Arbeidsrecht. Een Bundel opstellen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1950, p. 8 en 9). Ook de Tilburgse hoogleraar Sociaal Recht Frans van der Ven stelde dat uiteindelijk de arbeidsverhouding niet een verhouding tot een andere persoon is, maar dat ‘het arbeidsrecht ontspruit uit de arbeidsverhouding, die primair is een verhouding van den arbeidende mensch tot het doel van zijn arbeid’. F.J.H.M. van der Ven, ‘Critische Inleiding tot de systematiek van het arbeidsrecht’, in: G.M.J. Veldkamp, *‘Van sociale politiek naar sociaal recht. Een bundel arbeidsrechtelijke oraties sinds 1885’*, Alphen aan den Rijn: Samson 1966, p. 94).

diverse wettelijke reguleringen is soms de reikwijdte van het werknemersbegrip wel uitgebreid of ingeperkt, maar dat betreft incidentele regelingen, die niet zijn gebaseerd op een samenhangende visie. Ook in sommige EU-richtlijnen en IAO-verdragen is bescherming van werknemers uitgebreid tot andere werkenden in een vergelijkbare positie. Het EU-recht gaat in de afbakening met het vrije ondernemerschap echter uit van het traditionele werknemersbegrip, waardoor het zich soms verzet tegen een verdergaande bescherming of regulering van het werk van zelfstandig werkenden (bijvoorbeeld vanwege mededingingsrecht of bescherming van vrijheid van dienstverlening). In de praktijk zijn er aanzienlijke verschillen tussen de keuzes die lidstaten op het gebied van deze grensafbakening hebben gemaakt.¹⁴ Nederland behoort daarbij tot de groep landen die relatief sterke scheidslijnen heeft getrokken tussen groepen werkenden.¹⁵

Het Wetboek van Werk neemt om deze redenen niet de *contractsvorm* als uitgangspunt, maar het *doel van de (beschermings)regeling*. Oftewel: *beschermingsdoel boven contractsvorm*. Een voorbeeld: het mag niet uitmaken of iemand als zzp-er, flexwerknemer of vaste werknemer werkzaam is om aanspraak te maken op een vangnetregeling indien wegens arbeidsongeschiktheid niet kan worden gewerkt. Het doel van de regeling is te voorzien in een (tijdelijke) inkomensvoorziening tijdens arbeidsongeschiktheid. Of die arbeidsongeschiktheid een zzp-er of een werknemer treft, maakt niet uit. Een ander voorbeeld: bij een zekere duurrelatie dient – ongeacht de contractsvorm – een ‘opzegtermijn’ in acht te worden genomen.¹⁶

2.2.2 Flexibiliteit: meebewegende rechtsbescherming

Het Wetboek van Werk moet bescherming bieden aan een werker die tijdens zijn loopbaan regelmatig van kleur verschiet en van wederpartij wisselt: de werker zal – naar huidig taalgebruik – periodes als werknemer en dan weer als zelfstandige werken, maar ook tijdelijk zonder werk zitten (werkloosheid) of niet in staat zijn te werken (arbeidsongeschiktheid of scholings-/ouderschaps-/zorgverlof). De werker zal – soms tegelijkertijd – voor verschillende werkverschaffers werken, al dan niet via platforms. Al deze verschillende hoedanigheden en omstandigheden van de werker mogen geen effect hebben op zijn materiële bescherming. Dit veronderstelt een herordening van het institutionele stelsel van uitkering, scholing, re-integratie en van werk-naar-werk-begeleiding.

De OECD dringt erop aan dat lidstaten met name hun sociale zekerheidstelsel aan deze pluriforme werkverhoudingen aanpassen, bijvoorbeeld door behoud van verworven aanspraken bij tijdelijke overgang naar andere werkvormen (van werknemer naar zzp’er, bijvoorbeeld).¹⁷

Werkhub

Het inzicht is sterk toegenomen dat werk vinden en houden, inkomensvervanging, scholing en ontwikkeling, vitaliteit en gezondheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dit betekent dat elke werkende en werkzoekende samenhangende ondersteuning verdient en alle diensten en regelingen op

¹⁴ Bernd Waas & Guus Heerma van Voss (ed.), *Restatement of Labour Law in Europe, Volume I, The Concept of Employee*, Oxford: Hart 2017.

¹⁵ Slavina Spasova, Denis Bouget, Dalila Ghailani & Bart Vanhercke, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. Brussels: European Commission 2017.

¹⁶ Dit geldt nu ook voor duurovereenkomsten buiten het arbeidsrecht op grond van artikel 6:248 BW.

¹⁷ OECD 2019, p. 325.

elkaar moeten worden afgestemd. Bovendien kennen deze zaken allemaal een financieel aspect, waarbij ook coördinatie en gezamenlijke investeringen zijn gewenst.

Geïnspireerd door onder meer het reeds genoemde advies van de *Global Commission on the Future of Work* van de Internationale Arbeidsorganisatie wordt in dit Wetboek van Werk de inrichting van een regionale Werkhub voorgesteld. Een hub is een knooppunt in een (ster)netwerk, waar verschillende bronnen samenkomen en tevens een verdeelcentrum. In de voorgestelde Werkhub werken niet alleen regionale, maar ook sectorale en landelijke organisaties, zowel van publieke als private aard samen.

De dagelijkse regie van de Werkhub kan worden belegd bij de quadruple helix organisatie van de bestaande arbeidsmarktregio's, waarbij alle deelnemende partijen en afgevaardigden van cliënten vertegenwoordigd zijn in de Werkhub raad. Die andere deelnemende partijen houden daarbij hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om tot één 'totaalorganisatie' onder overheidshoede te komen. Het risico van bureaucratie en ineffectiviteit door het ontstaan van een administratieve moloch ligt dan op de loer. Wel is het doel zowel werkenden als werkverschaffers integrale en zo laagdrempelig mogelijke dienstverlening te bieden en tot volledige "ontschotting" te komen, zodat werkenden en werkverschaffers met elke vraag en behoefte bij de Werkhub terecht kunnen. Het gaat om, zoals dat in de economische wetenschap heet, "the strength of weak ties" om te komen tot een som, een inspanning, die veel groter is dan de bestaande delen. Hierbij biedt technologie (digitalisering, smartlearning en blockchain) kansen voor efficiënte en effectieve samenwerking. Goede menselijke ondersteuning in de vorm van het actief aanbieden van werk-naar-werk-trajecten en scholing blijft echter essentieel en blijktens onderzoek effectief.¹⁸ De Werkhub en WerkApp zijn nauw met elkaar verbonden. We halen het beste uit een combinatie van **digitale techniek** en **persoonlijk contact**.

Er moet bij de opzet van de Werkhub dringend rekening worden gehouden met de lessen van eerdere pogingen in Nederland om tot een integrale opzet te komen van dienstverlening aan werkgevers en werknemers/werkzoekenden op basis van publiek-private samenwerking en directe betrokkenheid van werkgevers, onder meer in de vorm van een regionale tripartite arbeidsvoorziening, Werkpleinen en de Centra voor Werk en Inkomen. Vertrouwen en daadwerkelijke ontschotting en commitment zijn cruciaal.

Intussen is de situatie wezenlijk anders dan in het verleden: door de decentralisaties hebben gemeenten meer taken en verantwoordelijkheid gekregen, zijn de arbeidsmarktregio's zich sterk bewust van hun rol en van de noodzaak om de kerncompetenties van hun economie en arbeidsmarkt én van hun inwoners te versterken en ontwikkelen, en leiden de vergrijzing, krapte en benodigde inzet op duurzaamheid tot nieuwe urgenties. Feitelijk staan we voor een arbeidsmarkttransitie, analoog aan de energietransitie, die moet resulteren in blijvende aandacht voor menselijk kapitaal, zuiniger zijn op mensen en het tegengaan van 'social waste': het langdurig uitsluiten van mensen van zinvol en betaald werk.

Vast te stellen is dat er een brede overeenstemming is dat de arbeidsvoorziening en de ondersteuning van zowel mensen als werkgevers beter kan en moet. Ook het UWV zelf wijst hier bij voortdurende op. Intussen, na de eerste versie van dit ontwerp van een Wetboek van Werk, zijn er ook in de landelijke politiek voorstellen gedaan tot innovatie (GroenLinks, opzetten van een Werkkloket¹⁹). Wij zien in de

¹⁸ Zie over de effecten van tijdsige werk-naar-werk-trajecten: I. Borghouts-van de Pas e.a., *Overstappen op de arbeidsmarkt. Een onderzoek naar Van Werk Naar Werk-beleid en -trajecten*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2019 (online publiek).

¹⁹ Zie <https://groenlinks.nl/nieuws/het-tijd-voor-een-nieuw-werkkloket>.

organisatie van de Werkhub een belangrijke taak weggelegd voor ‘werkhubbies’: liaison functionarissen die de positie en het mandaat krijgen om de aansluiting tussen alle betrokken actoren en dwars door alle relevante terreinen tot stand te brengen en te bewaken.

De Werkhub omvat zowel de taak van het opvangen van inkomensderving (bij werkloosheid, verloven arbeidsongeschiktheid), als ook van het bieden van ondersteuning bij re-integratie en bemiddeling van werk naar werk. Verder waarborgt de hub scholing en ontwikkeling en zet daarbij in op gezondheidspreventie. Deze middelen die nodig zijn voor de financiering van de Werkhub worden opgebracht door werkverschaffers (inclusief platformbedrijven), ook op het niveau van sectoren, werkers en door regionale fondsen en overheden (bijdragen van landelijke en regionale overheden en arbeidsmarktregio's).

In onder meer Gelderse en Limburgse regio's is al een ontwikkeling te zien van gecombineerde regionale en sectorale scholings- en ontwikkelingsfondsen, waaraan ook de overheid bijdraagt.²⁰ Ook de 'startersgarantie' in de Gemeente Rotterdam laat het potentieel zien van lokale samenwerking tussen onderwijs en werk. Individuele werkenden kunnen vanuit een persoonlijk ontwikkelbudget ²¹ zelf bijdragen in de kosten van voorzieningen voor scholing en ontwikkeling die door de Werkhub worden geleverd.

De Werkhubs zullen ook de op een 'gouden standaard' gebaseerde skills paspoorten uitgeven, waarin mensen hun competenties kunnen vastleggen en etaleren. Doordat werkverschaffers hun vraag naar arbeid (mede) in termen van competenties zullen gaan formuleren en onderwijsinstellingen hun aanbod eveneens presenteren op basis van competenties, kunnen werkverschaffers en werkenden in de Werkhub effectiever, dieper en breder worden gematcht en kunnen competentiedeficiënties snel worden verholpen. Daarmee ontstaat een skills gedreven arbeidsmarkt, die in de metropoolregio's Amsterdam (House of Skills) en Eindhoven (Passport for Work) al volop in ontwikkeling is.

Door deze taken in een Werkhub te concentreren kan niet alleen op efficiënte wijze maatwerk worden geboden, maar wordt het tevens mogelijk een stelsel te ontwerpen waarin de genoemde taken ook aan 'niet-werknemers' (met name zzp-ers en platformwerkers/flexwerkers) kunnen toekomen (**Beginsel 4 Europese pijler van sociale rechten**).²²

2.2.3 *Leven lang ontwikkelen*

In een moderne arbeidsmarkt is een leven lang ontwikkelen dé belangrijkste basis voor werkzekerheid (**Beginsel 1 Europese Pijler van Sociale rechten**) en voor het voorkómen van mismatches door de

²⁰ Koninklijke Metaalunie, FME, Techniek Nederland en de opleidingsfondsen OOM, A&O en OTIB waarin deze branche- en vakorganisaties vertegenwoordigd zijn, gaan kleine en middelgrote technische bedrijven in Limburg intensief ondersteunen in het opstellen van toekomst- en personeelsplannen. Dit doen ze samen met de Limburgse arbeidsmarktregio's, onderwijsinstellingen en vakverenigingen. Het project – genaamd de 'Techniekcoalitie' – koppelt het netwerk, de deskundigheid en middelen van deze drie landelijke technische maakbranches en scholingsfondsen aan capaciteit, middelen en plannen in Limburg. De provincie Limburg brengt de partijen bij elkaar en ondersteunt ze met een bedrag van € 1.117.730,00.

²¹ Zie over het persoonlijk ontwikkelbudget de Kamerbrief 2019-0000080130.

²² Beginsel 4 Europese pijler van sociale rechten: Iedereen heeft recht op tijdige en op maat gesneden hulp bij het verbeteren van zijn of haar vooruitzichten om een baan te vinden of zich als zelfstandige te vestigen. (...)

veranderende vraag naar arbeid.²³ Herziening van het arbeidsrechtelijk stelsel kan dan ook niet zonder verankering van permanente ontwikkeling in dat nieuwe stelsel. Een leven lang ontwikkelen behelst niet alleen scholing voor iedereen (dus ook voor zzp-ers), maar veronderstelt ook **tijd, middelen en ruimte** om tot ontwikkeling te komen (ontwikkelverlof). De verantwoordelijkheid voor een leven lang ontwikkelen kan niet enkel bij de werkverschaffer worden gelegd, want ook de werker heeft een belangrijke eigen verantwoordelijkheid zich te ontwikkelen; het gaat immers om zijn of haar menselijk kapitaal als belangrijkste bron van arbeidsvermogen en welvaart.²⁴ De eerder genoemde Werkhub kan voor alle werkers een rol vervullen als aanbieder van adequate scholing en ontwikkeling(tijd).

Een leven lang ontwikkelen veronderstelt ook modernisering van onderwijsinstututen, dus van het aanbod van onderwijsaanbieders. Meer flexibele en modulaire onderwijsprogramma's die tijd- en plaatsafhankelijk aangeboden worden. Certificering en waardering van onderwijscredits dragen hier aan bij. Hierbij dienen ook nieuwe instrumenten te worden ontwikkeld, zoals de nationaal en internationaal erkende en gevalideerde skills paspoorten voor elke werker, zoals deze momenteel in de metropoolregio's Amsterdam en Eindhoven worden ontwikkeld.

Werkers stimuleren en prikkelen kan op verschillende wijzen: het wel of niet behalen van jaarlijkse **ontwikkelpunten** (gelijk aan Permanente Educatie-punten in bepaalde beroepssectoren) kan bijvoorbeeld van invloed zijn op een ontslagtoets. Ook is denkbaar dat investering in scholing voor alle betrokkenen fiscaal aftrekbaar is. Het is ook voorstelbaar dat dergelijke ontwikkelpunten kunnen worden verworven door als meester op te treden in een meester-gezel-variant (de ervaren werker neemt de onervaren werker onder de hoede).

Belangrijk is dat een leven lang ontwikkelen onderdeel wordt van een door de beroepsbevolking gedragen werkcultuur, dus een levendige en sterke leercultuur, zoals de SER deze benoemt. Voor het ontwikkelen van een dergelijke cultuur zijn juridische instrumenten noodzakelijk, maar niet voldoende. Hier ligt een belangrijke rol bij de overheid in promotie en voorlichting en beleid (SIRE), maar ook voor arbeidsorganisaties (zoals de leerambassadeurs binnen Philips).

Een leven lang ontwikkelen impliceert ook dat werkers in zogenoemde 'zware beroepssectoren' tijdig een switch in de loopbaan kunnen en moeten maken.

2.2.4 Duurzaam

Het Wetboek van Werk moet niet alleen bijdragen aan duurzame en werkbare arbeidsverhoudingen en een duurzame en goed werkende arbeidsmarkt. Het Wetboek moet zelf ook duurzaam zijn. Daarmee wordt bedoeld dat het Wetboek geen tijdelijk doekje voor het bloeden mag zijn, geen waterig politiek compromis; het is zodanig geformuleerd dat het in staat moet zijn gedurende lange tijd de rechtsverhouding van werk te reguleren, zoals dat ook met de Wet op de arbeidsovereenkomst van 1907 het geval is geweest. Omdat moeilijk voorspel- en voorstelbaar is hoe de toekomst van werk er op lange

²³ Beginsel 1 Europese pijler van sociale rechten: Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen en overgangen op de arbeidsmarkt met succes te kunnen opvangen.

²⁴ G.J.J. Heerma van Voss (red.), *Scholing in het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 2008.

termijn uitziet, moet het Wetboek in staat zijn met de tijd mee te bewegen. Daarom moet het zo worden ingericht dat de bepalingen worden gekenmerkt door:

- eenvoud;
- toegankelijkheid;
- flexibiliteit en
- toekomstbestendigheid.

Om deze redenen is gekozen voor vereenvoudiging van de huidige arbeidsrechtelijke bescherming, waarbij zoveel mogelijk is gekozen voor een uniforme regeling. Afwijking van de hoofdregel is alleen aan de orde als het niet anders kan.²⁵ Zoals hierna zal blijken, worden voorstellen gedaan op het terrein van het ontslagrecht, de zieke werknemer en loopbaanontwikkeling, die aan deze vereenvoudiging zullen bijdragen. Vanuit deze gedachte van **eenvoud** is niet gekozen voor een nieuwe tussencategorie van werkers, zoals in het Verenigd Koninkrijk (*worker*) of een variatie op het werknemersbegrip, zoals in Duitsland (*arbeitnehmerähnliche Person*).²⁶ Gezocht is naar de gemene deler van de verschillende werkers en op dat niveau wordt aan alle werkers dezelfde bescherming toegekend. Uitzendwerk, bijvoorbeeld, is nog steeds mogelijk, maar qua rechtsbescherming (in het bijzonder ontslag) is er geen verschil meer tussen uitzendkrachten en werkers in eigen dienst van de inlener.²⁷

Het Wetboek moet eigentijds en **toegankelijk** zijn. Aan het Wetboek wordt daarom een ‘**WerkApp**’ verbonden: een digitale applicatie, waarmee een werker en werkverschaffer alle relevante informatie omtrent zijn rechtspositie op zak heeft, maar tevens vragen over pensioen, scholing en uitkeringen kan vinden en direct in contact staat met de relevante instanties. Ook skills paspoorten kunnen in de WerkApp worden geïntegreerd, zodat kan worden bijgedragen aan matching op de arbeidsmarkt. Werkenden en werkverschaffers kunnen desgewenst ook ‘aanbevelingen’ en ‘early warnings’ ontvangen wat betreft de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het is denkbaar dat modelcontracten via de App worden aangeboden en dat arbeidsvoorwaardenregelingen, zoals cao’s, via de App gemakkelijk toegankelijk worden gemaakt. Voorstelbaar is zelfs dat er een ‘e-court’-optie in de app wordt opgenomen om (eenvoudige) geschillen snel op te lossen. Met het Wetboek kan op al deze manieren worden gewerkt. Dat scheelt veel tijd en transactiekosten en draagt bij aan de eigen regie van mensen.

Toegankelijkheid betekent en benadrukt ook de eenvoud van het Wetboek. De gebruiker moet begrijpen wat zijn rechtspositie is. Begrijpelijkheid van de taal is een belangrijk aandachtspunt.

²⁵ Zie ook: G.W. van der Voet, *Arbeidsrechtelijke thema's – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom uitgeverij 2017.

²⁶ H. Bennaars e.a., *De werknemerachtige in het sociaal recht: een verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer 2018. De inmiddels vervallen ontslagbepalingen van het BBA kenden aan ‘afhankelijke zzp-ers’ ontslagbescherming toe (artikel 1 BBA (oud). De werknemersverzekeringen kennen ook categorieën van gelijkgestelden met werknemers).

²⁷ De veelvormigheid van arbeid, brengt met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt met zich dat uitbuiting en schijnconstructies plaatsvinden. Vgl. *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, ISZW 2019 p. 25 e.v.

Om het duurzame karakter te benadrukken, dient het Wetboek de kernbescherming te regelen en veel **flexibiliteit** te laten voor maatwerk op decentraal niveau. Sociale partners, sector- en regiopartners en arbeidsorganisaties²⁸ spelen hier een belangrijke rol.

Door de kernbescherming te reguleren op de wijze zoals hier geschetst wordt het **toekomstbestendige** karakter van de regeling benadrukt. Hierdoor behoeft de regeling niet telkens te worden geactualiseerd, maar biedt deze het permanente kader voor een invulling die mee beweegt met de maatschappelijke ontwikkelingen.

²⁸ Vergelijk de Banenafpraak in de Rotterdamse Haven. Een samenwerking tussen Gemeente, Haven, werkgevers- en werknemersverenigingen en ROC's. februari 2019.

3. Werker

3.1 Werker: bescherming boven contractsvorm

Uitgangspunt in het Wetboek van Werk is dat (de mate van) bescherming en niet de contractsvorm leidend is. In de kern komt die denklijn hierop neer dat we onderscheid maken tussen beschermingsvormen die samenhangen met de arbeidsrelatie en beschermingsvormen die daar bovenuit stijgen, omdat het gaat om maatschappelijke risico's die iedereen kunnen treffen en daarom een bredere regeling behoeven. Voor bescherming gekoppeld aan de arbeidsrelatie introduceren we de term 'werker'. Voor de maatschappelijke risicoverdeling sluiten we aan bij het begrip 'ingezetene'.

3.2 Wie wordt gekwalificeerd als werker?

Een vraag die in de voorgestelde opzet alles bepalend is, is 'wie' als **werker** kan worden gekwalificeerd. Is dat elke persoon die arbeid tegen beloning verricht? Of betreft dit slechts de werker die 'persoonlijke' en/of afhankelijke arbeid verricht?

Gekozen had kunnen worden voor 'de arbeidende mens'. En hoewel dit wellicht het meest recht doet aan het uitgangspunt van bescherming ongeacht contractsvorm, roept een dergelijk brede – en lastig af te bakenen – definitie te veel vragen op. De arbeidende mens is immers ook de loodgieter die bij een particulier een kraan komt repareren. Het komt wat vreemd voor als deze verhouding opeens onder het Wetboek van Werk valt en bijvoorbeeld ontslagbescherming is geboden.

Een alternatief is dan een zeker duurelement als voorwaarde te stellen, bijvoorbeeld 'ten minste drie maanden arbeid te hebben verricht'. Daarmee worden veel incidentele klussen uitgezonderd, waarmee het hierboven geschetste probleem van de 'loodgieter-klant' wordt opgelost. Het nadeel van deze opzet is dat veel werkers die tijdelijk of gefragmenteerd werkzaam zijn (denk aan bepaald platformwerk) lang in een onzekere situatie kunnen blijven verkeren.

De verleiding is vervolgens groot om toch met allerlei subcategorieën te werken. Dit zou evenwel weer indruisen tegen onze randvoorwaarde van eenvoud.

Definitie werker

Gekozen is voor een zo ruim mogelijk bereik van het Wetboek te weten: **een persoon, de werker, die arbeid verricht in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de ander, de werkverschaffer**. Het Wetboek van Werk verruimt daarmee arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers, naar ook niet-werknemers, met name een deel van de zelfstandigen.

De bepleite ruime werkingsfeer is niet nieuw. Zo is dit criterium al toegepast bij de aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen (artikel 7:658 lid 4 BW). De aldaar gehanteerde formulering is gekoppeld aan het werkgeversbegrip: 'Hij die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft.'

Het Wetboek roept verplichtingen in het leven voor de 'ander', de werkverschaffer, vergelijkbaar met de 'hij' uit artikel 7:658 lid 4 BW. Die verplichtingen gelden alleen indien de werkverschaffer arbeid laat verrichten door een persoon in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkverschaffer. Zodoende heeft de particulier geen verplichtingen jegens de advocaat die regelmatig voor hem

opdrachten verricht, terwijl een advocatenkantoor wel verplichtingen heeft jegens de ingehuurde zzp-advocaat die achterstanden komt wegwerken. In het eerste geval is er geen sprake van een werker, terwijl in het tweede geval wel sprake zal zijn van een werker.

In het geval van platformarbeid kan ook de intermediair de werkverschaffer zijn, al dan niet tezamen met de feitelijke werkverschaffer.

Vanuit het oogpunt van eenvoud kiezen wij niet voor een nadere differentiatie. Niet in de vorm van een tussencategorie als 'worker' (zie hiervoor) en evenmin in de vorm van een al dan niet incidentele werkverhouding. De recentelijk door de Raad en het Europees parlement vastgestelde herziening van de Richtlijn omtrent informatie over de arbeidsverhouding kent beschermingsregels bij 'een meer dan incidentele relatie'. Hiervan is sprake indien de inzet van de werkende voor de werkverschaffer of de intermediair gemiddeld meer dan drie uur per week in een referentieperiode van vier opeenvolgende weken is.²⁹ Het verruimen van de werkingsfeer door het hanteren van het hierboven voorgestelde begrip 'werker' is toegestaan, omdat de richtlijn slechts een minimumregeling bevat.

Het voordeel van het nieuwe begrip 'werker' is dat begrippen als 'gezag', 'persoonlijke arbeid' en 'loon' niet langer als voorwaarden worden gesteld. Dit maakt de regeling vrij eenvoudig toetsbaar. Het gevolg is ook dat bijvoorbeeld 'vrijwilligers' voortaan kunnen worden gekwalificeerd als 'werkers' en bepaalde rechten genieten. Omdat loon geen vereiste is voor het zijn van werker, zullen vrijwilligers geen belang hebben bij de 'loonbeschermingsbepalingen' en evenmin aanspraak maken op vakantieverlof wegens het ontbreken van 'arbeidsduur waarover loon wordt betaald' (zie artikel 7:634 BW). Wel zal de vrijwilliger aanspraak maken op ontslagbescherming (redelijke aanzegtermijnen en redelijke grond voor beëindiging). Het komt ons voor dat dit niet meer dan fatsoenlijk is. Een vrijwillige werker die jarenlang als voetbaltrainer werkzaam is geweest voor een vereniging, mag toch op z'n minst een goede reden verlangen als de vereniging niet meer met hem of haar verder wil?

De werkersregeling zal veel meer werkers (bepaalde) arbeidsrechtelijke bescherming gaan bieden dan de huidige regeling van het arbeidsrecht thans doet. Er zullen echter ook werknemers zijn die straks *niet* meer onder de regeling vallen. Dit zijn werknemers die niet in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkverschaffer werkzaam zijn. Het gaat dan voornamelijk over werkers in particuliere dienstbetrekking (schoonmaakster, gastouder en PGB-werkers). Deze groep valt wel onder het sociale zekerheidsrecht, bijvoorbeeld voor de bescherming tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Overigens moet worden opgemerkt dat deze categorie werkers thans in het Burgerlijk Wetboek ook een uitzonderingspositie geniet. Indien men in de regel minder dan vier dagen per week diensten verricht in de huishouding van een particulier dan geldt er geen preventieve ontslagtoets (art. 7:671 lid 1 sub d BW) en ook voor loondoortaling tijdens ziekte gelden afwijkende regels (art. 7:629 lid 2 BW). Ten aanzien van PGB-werkers laat de rechtspraak zien, dat het arbeidsrecht complicerend werkt in deze rechtsverhouding en eigenlijk een te zware last legt op de individuele particuliere burger: in een PGB-situatie is de zorgbehoevende of diens vertegenwoordiger werkgever van de zorgverlener. Het verdient overweging de instantie die het PGB-werk betaalt in dit opzicht als werkverschaffer te beschouwen.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat zodra een schoonmaker, oppasmoeder of thuiszorghulp via een derde bij de particulier werkzaam is, deze derde (waarschijnlijk) zal gelden als werkverschaffer. Dit is zeker het geval als de derde een schoonmaak-, oppas- of thuiszorgbedrijf is.

²⁹ EU-Richtlijn inzake informatie over de arbeidsverhouding, overweging 11.

3.3 Bereik 'werker' versus 'ingezetene'

3.3.1 Beschermingsvormen die zijn toegespitst op de arbeidsrelatie (werker)

De arbeidsgerelateerde beschermingsvormen zijn bestemd voor iedereen die wordt gekwalificeerd als **werker**.

Deze vormen van bescherming kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdcategorieën:

- 1) arbeidsrechtelijke bescherming; en
- 2) bepaalde socialezekerheidsrechten (zoals (aanvullende) uitkeringsrechten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid).

Onder arbeidsrechtelijke bescherming vallen zaken als beloningsbescherming, ontslagbescherming en bescherming tegen bezwarende bedingen, vakantierechten en bescherming tegen onredelijke arbeidstijden en arbeidsomstandigheden.

Wat de socialezekerheidsrechten betreft, worden de bestaande regeling van de werknemersverzekeringen gehandhaafd en daaraan een bredere werkings sfeer toegekend door deze verzekeringen open te stellen voor de **werker** (en daarmee dus voor een belangrijk deel van de huidige (schijn)zelfstandigen).

Voor het werkloosheidsrisico impliceert dit handhaving van de WW voor de werker (zie hoofdstuk 7). Het enige verschil met de bestaande regeling is dat de hoogte van de uitkering wijzigt (ter compensatie van het verlies van de transitievergoeding). Het voorstel is de eerste 3 maanden van de werkloosheid: 100% maximumdagloon en dan 3 maanden 80% en na 6 maanden 70%. De duur van de uitkering blijft wat hij is, dus minimaal 3 maanden en maximaal 2 jaar.

Voor het arbeidsongeschiktheidsrisico impliceert de keuze voor deze lijn dat de ZW/Wet WIA gaan fungeren als (verplichte) aanvulling op de brede arbeidsongeschiktheidsverzekering die we omschrijven in hoofdstuk 8. Het is dus als het ware een topje bovenop de basisuitkering (zoals dat voorheen ook zo was bij de AAW/WAO).

Voor de werker betekent dit concreet: de eerste 6 weken van de ziekte doorbetaling van loon, daarna een basisuitkering voor arbeidsongeschiktheid die geldt voor alle ingezetenen. Voor de werkende wordt deze echter aangevuld, zoals dat thans gebeurt vanuit de ZW en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid vanuit de Wet WIA.

3.3.2 Beschermingsvormen die gelden voor iedereen (ingezetene)

In het huidige socialezekerheidsrecht kennen we regelingen die voor alle burgers bestemd zijn (volksverzekeringen) en regelingen die alleen voor werknemers gelden (werknemersverzekeringen). De volksverzekeringen, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene Nabestaandenwet (Anw), worden niet geraakt door het Wetboek van Werk, evenmin als de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De Participatiewet blijft van belang voor hen die overigens bijstand behoeven.

Aan het bestaande systeem voegen wij een paar nieuwe voorzieningen toe. Deze staan open voor werkers, zelfstandigen, werkzoekenden en andere geïnteresseerden. Het ligt voor de hand hierbij te kiezen voor een algemeen, en bovendien al bestaand aanknopingspunt, het begrip **ingezetene**. Dat begrip kan overigens worden verengd door aan de aanspraak op bescherming de voorwaarde te verbinden dat de ingezetene in het daaraan voorafgaande jaar een bepaald inkomen moet hebben verdiend.

De beschermingsvormen die openstaan voor iedereen kunnen worden onderverdeeld in drie hoofdcategorieën:

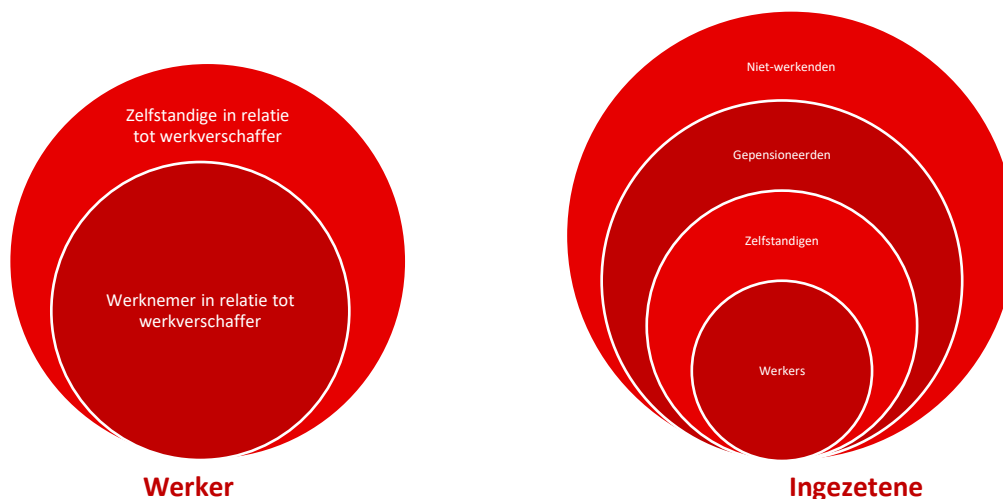
- 1) Het stimuleren en faciliteren van continue investeringen in menselijk kapitaal = Leven lang ontwikkelen-lijn
- 2) De sociale trampolines = ondersteuningslijn bij inactiviteit + opvang inkomensverlies bij werkonderbreking als gevolg van ontwikkelverlof, zorgverlof, vakantieverlof en ook ziekte/arbeidsongeschiktheid/ werkloosheid
- 3) Sociale vangnetten = opvang inkomensverlies via de volksverzekeringen met als nieuw element de brede arbeidsongeschiktheidsverzekering. In wezen wordt hiervoor de afschaffing van de AAW ongedaan gemaakt. In beginsel zou de ingezetene die aan een bepaalde inkomenseis voldoet na zes weken ziekte recht krijgen op een uitkering onder deze basisregeling.

Bescherming bestaat hierin, dat ondersteuning in de vorm van het borgen van de beschikbaarheid van/toegang tot scholings- en ontwikkelingsfaciliteiten, adequate arbeidsbemiddeling en ondersteuning bij de re-integratie en van-werk-naar-werk transitie wordt geboden. Voorts wordt inkomensverlies bij werkonderbrekingen opgevangen. We voegen hieraan als nieuw element toe een **overbruggingsuitkering** die de bestaande verlofregelingen vervangt. We koppelen de verlofregelingen daarmee los van de werkgever-werknemer-relatie met als argument dat met de achterliggende doelen daarvan een algemeen belang wordt gediend (ontwikkeling/scholing/recuperatie/zorgtaken). Het ligt voor de hand deze uitkering te betalen uit het fonds waarin de bijdragen worden gestort ten behoeve van de financiering van de Werkhub.

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit.

Arbeidsrecht, WW, ZW en WIA

Volksverzekeringen, incl. arbeidsongeschiktheid, scholings- en ontwikkelingsfaciliteiten, opvang inkomensverlies in relatie tot scholing/ontwikkeling en ondersteuning vanuit Werkhub



4. Werk behouden

4.1 Arbeidslevensloop XL

De ontwikkeling van de gezondheidszorg heeft er toe geleid dat de bevolking gemiddeld langer leeft dan vroeger. Werkenden kunnen daardoor ook fysiek vaak langer doorwerken dan vroeger. Daardoor zijn echter ook de kosten van de ouderdomspensioenen toegenomen. Dit gegeven maakt langer doorwerken dan vroeger noodzakelijk. Sinds 2013 is de AOW-leeftijd gefaseerd verhoogd. In 2021 zal deze 67 jaar zijn,³⁰ daarna wordt deze verder verhoogd, gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting.

Vanwege de hierdoor steeds langer durende deelname van ouderen aan de arbeidsmarkt en vanwege de eveneens toenemende gezondheidsrisico's en ondersteuningsbehoefte is **duurzame inzetbaarheid** van werkenden van belang. Duurzaam inzetbaar betekent dat werkenden in hun arbeidsleven doorlopend beschikken over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden alsmede over de voorwaarden om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren. Dit impliceert dat het werk zo moet worden georganiseerd dat zij hiertoe in staat worden gesteld. Daarnaast is het nodig dat de werkende de attitude en motivatie ontwikkelt om deze mogelijkheden daadwerkelijk te kunnen benutten.³¹

Voorts is het van belang de inzet en belasting van werkenden gelijkmatig(er) over de duur van de arbeidslevensloop en de belastbaarheid van de persoon te verdelen. In plaats van een carrièresprinter moet veeleer aan een **marathonwerker** worden gedacht: tempo en conditie moeten gelijkmatiger worden verdeeld over een langer parcours en de training en scholing dient daarop te worden afgestemd.

In de (internationale) literatuur³² wordt algemeen aangenomen dat een integrale beleidsaanpak tot de beste resultaten leidt, waar het duurzame inzetbaarheid van (oudere) werkenden betreft. Onder deze integrale aanpak worden maatregelen verstaan op het terrein van:

- sociaal beleid (verhogen pensioenleeftijd, gelimiteerde toegang tot vervroegd pensioen);
- werkgelegenheid (verhogen arbeidsparticipatie, aantrekkelijker maken om ouderen aan te nemen);
- arbeidsomstandigheden (*work-life balance*, gewoon en bijzonder verlof);
- volksgezondheid (hoe vitaler de persoon, hoe langer en beter inzetbaar);
- scholing (leven lang ontwikkelen); en
- gelijke behandeling (wegnemen van discriminatie en participatie voor alle werkers).

Zoals hiervoor meermalen is aangegeven, is (informele) scholing en ontwikkeling een belangrijke component van het Wetboek van Werk. Voor goede scholing en ontwikkeling is tijd nodig. **Tijd**, die in toenemende

³⁰ Stand van zaken volgens de wetgeving zoals die gold in juni 2019. Uit het Pensioenakkoord mei 2019 volgt dat deze leeftijd wijzigt.

³¹ J. Van der Klink e.a., 'Duurzame inzetbaarheid bij oudere werknemers, werk als waarde', SZW Congres 2012, p. 13.

³² Zie o.a. *Safer and healthier work at any age. Final overall analysis report*, Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) 2016 (online publiek), p. 35 e.v.

mate schaars is. Er wordt ook wel gesproken van *'time poor workers'*.³³ Het Wetboek van Werk moet uitdrukkelijk voorzien in verlofregelingen, flexibel werk en tijdverdeling die investeren in scholing en ontwikkeling mogelijk maken.

Voorts vertoont de huidige loonontwikkeling en -inzet veelal een lineaire lijn, terwijl de (financiële) werkpiek van werkers tussen de 30- en 40-jarige leeftijd ligt. Er zijn in alle levensfasen ook middelen nodig voor scholing en ontwikkeling.

4.2 Leven lang ontwikkelen

Hierboven is over een leven lang ontwikkelen reeds het nodige gezegd. In het Wetboek van Werk wordt geregeld dat – ongeacht het contracttype – voor de werker en de werkverschaffer een scholingsplicht geldt. Deze wettelijke verplichting geldt alleen niet, indien het onmogelijk is hieraan invulling te geven. De scholingsplicht beoogt het risico van verlies van werk proactief te minimaliseren en tijdige en succesvolle transities naar volgende functies door een leven lang ontwikkelen te bevorderen.

Omdat in veel flexverhoudingen (denk aan maaltijdbezorgers via een platform of flexwerkers met snipperbaantjes) het lastig is invulling te geven aan goede scholing en ontwikkeling, ligt het voor de hand deze scholing bij de **Werkhubs** te beleggen, waarbij de (splinter)opdrachtgevers en werkers via fiscale heffingen bijdragen aan de financiering van de Werkhubs respectievelijk geprikkeld worden (informele) scholing te genieten.

Wat scholing betreft, is een werk-APK³⁴ voorgesteld, oftewel een periodieke 'employability scan' om te bezien waar de werkende staat wat betreft de ontwikkeling van zijn competenties in het licht van huidige en toekomstige werk, bij de huidige of toekomstige werkverschaffers. Daarbij kan worden gedacht aan wetgeving die de erkenning regelt van studiepunten en de verplichting om deze te behalen (voor de werkende) en te faciliteren (voor de werkverschaffer en de werkhubs). De begeleiding van dit proces zou dan regionaal kunnen worden belegd bij de Werkhubs, die een actieve rol gaan spelen in het bevorderen van een leercultuur.

Daarbij kan worden gedacht aan stimulansen en/of sancties om deze ontwikkeling kracht bij te zetten. Zo kan indien de werkverschaffer onvoldoende initiatief heeft genomen voor scholing van de werker bij ontslag een sanctie worden getroffen in de vorm van:

- vergoeding in geld om inkomensverlies te vergoeden)
- vergoeding in tijd (een langere opzegtermijn om alsnog te scholen);
- zwaardere ontslagtoets (minder snel rechtsgeldig ontslag)); en
- consequentie in fiscaal regime (scholing als fiscale aftrekpost).

Bovenvermelde wettelijke regeling kan worden gecombineerd met lagere regelgeving en/of *soft law* met betrekking tot onder andere:

³³ *Work for a brighter future - Global Commission on the Future of Work*, ILO 2019 (online publiek), p. 40.

³⁴ Motie Wiersma/Diertens over een "werk-apk" voor werkenden - Leven Lang Leren, 28-03-2018, Nr. KST3001279, Kenmerk 30012, nr. 79

- (gedeeltelijke) vervanging van werkloosheidsuitkeringen en/of afvloeiingsvergoedingen door scholingsgeld;
- bevordering van regionale scholingsinitiatieven (zoals scholings- en investeringsfondsen);
- introductie van een scholingsheffing of -toeslag vergelijkbaar met de vakantietoelagsystematiek; en
- inzet van de opzegtermijn voor transitie naar ander werk.

4.3 Marathonwerker

Duurzame inzetbaarheid en een gezonde loopbaan in tijden waarin langer werken eerder regel dan uitzondering lijkt, vragen om een marathonwerker. Deze marathonwerker heeft een lange tocht af te leggen en moet zijn energie goed verdelen. Om die reden verdienen bestaande arrangementen zoals de Wet flexibel werken en Wet arbeid en zorg uitbreiding: mogelijkheden voor meer studieverlof, zorgverlof, 'mid-life'-verlof (VK/Frankrijk) en/of 'tijds krediet' (België).³⁵ Een werker moet de mogelijkheid krijgen zich tijdens zijn werkzame leven meermalen om te scholen voor een nieuwe stap in de loopbaan. Hij moet tijd hebben te reflecteren op de vraag waar hij op dit moment staat, waar zijn toekomst ligt en wat hem in dit verband te doen staat. Daarnaast moet er voldoende zorgverlof zijn om werk en privé te combineren, zonder een te zware financiële wissel te trekken op de werker. Eerdere pogingen om tot een flexibele regeling voor onbetaald verlof te komen, mislukten in Nederland (levensloopregeling, spaarloonregeling, vitaliteitsregeling). Hieruit zijn lessen te trekken voor de toekomstige regeling. Omdat in ons voorstel alle werkverschaffers, werkers en (locale) overheden bijdragen aan de financiering van de Werkhub, zijn voldoende middelen voorhanden dit 'verlof' ook betaalbaar te houden.

Omdat het Wetboek van Werk voorziet in minder grote verschillen tussen de verschillende vormen van werk, is er geen aanleiding meer voor een 'light variant' arbeidsrecht voor pensioengerechtigde werkers.

Wel verdient het aanbeveling te voorkomen dat voor de werkverschaffer de arbeidskosten onevenredig hoog worden in verhouding tot de arbeidsproductiviteit als gevolg van de zogeheten ontzietmaatregelen voor jong (zorgverlof) en oud (minder belastende functie). Daarbij zou kunnen worden gedacht aan financiering via collectieve regelingen, maar ook door transformatie van het loon- en functiegebouw. Zo kan worden gedacht aan het naar voren halen van delen van pensioen voor bijvoorbeeld een hypotheek of het verlagen van het inkomen indien wordt doorgewerkt in een minder belastende functie na de pensioengerechtigde leeftijd terwijl het inkomensverlies wordt gematigd door pensioeninkomsten. Een ingreep die de eenvoud van het Wetboek in stand houdt (dus geen differentiatie in het Wetboek zelf), zou kunnen zijn een fiscale tegemoetkoming voor deze doelgroep (lagere belasting voor de werker, waarmee meer netto besteedbaar inkomen overblijft).

³⁵ 51 maanden kredietverlof voor 'zorgtaken' en 36 maanden voor opleiding.

5. Werk belonen & werkomstandigheden

5.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

Om als werkende rond te kunnen komen is '*decent pay*' een voorwaarde (**Beginsel 6 Europese Pijler van Sociale rechten**)³⁶. Bovendien dwingen arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving werkgevers een gezonde werkomgeving en rust te garanderen.

In het huidige stelsel valt een toenemend deel van de werkers buiten deze regelgeving en ontvangt dit deel in de praktijk geen minimumloon.

5.2 Werk belonen

Op dit moment geldt het minimumloon voor werknemers en voor opdrachtnemers die geen ondernemer in fiscale zin zijn. Een minimumloon draagt bij aan de erkenning van waarde van werk, aan het effectueren van het grondrecht op '*decent pay*' en het biedt een ondergrens voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Voorstel

De werkingssfeer van de Wet Minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML) sluit aan bij de werkingssfeer zoals voorgesteld in het Wetboek van Werk. Dat betekent dat het wettelijk minimumloon geldt voor de werker, dat wil zeggen de persoon die in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkverschaffer arbeid verricht. Verantwoordelijk voor het betalen van het minimumloon (of het minimumtarief, zie onder) zijn werkverschaffers, oftewel de werkgever, de opdrachtgever en, indien van toepassing, de intermediair.

Voor sectoren waarin een cao algemeen verbindend is verklaard, kan de overheid voor de duur van de algemeen verbindend verklaring een minimumtarief bepalen voor zzp'ers. Het minimumtarief wordt dan bepaald op de hoogte van het cao-loon, met een maximum van bijvoorbeeld 120% van het minimumloon. Hiermee kan worden voorkomen dat in bepaalde sectoren met zzp-ers wordt gewerkt om onder cao-lonen uit te komen.

Dit voorstel kent wel een belemmering uit het EU-recht. Minimumtarieven voor zelfstandigen kunnen geacht worden de vrijheid van diensten te beperken.³⁷ Een generieke rechtvaardiging voor een maatregel die de vrijheid van diensten belemmert en die alle sectoren van de economie betreft, is gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU niet eenvoudig te verwezenlijken.³⁸ Hetzelfde geldt voor het

³⁶ Beginsel 6 Europese pijler van sociale rechten: Werknemers hebben recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten. Er wordt gezorgd voor toereikende minimumlonen, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om werk te zoeken worden gewaarborgd. Armoede onder werkenden wordt voorkomen.

³⁷ Zie HvJ EU 5 december 2006, C-94/04 en C-202/04, Cipolla e.a./Fazari e.a. Vergelijk het inmiddels ter internetconsultatie voorgelegde voorstel Wet minimumbeloning zelfstandigen (WMZ).

³⁸ Zie HvJ EU, 19 december 2012, C-577/10, Commissie/België.

toepassen van een algemeen verbindend verklaarde cao op ook ‘echte’ zelfstandigen (in plaats van louter schijnzelfstandigen): het Hof van Justitie EU lijkt niet bereid dergelijke afspraken vrij te stellen van een toets aan het mededingingsrecht.³⁹ Om die reden is het van groot belang hierover met ambitie in gesprek te gaan met de bevoegde EU-instanties.⁴⁰

Mocht dit op korte termijn geen kansrijke zaak lijken, dan stellen wij voor maximaal de door het Hof van Justitie EU geboden ruimte binnen FNV Kiem⁴¹ te benutten. Dit zou betekenen dat voor het aspect van de minimumbeloning een personele werking wordt geformuleerd die afwijkt van de algemene definitie van ‘werker’.

5.3 Arbeidstijd en vakantieverlof

De huidige wettelijke regeling van arbeidstijden is voornamelijk gebaseerd op de Europese Arbeidstijdenrichtlijn. De richtlijn voorziet behalve in werk- en rusttijden in het bijzonder ook in betaald vakantieverlof. In Nederland is het vakantieverlof niet in de Arbeidstijdenwet, maar in het BW geregeld. Op beide vormen van arbeidstijd(verlof) gaan wij hierna in.

5.3.1 Arbeidstijd

Het wettelijke regime omtrent arbeidstijden gaat gelden voor alle werkers. De zorgplicht die de wet oplegt aan werkgevers (incl. beboetbaarheid bij overtreding) gaat gelden voor alle werkverschaffers, waaronder ook intermediairs als platformen worden verstaan. In die situaties zal de werkverschaffer of de intermediair zich er dus van moeten vergewissen dat het totaal aan uren dat de werkende arbeid verricht voor verschillende werkverschaffers blijft binnen de kaders van de wet zoals die voor de werkende geldt.

5.3.2 Vakantieverlof

De huidige vakantieregeling van vier werkweken betaalde vakantie per jaar is ook in Europees verband afgesproken.⁴² Het Wetboek van Werk garandeert alle werkers in Nederland een recht op vakantie. Voor degenen die een jaar in dienst zijn voor de volledige werkweek geldt dat dit ten minste 20 vakantiedagen per jaar zijn. Voor degenen die korter in dienst zijn of korter werken wordt dit naar evenredigheid verminderd. Voor degenen die loon ontvangen worden deze vakantiedagen beloond. Door dit vakantieverlof uit te breiden tot alle werkers, krijgen ook niet-werknemers de mogelijkheid jaarlijks met vakantie te gaan. Om de vakantie financieel mogelijk te maken wordt ook de beloning uitgebreid tot

³⁹ Zie HvJ EU 4 december 2014, C-413/13, FNV KIEM. Hoewel getwist kan worden over de exacte reikwijdte van FNV KIEM, lijkt moeilijk betwistbaar dat hierin in elk geval is bepaald dat cao's die van toepassing zijn op echte zelfstandigen niet onder de toets van art. 101 VWEU vandaan kunnen komen. Zie over de reikwijdte van FNV KIEM N. Countouris en V. De Stefano, (2019), *New trade unions strategies for new forms of employment*, ETUC, Brussel, par. 8.2. Deze auteurs suggereren overigens meer ruimte voor cao's en een aanpassing van de spelregels: de mededingingsautoriteiten zouden moeten aantonen dat cao's die ook betrekking hebben op zelfstandigen in strijd zijn met het mededingingsrecht in plaats van andersom.

⁴⁰ Zie ook F.G. Laagland, *Voorbij de grenzen van het Nederlandse werknemersbegrip*, *Tijdschrift voor Ondernemingsrecht* 2018/130.

⁴¹ Zie voetnoot 32.

⁴² Het Hof van Justitie EU legt deze verplichting ruim uit. Zie HvJ EU 6 november 2018, C-684/16 (*Max-Planck/Shimizu*).

andere werkers dan werknemers, onder hetzelfde voorbehoud als hierboven is gemaakt bij het minimumloon ten aanzien van mogelijke beperkingen die voortvloeien uit het mededingingsrecht. ,

Om ook de flex-platform-werkers effectief met vakantie te kunnen laten gaan, ondanks hun onregelmatig arbeidsverleden, wordt de vergoeding voor het vakantieverlof echter voortaan geïnd door de fiscus via de vakantieverlofheffing (gelijk aan BTW-heffing).

De werkverschaffer is – via de fiscus – gehouden 100% van het werkloon pro rata aan vakantieheffing af te dragen aan de **Werkhub**. De Werkhub garandeert de werker altijd 20 vakantiedagen op minimumloonniveau. Zodra dit niveau middels individuele afdrachten wordt overschreden, krijgt de werker het meerdere. Werken loont.

Het mechanisme is opnieuw dat de Werkhub de vakantie-uitkering van de werker verstrekt. In de WerkApp ziet de werker steeds de hoogte van zijn tegoed en de mogelijkheden om dit aan te spreken.

5.4 Arbeidsomstandigheden

Op dit moment is de verplichting tot het zorgdragen voor een veilige werkplek al niet beperkt tot de relatie tussen werknemers en werkgevers. Zij geldt op basis van art. 7:658 lid 4 BW ook in de relatie tussen werkende en 'hij die in de uitoefening van een beroep of bedrijf arbeid laat verrichten'. We stellen in het Wetboek van Werk voor de reikwijdte van deze zorgplicht uit te breiden tot intermediairs. Als voorbeeld kan de zorgsector worden genoemd. Daar waar de zorgvraag van een particulier en zorgaanbod van een werkende bij elkaar worden gebracht door bijvoorbeeld een platform, kan bij of krachtens wettelijke regeling het platform belast worden met (het toezien op) het zorgdragen voor een veilige werkplek (denk bijvoorbeeld aan hulpmiddelen voor het uit bed helpen van de zorgvrager).

De werkingssfeer van de Arbeidsomstandighedenwet wordt in dezelfde zin uitgebreid.

6. Werkinspraak

In lijn met het uitgangspunt dat de **waarde van werk** voor iedereen geldt, ligt een veelomvattende vorm van inspraak op werk voor de hand. Werkers of hun vertegenwoordigers hebben het recht tijdig te worden geïnformeerd en geraadpleegd over zaken die voor hen van belang zijn. Dit geldt in het bijzonder, gezien EU-regelgeving, als het gaat om de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en om gevallen van collectief ontslag.

Op zichzelf nopen de in deze bijdrage gehanteerde uitgangspunten niet af te stappen van het huidige duale systeem waarin werkinspraak met twee vertegenwoordigers kan plaatsvinden: met de ondernemingsraad (of personeelsvertegenwoordiging) en met de vakbond. Een probleem van het duale systeem is dat niet wordt gegarandeerd dat iedere werker steeds goed is vertegenwoordigd. Dit kan meebrengen dat betere (wettelijke) afstemming kan plaatsvinden over hetgeen aan welke tafel wordt besproken, of hoe beide vertegenwoordigers kunnen samenwerken op een manier waarop de aan de orde zijnde belangen het beste en efficiënt worden behartigd. Beide kanalen worden hieronder kort behandeld. In beide gevallen zal de vraag worden gesteld of de beide kanalen voldoende waarborgen dat alle werkers zo veel mogelijk worden betrokken.

6.1 Sociale partners

De sociale partners worden geraadpleegd over onder andere de vormgeving en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij kunnen onderhandelen en collectieve overeenkomsten sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. Dat laatste recht is en blijft geschoeid op de leest van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Wel kan in verband met inclusiviteit de vraag worden gesteld of dat recht niet zou moeten worden uitgebreid naar alle werkers. Op dit moment lijkt dat recht in principe gereserveerd voor werknemers en vakbonden.⁴³ Dat lijkt, overigens ook in het licht van het ESH, te smal.⁴⁴

Daarnaast kan, in het licht van de teruglopende organisatiegraad, worden geconstateerd dat de vakbonden een steeds kleiner wordend gedeelte van de werkers vertegenwoordigen. Dit terwijl de cao nog steeds op een zeer groot gedeelte van de arbeidsovereenkomsten van werknemers van toepassing is. Dit leidt tot de bijzondere situatie dat, hoewel de Wet cao ten aanzien van de gebondenheid van de cao aanknoopt bij lidmaatschap, de praktijk het veel meer moet hebben van de toepassing van de cao op ongebonden werknemers via artikel 14 Wet cao of een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst. De wet oogt op dat vlak verouderd. Dit is ten dele ook het geval bij de onderwerpen die de cao krachtens de Wet cao primair wil regelen: arbeidsvoorwaarden bij arbeidsovereenkomsten in acht te nemen. In de praktijk worden ook vele andere zaken bij cao geregeld, zoals pensioen, scholingsfondsen en vakbondsbijdragen. De Wet cao gaat dus sterk uit van traditionele arbeidsverhoudingen. Toch kunnen volgens de wet ook aannemingen van werk en overeenkomsten van opdracht onder de werkingssfeer van

⁴³ Zie Rechtbank Midden-Nederland 20 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5373.

⁴⁴ European Committee of Social Rights, 12 september 2018, No. 123/2016, Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland.

de cao worden gebracht, zij het dat het EU-recht dit aan beperkingen bindt. Volgens dit rechtsgebied mogen cao-bepalingen slechts worden uitgebreid tot schijnzelfstandigen om niet in strijd te komen met het vrije verkeer van diensten.⁴⁵

Om werkinspraak inclusiever te maken, en minder afhankelijk van uitsluitend de leden van de vakbonden, kunnen mechanismes worden ingebouwd waardoor meer werkenden inspraak krijgen in collectieve afspraken. Dat kan doordat vakbonden (al dan niet verplicht door de Wet op de CAO) bijvoorbeeld alle betrokken werkers recht geven mee te stemmen over een onderhandelaarsakkoord of door het introduceren van verkiezingen voor alle werkers om te bepalen wie over de cao mag onderhandelen.⁴⁶ Ook kan de betrokkenheid van alle werkenden worden vergroot door een grotere rol voor de ondernemingsraad – indien aanwezig –, of voor een decentrale uitwerking van een cao.

Bij een systeem van goedkeuring van cao's of aanwijzing van onderhandelaars door alle betrokken werkenden kan ook het huidige systeem van binding van werkers aan een cao kunnen worden gemoderniseerd. Dit zou dan in plaats van afhankelijk van het lidmaatschap kunnen worden gekoppeld aan de onderneming waarvoor het werk wordt verricht. Oftewel, van een contractueel naar een institutioneel stelsel.⁴⁷ Dit zou het arbeidsrecht op tal van punten kunnen vereenvoudigen. Zo zal het niet langer nodig zijn om incorporatiebedingen op te nemen in arbeidsovereenkomsten, kan bij overgang van onderneming eenvoudiger de nieuwe cao worden toegepast en kunnen de nawerking en terugwerkende kracht van cao's eenvoudiger worden geregeld.

Inclusiever cao-recht biedt daarnaast een sterkere rechtvaardiging voor het algemeen verbindend verklaren van cao's. Op dit moment wordt met name getoetst aan de representativiteit aan werkgeverszijde en veel minder aan die aan werknemerszijde.⁴⁸ De bovenstaande voorstellen komen ook tegemoet aan de toenemende bezwaren tegen dit laatste aspect.

6.2 Ondernemingsraad

Ook de ondernemingsraad blijft zijn waarde behouden bij de werkparticipatie. Wel geldt ook in dit verband dat de WOR inclusiever kan. De wet is immers uitsluitend geschreven voor werknemers (inclusief onder bepaalde voorwaarden uitzendkrachten). Andere typen werkers vallen nu buiten de boot. Ook hanteert de WOR een begrip onderneming dat opnieuw overdenking verdient. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of een platform in het huidige stelsel als onderneming kan worden beschouwd.⁴⁹

Om redenen van inclusiviteit zou het voorgaande aangepast moeten worden. Alle werkers met meer dan slechts vluchtige binding aan de werkverschaffer kunnen een belang hebben bij het kunnen deelnemen

⁴⁵ FNV Kiem-arrest.

⁴⁶ Zie hierover bijvoorbeeld A. Stege, *De cao en het regelingsbereik van de sociale partners* (diss.), Deventer: Kluwer, 2005.

⁴⁷ Zie hierover E. Verhulp, 'Wie vertegenwoordigt?', *TRA* 2014/74

⁴⁸ N. Jansen, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg* (diss.), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 77.

⁴⁹ Zie bijv. J.M. van Slooten, 'Ter Visie – Platformarbeid: nog een reden tot rethinking van het arbeidsrecht', *Tijdschrift voor Arbeid & Onderneming*, 2017/2

aan medezeggenschap, ook bij werkverschaffers die anders zijn georganiseerd dan de traditionele ondernemingen. Om dit mogelijk te maken, zou de WOR moeten worden aangepast.

Bij een dergelijke aanpassing zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de achterbanraadpleging. Die is thans summier geregeld en behoeft zeker aandacht bij een groter bereik van typen werkers. Daarnaast is momenteel de geheimhouding op punten onbevredigend geregeld.⁵⁰ Een grotere diversiteit van werkenden in de onderneming vereist ook een betere regeling van de transparantie van de besluitvorming.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld B. Kloppert en D. van Gerven, 'Geheimhouding onder de WOR: time for a change?', *ArbeidsRecht* 2017/50.

7. Werk verliezen

7.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

Werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd genieten een hoge mate van ontslagbescherming, ontvangen een transitievergoeding als het werk wordt beëindigd en kunnen veelal terugvallen op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (hierna: WW). Werknemers werkzaam in de flexschil, zoals werkzaam op basis van tijdelijk contract of via een uitzendovereenkomst, genieten veel minder of andere ontslagbescherming.⁵¹ Niet-werknemers, zoals zzp-ers, genieten vrijwel geen ontslagbescherming.

Sinds de Tweede Wereldoorlog kent Nederland een zogenoemde preventieve ontslagtoets: onvrijwillig ontslag moet *vooraf* worden getoetst door een derde. Voor sommige ontslaggronden is het UWV in eerste aanleg het bevoegde orgaan en voor andere ontslaggronden de kantonrechter. Het stelsel wordt als complex ervaren. Sinds de WWZ blijkt bovendien beëindiging van het vaste contract moeilijker dan in de periode daarvoor. De transitievergoeding wordt vooral door kleine werkgevers als ‘duur’ ervaren.⁵² Het invoeren van een cumulatiegrond voor ontslag onder de WAB heeft dat niet wezenlijk veranderd, mede door de verhoogde transitievergoeding die in dat geval kan worden toegekend.

Bij het aflopen van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, vindt geen toets plaats op een geldige reden voor ontslag. Er geldt slechts een aanzegverplichting. Artikel 7:668a BW, biedt de werknemer wel bescherming tegen langdurige ketens van elkaar opvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Daarnaast is bij het aflopen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst een transitievergoedingverschuldigd.

In uitzendovereenkomsten is het toegestaan uitzendbedingen op te nemen, inhoudende dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt zodra de inlener de uitzendopdracht aan het uitzendbureau beëindigt. Uitzendkrachten kunnen hierdoor gedurende een lange tijd in een onzekere positie verkeren.

Voor niet-werknemers geldt wat zij met de werkverschaffer afspreken. Op grond van de redelijkheid en billijkheid kan bij duurovereenkomsten een redelijke opzegtermijn geboden zijn. Transitievergoedingen noch preventieve toetsing van het ontslag zijn aan de orde. Een WW-uitkering evenmin.

De verschillen in rechtsbescherming en (ontslag)kosten voor de werkgever, dragen bij aan risico-aversiteit voor de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en daarmee aan de groei van de flexschil.⁵³ Nederland behoort tot de vier Europese landen waar die flexschil de afgelopen tien jaar in Nederland harder is gegroeid dan in andere Europese landen.⁵⁴ Langdurig werken in een flexibele schil heeft negatieve

⁵¹ De WAB kent flexwerkers meer rechtsbescherming toe dan thans het geval is, door de transitievergoeding vanaf de eerste dag verschuldigd te laten zijn (in plaats van na 24 maanden) en payrollings te reguleren.

⁵² A.R. Houweling, M.J.M.T. Keulaerds & P. Kruit, *VAAN-VvA Evaluatieonderzoek Wwz*, Den Haag: Boom juridisch 2016 en A.R. Houweling, P. Kruit & I.H. Kersten, *Evaluatieonderzoek ontbindingspraktijk WWZ 2015-2018*. Van een vast ‘muizengaatje’ naar een nog vaster ‘konijnenhol’, *TAP* 2018/266.

⁵³ *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, CPB Policy Brief 2016/14, p. 3 e.v.

⁵⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/hoofdcategorieen/flexwerk-in-nederland-en-de-eu#id=undefined>.

gevolgen voor met name de werker. Uit diverse studies blijkt dat deze werkers gemiddeld een stuk minder verdienen dan vergelijkbare collega's met een vast contract, minder scholing genieten, zich ongezonder voelen en bestedingen uitstellen.⁵⁵ Volgens sommigen is mede door deze rechtsbescherming voor de insiders een gepolariseerde arbeidsmarkt ontstaan, met 'haves, and have nots'. De recente wetswijziging (WAB) heeft dit landschap slechts beperkt aangepast.

7.2 Einde werkrelatie: repressieve ontslagtoets voor iedereen door gespecialiseerde rechter

Uitgangspunt in het Wetboek van Werk is dat voor de beëindiging van (vrijwel) iedere werkrelatie een redelijke grond is vereist, die achteraf door een gespecialiseerde arbeidsrechter kan worden getoetst. De preventieve toets en de rol van het UWV bij deze toetsing vervallen dus.

Redelijke grond

Een redelijke grond voor beëindiging van de werkrelatie is het fundament van een fatsoenlijke samenleving – voor de werker staan immers werk en inkomen op het spel. De verplichting te toetsen aan redelijke gronden bij de beëindiging van een arbeidsovereenkomst staat in diverse internationale verdragen (onder meer in ILO verdrag 158).⁵⁶ Het recht op bescherming tegen onredelijk ontslag komt ook voor in andere internationale bepalingen (onder meer in artikel 30 Handvest Grondrechten EU en beginsel 7 Europese Pijler van Sociale rechten).

Repressieve toetsing door een gespecialiseerde arbeidsrechter

De preventieve toets is in 1940 tijdens de Duitse bezetting ingevoerd. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog is diverse keren gewezen op de tijdelijkheid van het algemene ontslagverbod van artikel 6 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (oud). Toen in 1953 het ontslagrecht in het BW werd herzien, werd daarbij uitgegaan van afschaffing van de preventieve toets. Dit werd echter uitgesteld om dit te kunnen combineren met de introductie van een 'arbeidsrechter'.⁵⁷ Sindsdien is diverse malen voorgesteld de preventieve ontslagtoets af te schaffen en over te gaan naar een model van repressieve toetsing.⁵⁸ De preventieve ontslagtoets is internationaal bovendien ongebruikelijk. Een **gespecialiseerde arbeidsrechter** daarentegen komt in veel landen voor.⁵⁹

Gecombineerd met een goed vangnet (zie hierna) en een gespecialiseerde rechter, stellen wij een repressief ontslagstelsel voor. De gespecialiseerde rechter moet snel en gemakkelijk toegankelijk zijn. De laagdrempelige rechtspraakexperimenten zoals de Rotterdamse Regelrechter (RRR) zouden als voorbeeld kunnen dienen.⁶⁰

⁵⁵ *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*, SEO 2013 (online publiek).

⁵⁶ Niet geratificeerd door Nederland, maar dit verdrag heeft een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van de Wvz (F. Van der Heijden, 'De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht', *ArA* 2018/1, p. 14.)

⁵⁷ *Kamerstukken II 1947/48*, 881, nr. 3.

⁵⁸ *Afscheid van het duale ontslagrecht*, Rapport van de Commissie Duaal Ontslagstelsel 2000 en L.G. Verburg, *Het Nederlandse ontslagrecht en het BBA-carcinoom* (oratie Nijmegen), Deventer: Kluwer 2010.

⁵⁹ M.Y.H.G. Erkens, *Rechtspleging in arbeidszaken* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013. C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2000.

⁶⁰ W.J.J. Wetzels, 'Nieuw leven voor de procedure ex artikel 96 Rv in de pilot van de Rotterdamse Regelrechter', *TAP* 2019/2, nr. 2, p. 5-12.

Repressieve toets voor alle werkrelaties

De toetsing aan redelijke gronden voor ontslag geldt voor alle werkers. Ook voor het niet continueren van een (van rechtswege eindigend) contract voor bepaalde tijd dient een redelijke grond te bestaan.

De intensiteit van de toets of een redelijke grond voor beëindiging bestaat, zal variëren naar gelang de band tussen werkverschaffer en werker duurzamer is. Zoals hiervoor overwogen, geldt de repressieve toets steeds voor een werkverschaffer die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een werker. Op deze wijze is de repressieve toetsing niet aan de orde indien een klant zijn relatie met de accountant beëindigt, tenzij de accountant in het beroep of bedrijf van de klant werkzaam is. Is daarentegen bijvoorbeeld sprake van een zzp-er die gedurende vijf jaar 40% van zijn omzet bij een klant genereert door mee te draaien in het beroep of bedrijf van de klant, en deze klant de werkrelatie niet wenst te continueren, geldt een opzegtermijn en mogelijkheid van repressieve toetsing.

Gevolg van de toetsing is vernietiging van de opzegging of herstel van de werkrelatie, dan wel een substantiële ontslagvergoeding aan de hand van een model. Een werkverschaffer die zonder redelijke grond de relatie beëindigt, moet 'beboet' worden voor deze overtreding. De werker moet de kans krijgen zijn werkzaamheden te hervatten. Omdat werkhervatting tegen wil en dank niet vruchtbaar voorkomt, is afkoop van werkhervatting in uitzonderingsgevallen mogelijk na rechterlijke toetsing.

Afname uitzending en payroll

Het waarschijnlijke gevolg van deze maatregelen zal een afname zijn van drie-partijenrelaties, zoals uitzending en payroll. Het huidige verlichte arbeidsrechtelijke regime voor uitzending komt te vervallen. Voor iedereen geldt dezelfde toetsing. De veelal aan uitzending toegedichte opstapfunctie voor starters op de arbeidsmarkt blijft behouden. Door het gelijk trekken van de rechtsbescherming ongeacht contractsvorm, zullen arbeidskosten en ontslagbescherming geen redenen meer zijn te kiezen voor uitzending- of payrolling. Door het creëren van een gelijk speelveld, zullen de uitzend- en payrollbranche zich onderscheiden in de werving en selectie (dus een arbeidsbemiddelingsfunctie) en het ontzorgen van werkverschaffers. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden zal sterk afnemen.

Bij een dergelijke benadering past ook wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI) naar het voorbeeld van de payrollregeling: de werker mag niet minder gunstige arbeidsvoorwaarden genieten dan een vergelijkbare werk(nem)er bij de inlener.

Ketenregeling

Opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd moeten in de gevallen waarin een permanente behoefte aan arbeid bestaat, zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit volgt ook uit de Europese richtlijn inzake tijdelijke contracten. Omdat clause 5 van de Richtlijn toestaat dat in geval van objectieve redenen een aaneenschakeling van tijdelijke contracten is geoorloofd, kan in het Wetboek van Werk worden bepaald in welke gevallen wel en wanneer niet een relatie voor onbepaalde tijd ontstaat.

Wij stellen een eenvoudige ketenregeling voor, inclusief een opvolgend werkverschaffersregeling van drie tijdelijke contracten gedurende een periode van drie jaar met een onderbreking van drie maanden. Als gevolg van de invoering van het Wetboek van Werk zal naar verwachting op de arbeidsmarkt minder belangstelling ontstaan voor tijdelijke contracten, zeker ook in het licht van de vergrijzing en ontgroening van de beroepsbevolking. Zoals hiervoor vermeld, is wel steeds – dus ook bij het einde van rechtswege –

een redelijke grond vereist. Zonder redelijke grond kan voortzetting van de werkrelatie worden afgedwongen.

Concurrentiebeding

De vrijheid na het einde van het dienstverband elders werkzaam te zijn is een grondrecht van werknemers (art. 19 lid 3 Gw en art. 15 Handvest Grondrechten EU). Bij een Wetboek van Werk waar duurzame inzetbaarheid en baanmobiliteit centraal staan, past het concurrentiebedingen, relatiebedingen en exclusiviteitsbedingen⁶¹ aan banden te leggen. Uitgangspunt dient dan ook te zijn dat dergelijke bedingen 'nietig zijn, tenzij'. De onrechtmatige daad kan weerstand bieden aan apert oneerlijke concurrentie. De huidige regeling van artikel 7:653 BW verdient in ieder geval heroverweging en mogelijk zelfs afschaffing.

7.3 Einde werkrelatie: sociaal vangnet

De WW-uitkering gaat gelden voor alle werkers, dus ook zelfstandigen die werkzaam zijn in het beroep of bedrijf van een ander.

Inkomstenderving van werkers door niet-verwijtbaar verlies van werk geeft recht op een WW-uitkering. In het onderdeel van verwijtbaarheid speelt het voldoen aan de eis om mee te werken aan scholing en activering een belangrijke rol. Net als bij het hierna te behandelen risico van arbeidsongeschiktheid, is voor de WW-uitkering en WW-periode een belangrijke rol weggelegd voor de regionale Werkhub die een scholings- en activeringsbeleid voert.

In de WW-regelingen worden de mogelijkheden sterk verruimd (ook financieel, in de lijn van de recente regeling van scholing voor kansberoepen) om de kans van werkzoekenden op nieuw en duurzaam werk door middel van scholing, trainingen en leer-/werkplaatsen te vergroten. Dat draagt bij aan een duurzamer verblijf op de arbeidsmarkt, aan het voorkomen dat mensen vast komen te zitten in onzekere banen beneden hun opleidingsniveau en aan het tegengaan van herhaalwerkloosheid. Daar staat tegenover dat de werkloze werker verplicht is daaraan mee te werken.

Er is een uitkering van drie maanden van 100% van het maximumdagloon voor werkers die ten minste zes maanden actief zijn op de arbeidsmarkt. De daaropvolgende periode van drie maanden bedraagt de uitkering 80% van het maximumdagloon. Daarna volgt de reguliere opbouw en uitkering conform de huidige WW-regeling met mogelijkheden tot aanvullingen via cao's.

Vrees voor afwenteling van het bedrijfsrisico – moral hazard risico – op het collectief is er niet, omdat de arbeidsbegeleiding van de regionale Werkhub dermate intensief is, dat het geen 'betaalde vakantie' zal zijn.

Een regresrecht op de werkverschaffer voor de regionale Werkhub, maakt het mogelijk dat kosten bij evident op het collectief afgewentelde risico's, verhaald kunnen worden. Dit sterkt ook de rechtspositie van de werker bij 'ontslag', daar er een financiële prikkel (regresrecht) is dit op redelijke gronden te doen door de werkverschaffer.

⁶¹ Zie in dit verband ook de verplichtingen op grond van de Written Statement Directive dergelijke beperkende bedingen aan banden te leggen.

8. Werk en ziekte

8.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

Werkgevers ervaren de loonbetalingsplicht van twee jaar en de daaraan verbonden re-integratieverplichtingen als zware kostenpost en dat werkt interesse in kostenbesparende constructies in de hand (met name tijdelijke contracten en zzp). Het betreft bovendien een maatregel die buiten Nederland nergens ter wereld voorkomt.

De laatste jaren is met regelmaat geweest op het risico van arbeidsongeschiktheid bij zzp-ers in relatie tot het hoge percentage niet tegen arbeidsongeschiktheid verzekerden onder deze doelgroep.⁶² Het aantal zzp-ers is groeiende. De opkomende platformeconomie verstrekt deze trend. De verwachting is dat deze trend zich in de toekomst verder zal voortzetten.

Een deel van de zzp-ers is in feite **schijnzelfstandige**.

De regeling van de fictieve dienstbetrekking zou onder omstandigheden voor hen van toepassing kunnen zijn, maar deze is complex en daardoor in de praktijk moeilijk toepasbaar.⁶³ Door het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen verschillende categorieën met verschillende voorwaarden per categorie, is moeilijk vast te stellen wie er precies onder valt. Dit komt noch de eventuele toegang tot de werknemersverzekeringen, noch de rechtszekerheid ten goede.

Zzp-ers die niet werkzaam zijn op basis van een (fictieve) dienstbetrekking moeten het arbeidsongeschiktheidsrisico **zelf opvangen**. Dat geldt ook voor zzp-ers die beschouwd worden als zelfstandig ondernemer in de zin van de Wet IB. Het is momenteel de bedoeling dat deze groepen zelf een **arbeidsongeschiktheidsverzekering** afsluiten op de particuliere verzekeringsmarkt. In de praktijk doen of kunnen ze dat vaak niet (ze vinden de beschikbare verzekeringen te duur, ze zijn opportunistisch, ze zijn te oud of hebben een te hoog gezondheidsrisico).⁶⁴

Het gevolg hiervan is dat een groeiende groep zzp-ers onverzekerd rondloopt. Als het noodlot hen treft, dreigen zij ten laste te komen van de bijstand of in armoede te vervallen als zij over onvoldoende eigen vermogen beschikken en geen beroep op bijstand kunnen doen (inkomens-, vermogens- en partnertoets).

Daar komt bij dat de fiscale voordelen die IB-ondernemers kunnen opstrijken, vaak niet worden gebruikt voor het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering terwijl die voordelen daarvoor wel mede zijn bedoeld. Deze voorzieningen schieten zo hun doel voorbij en leggen aldus onnodig beslag op de collectieve middelen. Tegelijkertijd wordt op deze wijze geconcurrereerd met 'dure werknemers': verdringing op de arbeidsmarkt is dan het gevolg. Een *race to the bottom* dreigt.

⁶² Vgl. A.R. Houweling, De zelfstandige zonder personeel, in: G.W. van der Voet, *Arbeidsrechtelijke thema's – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Bju 2017.

⁶³ Zie voorwaarden Rariteiten KB.

⁶⁴ IBO Zelfstandigen zonder personeel 2015.

8.2 Een algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering

In het licht van de genoemde uitgangspunten - een systeem voor alle werkenden ongeacht de contractsvorm en stimulans tot door groei en ontwikkeling - ligt een ambitieuze oplossingsrichting voor de hand, te weten een algemene volksverzekering voor het risico van inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid.⁶⁵

Naar Duits en Belgisch voorbeeld zou deze inkomensvoorziening onderdeel kunnen zijn van een brede arbeidsongeschiktheidsverzekering die ook ziektekosten dekt. Het is dus één verzekering die uit twee componenten bestaat. Wordt dit voorbeeld gevolgd, dan ligt het voor de hand om de inkomenscomponent onder te brengen in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Dit impliceert, net als bij de ziektekosten, een keuze voor een regeling die openstaat voor **ingezetenen**. De doelgroep kan overigens worden beperkt tot werkenden door aan het uitkeringsrecht de voorwaarde te verbinden dat de betrokkene in het jaar voorafgaande aan de arbeidsongeschiktheid een bepaald inkomen heeft verdiend.

Naar Duits en Belgisch voorbeeld zou de inkomensvoorziening kunnen ingaan na een wachttijd van enkele weken (Duitsland: 6 weken; België 4 weken). In deze weken betaalt de werkverschaffer het loon door aan de werker die voldoet aan onze definitie. Wordt niet aan de daarvoor geldende criteria voldaan dan moet de wachttijd zelf worden overbrugd.

Bij de dekking van het inkomensverlies wordt geen onderscheid gemaakt naar oorzaak van arbeidsongeschiktheid. Dat voorkomt bewijsproblemen en lange, ingewikkelde en kostbare procedures over de vraag of de arbeidsongeschiktheid aan het werk gerelateerd is of niet.

Uitwerking

Doelgroep

De inkomensvoorziening is bedoeld voor ingezetenen, dat wil zeggen iedereen die in Nederland woont of hier rechtmatig verblijft (geldige verblijfstitel) of, bij werkzaamheden buiten Nederland, winst geniet die in Nederland wordt belast. Voorwaarde is wel dat in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid een bepaald inkomen is verdiend. Mensen die niet werken en dus ook geen inkomensverlies hebben, blijven op deze manier buiten de verzekering, omdat zij ook geen inkomensverlies lijden. De inkomenseis in het voorafgaande jaar is noodzakelijk om misbruik te voorkomen.

Uitkering

De basisuitkering bedraagt maximaal 100% van het minimumloon. Het uitkeringspercentage hangt af van de mate van arbeidsongeschiktheid. Toegang bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van minimaal 35% en na een wachttijd van zes weken. Voor werkers kan de basisuitkering worden aangevuld met een

⁶⁵ De regering heeft voornamelijk niet gekozen voor een dergelijke verplichtstelling, maar wijst een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) evenmin af. De regering wenst eerst inzicht te hebben in de motieven van zzp'ers niet te verzekeren. Tot die tijd is betere voorlichting over de verzekeringsmogelijkheden het beleid: *Kamerstukken II 2018–19*, 29 544, nr. 894. Onderdeel van het Pensioenakkoord 2019 is invoering van een verplichte AOV voor zzp'ers.

uitkering op grond van de werknemersverzekeringen (ZW/WIA). Die komen er dus als een soort topje bovenop.

Duur

De uitkering geldt zolang de arbeidsongeschiktheid duurt, maar wel vanuit het perspectief dat de waarde van werk onderhouden en gekoesterd moet worden. Dit impliceert dat het systeem zo wordt ingericht dat mensen zo snel mogelijk weer aan het werk gaan, zodat stagnatie en verlies van ontwikkelingskansen worden voorkomen. De focus bij werkhervatting is gericht op het realiseren van duurzame oplossingen waarin de capaciteiten en mogelijkheden van de betrokkenen zo goed mogelijk tot hun recht komen. Het skills paspoort (zie boven) waarover elke werkende beschikt en de Werkhub, zijn daarbij behulpzaam. Zie verder onder kopje re-integratie.

Uitvoering

Conform de structuur van de Zorgverzekeringswet, wordt de uitvoering toevertrouwd aan de particuliere verzekeringsmarkt die zich moet houden aan bepaalde randvoorwaarden, zoals een acceptatieplicht. Aangezien de opvang van inkomensverlies iets anders is dan de opvang van ziektekosten, ligt het voor de hand om bij de concrete invulling hiervan voort te bouwen op de bestaande verzuimverzekeringen die nu het loonbetalingsrisico van werkgevers en vaak ook het WGA-risico (Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) dekken.

Financiering

De inkomensvoorziening wordt gefinancierd door premies die werkers en werkverschaffers opbrengen. Daarnaast dragen afnemers van de diensten bij via een sectorpremie of sociale accijns (toeslag op producten waarvan de middelen ten gunste komen van de zorgkosten).

Een premiedifferentiatie naar gelang de 'vervuiling' ligt hier voor de hand. Dat geldt ook voor het regresrecht van de verzekeraar op de werkverschaffer indien de arbeidsongeschiktheid verband houdt met het werk of de werkverschaffer zijn re-integratie-verplichtingen niet of niet naar behoren heeft uitgevoerd.

Deze regeling spreidt de kosten van het ziekterisico eerlijker over de verschillende werkverschaffers, werkers en overheid. Voor werkgevers zullen de kosten van arbeidsongeschiktheid dalen. Voor zelfstandigen en (groot)gebruikers van niet-werknemers zullen kosten stijgen. Hierdoor ontstaat een eerlijker speelveld en gelijk vangnet bij verwezenlijking van het risico.

Re-integratie

In dit nieuwe systeem is de "loonbetalingsplicht" (inkomensvoorziening) van werkverschaffers beperkt tot zes weken.

Dit betekent echter niet dat de verplichting tot re-integratie van zieke werknemers na zes weken ophoudt. Voor de werknemers voor wie een langduriger re-integratieproces noodzakelijk is, blijft de re-integratieplicht doorlopen tot en met het eerste ziektejaar. In deze periode dient zo veel als redelijkerwijs kan worden gevraagd re-integratie in de eigen onderneming of groep plaats te vinden. Bij gebrek aan medewerking gelden sancties.

De rechten en plichten om aan re-integratie mee te werken voor zowel werkers als werkverschaffers, zoals thans geformuleerd in art. 7:658a en 7:660a BW, blijven gedurende het eerste ziektejaar onverminderd van kracht.

Als na het eerste ziektejaar het tweede spoor in beeld komt en de werker niet meer plaatsbaar is in het eigen bedrijf, ligt het voor de hand om de arbeidsrelatie te beëindigen en de verantwoordelijkheid voor de re-integratie toe te vertrouwen aan de Werkhub. Het ligt voor de hand hier een lijn te trekken met het systeem dat we voorstellen voor het van werk naar werk brengen van met werkloosheid bedreigden of werkloze werkzoekenden zodat ook op dit punt een vereenvoudiging wordt gerealiseerd.

9. Werk klaar

Bereikt de werker eenmaal de pensioenleeftijd, dan dient het daaruit voortvloeiende inkomen voldoende te zijn om niet langer op de arbeidsmarkt actief te hoeven zijn. Dit pensioeninkomen dient er voor elke ingezetene te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat werkers over een langere periode op basis van verschillende contractvormen werkzaam zullen zijn. Een contractsvormneutrale regeling van (aanvullend) pensioen, is uitgangspunt.

Indien de huidige AOW-regeling alom als niet-toereikend wordt beschouwd, is heroverweging van de AOW-norm eigenlijk uitgangspunt. Vanuit financieel oogpunt en bestaande regelingen, ligt evenwel eerder een versterking van aanvullend pensioen in de tweede pijler voor de hand.

In Nederland blijkt dat naast AOW het aanvullend pensioen via werkgevers een belangrijk onderdeel vormt voor de inkomensvoorziening vanaf de pensioenleeftijd. Zzp-ers zouden zichzelf kunnen verzekeren tegen het pensioenrisico. Gelijk aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering blijkt een groot deel van de zzp-ers zich niet aanvullend te verzekeren. Hierdoor bestaat het risico dat een (steeds groter) deel van de samenleving geen aanvullend pensioen geniet, terwijl zij financieel kwetsbaar zijn, wat tot gedwongen doorwerken kan leiden. Een verplicht pensioen voor alle werkers (inclusief zzp) ligt voor de hand.⁶⁶ Het in 2019 gesloten Pensioenakkoord gaat niet zover. Wel wordt toelating tot het pensioenstelsel voor zzp'ers vergemakkelijkt.

In geval van zware beroepen stellen wij voor *niet* in te zetten op vroegpensioen, maar op het tijdig switchen (zo nodig met behulp van scholing) naar functies die minder belastend zijn, zodat de vaardigheden van betrokkenen het best tot hun recht komen. Deze gedachte past bij een marathonwerker. Omdat thans een groep niet is ingespeeld op marathonwerk, kan een tijdelijke 'ontziemaatregel' worden overwogen. Werkers die gedurende een langere periode een zwaar beroep hebben uitgeoefend kunnen dan tijdelijk voor een vervroegd pensioen in aanmerking komen, mits tegelijkertijd in de beroepsgroep maatregelen worden getroffen, zoals gericht op leven lang ontwikkelen, om in de toekomst vroegpensioen niet langer meer als middel te hoeven inzetten.

Ook hiervoor geldt dat in het Pensioenakkoord van 2019 een ander keuze is gemaakt, te weten de mogelijkheid wel degelijk eerder te stoppen met werk. Het lijkt verstandig ook hier een verplichting aan werkverschaffers op te leggen om voor de volgende generaties maatregelen te treffen, zoals gericht op leven lang ontwikkelen, als voorwaarde om gebruik te mogen maken van (fiscale) regelingen van vroegpensioen. Op die wijze wordt actief bijgedragen aan een toekomstbestendige ontwikkelingscultuur.

⁶⁶ Zelfstandigen Enquête Arbeid 2017, CBS en TNO 2017, p. 99.

10. Werk belast

10.1 Fiscaliteiten en arbeid(smarkt)⁶⁷

Hervorming van het fiscale stelsel en beloning van arbeid is geboden. In ons eerste uitgangspunt is dit dan ook stevig verwoord: gelijke rechtsbescherming betekent ook gelijke fiscale behandeling. Een deel van de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, kan niet goed worden geduid zonder de fiscale regulering te betrekken. Zo volgt onder meer uit het IBO 2015-rapport, dat fiscale regelingen ertoe bijdragen dat een (IB-)zzp'er vele tientallen procenten meer netto inkomsten overhoudt dan de werknemer. Hierdoor kunnen zzp'ers zichzelf als concurrent van de werknemer manifesteren, terwijl zij in werkelijkheid nauwelijks of zelfs minder dan het minimumloon verdienen. Een werknemer kost 1,8 tot 2 keer zoveel als een winstgenieter, gerelateerd aan het besteedbaar inkomen.⁶⁸

Een efficiënte en effectieve (voor)inhouding is cruciaal voor een gezonde financiële huishouding en financiering van veel van de in het Wetboek van Werk genoemde instituten. Kortom, naast hervorming van het arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht, onderwijs(recht) en de daarmee gemoeide instituten, is ook hervorming van het fiscale stelsel noodzakelijk.

10.2 Afschaffing zelfstandigenaftrek

De fiscaal ondernemer heeft naast de mogelijkheid om zijn werkelijke kosten in aftrek te brengen van zijn belastbare winst, ook recht op een vaste aftrek van (2019) van ongeveer € 7.200, wat effectief betekent dat kleine ondernemers geen of weinig inkomstenbelasting verschuldigd zijn. De motivering van deze aftrek is in de loop der tijd veranderd en in de literatuur is nut en noodzaak vaak ter discussie gesteld.⁶⁹ Het oorspronkelijke doel van de aftrek is het tegemoet te komen aan de specifieke functies die het winstinkomen heeft: consumeren, investeren en reserveren. In de loop der tijd is daar een risicopremie bijgekomen.

Door het bieden van een bescherming bij beëindiging van het contract, de invoering van een goede pensioenvoorziening, een sociaal vangnet en sociale trampoline, vervallen de verschillende rechtvaardigingen voor de extra faciliteit voor zelfstandigen die als werker zullen zijn aan te merken. De zelfstandigenaftrek kan dan ook geheel vervallen.

Het vervallen van de zelfstandigenaftrek past bij de ingezette maatregelen in het Belastingplan 2020.⁷⁰

⁶⁷ De inhoud van dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op expertopinions van Jan-Bertram Rietveld (EY), september 2019, en P. Hoogstraten (EUR). De expertgroep is hen zeer erkentelijk voor hun input en toelichting op dit onderdeel.

⁶⁸ Zie met berekeningen P. Hoogstraten: https://issuu.com/registerbelastingadviseurs/docs/het_register_02_2017_hyperlink.

⁶⁹ J.J.M. Jansen, 'Het wetsvoorstel aanpassing FOR en zelfstandigenaftrek; pappen en nat houden', *WFR* 1997/6269, p. 1692; C.J. van Zijp, 'De vernieuwde zelfstandigenaftrek', *WFR* 1998/6312, p. 1512; H. Vording, 'Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven', *WFR* 2004/63.

⁷⁰ De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2020 jaarlijks lager, totdat deze in 2028 uitkomt op €5.000. Zie Rijksoverheid.nl.

10.3 Kostenaf trek

De werknemer krijgt zijn zakelijke uitgaven vergoed en krijgt de benodigde zaken (computer, literatuur, etc) van zijn werkgever verstrekt. De opdrachtnemer draagt de kosten hiervan zelf.

Het gelijk trekken van de fiscale positie van alle werkers kan niet zonder alle werkers de mogelijkheid te geven van een aftrek van de werkelijk gemaakte kosten in de inkomstenbelasting.

Hierbij past dat ook voor verwachte grotere investeringen met een voorziening fiscaal gespaard kan worden (het treffen van een voorziening).

De kostenaf trek in de inkomstenbelasting voor werknemers is in 2001 geschrapt, met name ingegeven door de behoefte aan administratieve lastenverlichting. Deze leidde tot schoenendozen met bonnetjes. Nu de aangifte digitaal gedaan wordt, is het ook mogelijk om betalingsbewijzen digitaal toe te voegen en met zoekwoorden en *optical character recognition* snel en efficiënt te controleren.

10.4 Inhouding bij alle werkers

Het begrip werker is ruimer dan het begrip werknemer. Voor inhouding van loonheffingen wordt - door de fictieve dienstbetrekkingen⁷¹ - al een ruim werknemersbegrip gebruikt, dat enige overeenkomst vertoont met het werkersbegrip. De opdrachtgever dient nu nog te toetsen of een opdrachtnemer zelfstandig ondernemer is, wat door het vervallen van de VAR risicovol is. Die toetsing blijft in de praktijk vaak achterwege.

De voorgestelde regeling vermindert het risico van werkverschaffer. Hij zal in meer gevallen moeten inhouden. Om die reden is het gewenst die inhouding zo eenvoudig mogelijk te houden. Het instrumentalisme (het bevorderen van gedragsverandering door loonbelastingfaciliteiten) moet zoveel mogelijk worden beperkt.⁷² Vanaf de jaren '90 wordt de fiscaliteit, zowel de loon- als inkomstenbelasting en ook de premieheffing werknemersverzekeringen, veel meer ingezet voor beleidsdoeleinden. Het is sterk de vraag of deze beleids- of nevendoeleinden worden bereikt met het instrumentalisme. Wat vooral wordt gestimuleerd is fiscaal trapezewerk van werkgevers en hun adviseurs. Voor de gemiddelde werkgever lijkt het zicht hierop beperkt.⁷³

De werkverschaffer moet in de gelegenheid worden gesteld de werker te verschaffen/vergoeden wat de werker in redelijkheid nodig heeft het werk goed te kunnen doen. Daarnaast moet de werkverschaffer in de gelegenheid gesteld worden bij te dragen aan de ontwikkeling van de werker (scholing) en te doen aan teambuilding die hij nodig acht.

⁷¹ Artikel 3 lid 1 sub a Wet LB merkt de niet-zelfstandige aannemer van werk aan als werknemer; artikel 2c van de het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1964 merkt de gelijkgestelde (de niet-ondernemer, die gedurende een maand op twee dagen per week tegen 40% minimumloon werkzaamheden verricht) aan als werknemer.

⁷² Vergoedingen/verstrekkingen voor zakelijke kosten zijn onbelast, werkgever krijgt budget voor feestelijkheden en overigens is alles belast. Fietsenregelingen, vrijstellingen voor fitness op werkplek en dergelijke, diensttjuiduitkeringen, overlijdensuitkeringen, bijzondere waarderingsregels kunnen worden geschrapt.

⁷³ Zie o.a. <https://www.taxlive.nl/nl/documenten/opinie/uitvergroot/instrumentalisme-en-incentives-in-de-loonheffingen/>

10.5 Eén tarief

Met ingang van 2021 kent de inkomstenbelasting twee tarieven. Bij uitbreiding van de inhouding voor alle werkenden heeft het de voorkeur om terug te gaan naar één tarief. Er wordt mee voorkomen dat werkenden die bij verschillende opdrachtgevers werken aan het eind van het jaar worden geconfronteerd met bijbetalingen, omdat ingehouden is tegen de lage schijf, terwijl uiteindelijk belasting verschuldigd is over de hoge schijf.

11. Werkwijze

11.1 Werkgroep

Medio 2018 hebben VAAN en VvA besloten een gezamenlijke expertgroep te vormen om na te denken over en te komen tot een 'kadernota' voor een duurzame regeling van arbeid. Het project werd genoemd 'Wetboek van Werk'.

De expertgroep is vanaf het najaar van 2018 drie keer bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn achtereenvolgens (1) de uitgangspunten, (2) het thema arbeidsongeschiktheid en (3) het thema werk verliezen bediscussieerd. In april en mei 2019 zijn deze gedachten aan het papier toevertrouwd en vervolgens op 17 mei 2019 besproken met diverse deskundigen tijdens een zogenoemde expertmeeting, waarbij vertegenwoordigers van de sociale partners, het ministerie SZW, academici van diverse disciplines (rechten, economie, sociologie), rechterlijke macht, advocatuur en bedrijfsleven sterk vertegenwoordigd waren. De input uit deze sessie is in een eerste versie van dit rapport verwerkt.

Na publicatie van de eerste versie in mei 2019 is de expertgroep nog een aantal keren samengekomen en hebben veel gesprekken met stakeholders plaatsgevonden. Ook zijn reacties binnen gekomen via het speciale mailadres. Dit alles is verwerkt in deze tweede versie van het rapport.

De expertgroep streeft ernaar een eindversie te publiceren in januari 2020.

11.2 Werk wel

Het rapport bevat de algemene uitgangspunten van het Wetboek van Werk. Daarnaast is aan alle te behandelen thema's een voorlopige uitwerking gegeven. Het meest uitgebreid is dit gebeurd met de themata 'werk en ziekte' en 'werk verliezen'.

11.3 Werk niet

Een aantal themata is slechts beperkt uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het medezeggenschapsrecht en het cao-recht, maar ook voor onderdelen van de loonbescherming. Van fiscale herzieningsvoorstellen is een ruwe schets gegeven. In de volgende versie zullen we deze themata nader uitwerken. Daarnaast zal ook nog meer aandacht worden besteed aan de financiële consequenties van de voorstellen. Zowel de kosten zelf als de verdeling daarvan (wie betaalt wat?), verdient een nadere analyse.

11.4 Werk door

De werkgroep realiseert zich dat deze tussenrapportage een voorlopige uitwerking van een 'new design' is. Zij houdt zich aanbevolen voor suggesties voor uitwerking en verbetering. Uw input wordt zeer gewaardeerd en kunt u inzenden via info@wetboekvanwerk.nl. Het werk aan het Wetboek van Werk gaat door, want de toekomst van (een Wetboek van) werk is nu.
