

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

3.1 Inleiding

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

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

3.2 Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit gestimuleerd

3.2.1 Nadelige sociale en maatschappelijke effecten van flexibel werk

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

Werkenden en werkgevers: wie is wie?

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

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

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

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

Flexibel werk, wat is het?

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

Zo bezien valt onder flexibel werk:

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

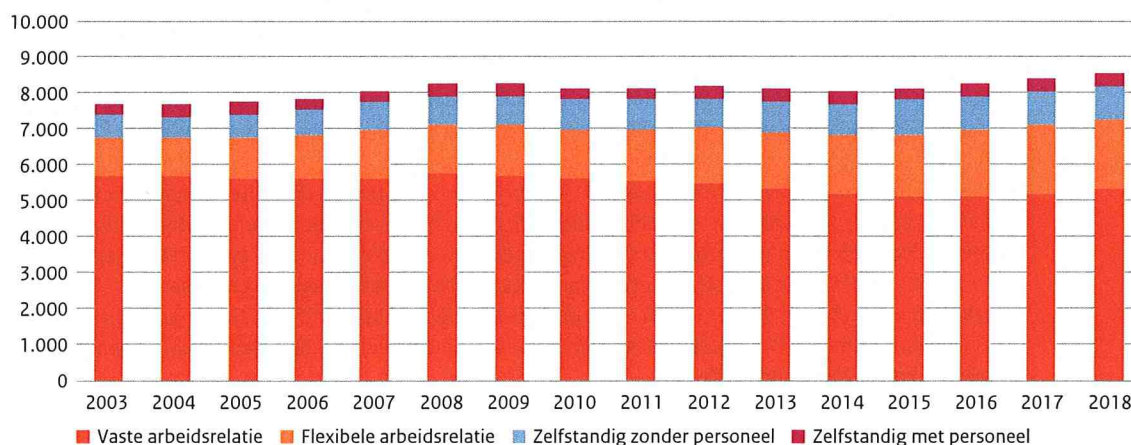
Externe flex en interne wendbaarheid

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

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

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

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

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

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

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

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

Binnen de groep flexibel werkenden is het wel van belang onderscheid te maken tussen werknemers en zelfstandigen, die ook tot de groep flexibel werkenden behoren. Zelfstandigen zijn, voor het overgrote deel, tevreden met hun positie³⁴ en zien de onzekerheid die samenhangt met de beperkte bescherming die zij genieten ook wel als 'verwachtingsvolle spanning'.³⁵ Aan de andere kant geldt dat zelfstandigen lang niet altijd verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid, dit komt nader aan de orde in paragraaf 3.5.2.

Wanneer we ons binnen de groep flexibel werkenden concentreren op de groep werknemers met een flexibel contract, ruim 21 procent van alle werkenden,³⁶ is zichtbaar dat de risico's rondom werk voor deze groep flexibel werkenden fors groter zijn. De werkzekerheid van werknemers met een flexibel arbeidscontract is minder dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd: zij hebben een (fors) grotere kans om werkloos te worden.³⁷ Ook het inkomensniveau en de inkomenszekerheid van werknemers met een flexibel contract is minder: zij verdienen gemiddeld zo'n zeven procent minder voor hetzelfde werk dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd³⁸ en de kans op armoede onder werknemers met een flexibel contract is drie keer zo hoog.³⁹ Werk- en inkomenszekerheid staan ook onder druk doordat de duurzame inzetbaarheid van werknemers met een flexibel contract minder goed

³² Werkzame beroepsbevolking: positie in de werkkring, CBS (2018).

³³ Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, Ecorys (2013) en 1 op de 5 flexwerkers heeft voorkeur voor flexibel werk, CBS (2016).

³⁴ Als zelfstandigen de vrije keuze hadden zou een op de tien liever in loondienst werken, blijkt uit de Zelfstandigen Enquête, TNO/CBS (2019).

³⁵ Voor de zekerheid, WRR (2017), blz. 100.

³⁶ Zie Flexbarometer (www.flexbarometer.nl). Het betreft de gegevens voor het derde kwartaal over 2019.

³⁷ Centraal Economisch Plan 2019, CPB (2019).

³⁸ Zie: Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers, CBS (2019). Wanneer verder wordt ingezoomd, valt op dat met name uitzendkrachten fors minder verdienen, na correctie voor achtergrondkenmerken nog ruim dertien procent minder.

³⁹ Centraal Economisch Plan 2019, CPB (2019).

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

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

b. Flexwerk is steeds vaker structureel werk

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

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

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

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

⁴⁰ Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018).

⁴¹ Arbeidsmarkt in kaart, SCP (2019).

⁴² Verkenning Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden, SER (2019). **Zie ook:** Trends in de kwaliteit van de arbeid van flexibele en vaste werknemers en multi-jobbers. De ontwikkelingen in het afgelopen decennium, TNO (2019).

⁴³ De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, SEO (2019).

⁴⁴ Studiegroep duurzame groei, Rijksoverheid (2016).

⁴⁵ Vraag naar arbeid 2013, SCP (2014).

⁴⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40; met een verwijzing naar Flexibele arbeid 2018, Onderzoeksdocumentatie en kwaliteitsanalyse, CBS (2018).

⁴⁷ Ruim helft flexwerkers na jaar nog in flexibele schil, CBS (2019).

⁴⁸ Factsheet, De waarde van uitzendwerk, ABU (2019).

⁴⁹ Voor de zekerheid, WRR (2017), p. 22.

⁵⁰ Zie: Mijlpalen twintigers schuiven op, CBS (2019).

de zogenoemde ketenregeling⁵¹ de duur van het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Wanneer werknemer en werkgever gedurende een periode van meer dan drie jaar en/of meer dan drie arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aangaan en tussen die contracten sprake is van onderbrekingen korter dan zes maanden, dan is automatisch sprake van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.⁵² In de praktijk pakt dit overigens vaak anders uit. Zo komt het regelmatig voor dat de keten net voor het omslagmoment wordt doorbroken, waardoor de door de wetgever beoogde zekerheid niet wordt gerealiseerd.

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

Gedurende de eerste 78 weken geldt het uitzendbeding, dat ervoor zorgt dat wanneer de opdrachtgever geen werk meer heeft of de uitzendkracht ziek is, de uitzendovereenkomst in beginsel eindigt.

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

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

Kortom: alhoewel de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en met een vaste arbeidsurenomvang volgens het Europees recht de norm zou moeten zijn⁵⁴, blijkt de praktijk voor veel werknemers inmiddels anders. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en de bijbehorende zekerheden zijn in de praktijk voor steeds meer werknemers structureel buiten beeld geraakt.

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

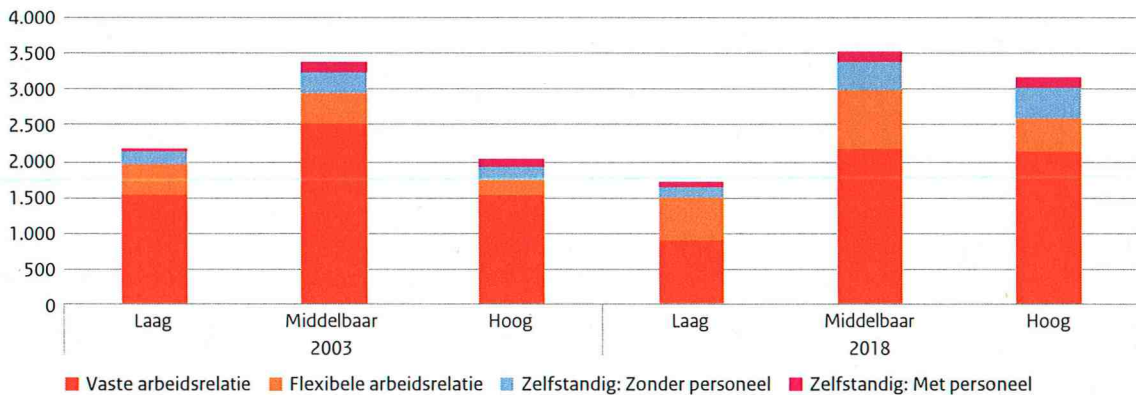
Niet alleen hebben werknemers met een flexibel contract te maken met fors meer risico's, degenen die werkzaam zijn in de 'flexibele schil' zijn ook nog eens vaak groepen met een minder sterke positie op de arbeidsmarkt. Lager opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn veel vaker dan hoger opgeleiden werkzaam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

⁵¹ Artikel 7:668a van het BW

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

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

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

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

Zelfs op de huidige krappe arbeidsmarkt stijgt het aantal arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor lager en middelbaar opgeleiden maar zeer beperkt.⁵⁶ Ook andere groepen werkenden van wie bekend is dat zij – algemeen gesproken – een minder sterke arbeidsmarktpositie hebben zoals jongeren⁵⁷ en mensen met een migratieachtergrond, werken relatief vaak op basis van een flexibel contract.⁵⁸ Doordat de hiervoor geschetste grotere onzekerheid rondom baan, werk en inkomen zich concentreert bij groepen met een minder sterke onderhandelingspositie en breed doorwerkt naar andere gebieden in het leven (woning, levensloop, toegang tot scholing etc.), dreigen de scheidslijnen op de arbeidsmarkt de bestaande maatschappelijke scheidslijnen te versterken.⁵⁹

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

3.2.2 Duurzame arbeidsrelaties zijn relatief onaantrekkelijk voor werkgevers

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

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

⁵⁵ Arbeidsdeelname; onderwijsniveau CBS (2018).

⁵⁶ Centraal Economisch Plan, CPB (2019).

⁵⁷ Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren, SER (2019).

⁵⁸ De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, CPB (2016).

⁵⁹ Advies Miljoenennota 2019, Raad van State (2018).

⁶⁰ De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, CPB (2016).

⁶¹ Het betere werk, WRR (2020), p. 89-90.

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

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

a. Ontslagbescherming en transitievergoeding

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

Waaruit bestaat individuele ontslagbescherming?

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

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

⁶² Waardevol werkgeven, AWWN (2019).

⁶³ Groeiambities en belemmeringen MKB-ZFP, Kamer van Koophandel (2018), p. 17.

⁶⁴ Flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Policy Brief 2016/14, CPB (2016).

⁶⁵ Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

⁶⁶ De kosten van ontslag met wederzijds goedvinden voor werkgevers, SEO (2017), p. 4-5.

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

b. Loondoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid

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

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

c. Vaste arbeidsurenomvang

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

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

⁶⁷ Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

⁶⁸ Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

⁶⁹ Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

⁷⁰ Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven, Panteia (2014).

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

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

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

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

3.2.3 Flexibilisering van arbeidsrelaties ondermijnt het verdienvermogen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Impact groei zelfstandigen op scholing en arbeidsproductiviteit

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

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

⁷⁴ Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018), p. 14-15.

⁷⁵ Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018), p. 75.

⁷⁶ Ongelijke kansen in leven lang leren, Boermans, Kraan & Sanders in: Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid, TNO/CBS, (2017); Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ROA (2018).

⁷⁷ Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data, Kleinknecht, Van Schaik & Zhou, Cambridge Journal of Economics (2014-5).

⁷⁸ Ondernemende werkenden, Liebrechts & Stam in: Voor de zekerheid, WRR (2017), p. 149.

⁷⁹ Het betere werk, WRR (2020), p. 69.

⁸⁰ Trends in de kwaliteit van de arbeid van flexibele en vaste werknemers en multi-jobbers. De ontwikkelingen in het afgelopen decennium, TNO (2019).

⁸¹ Het betere werk, WRR (2020), p. 109.

⁸² Maakt zzp'er worden tevreden?, Josten & Vlasblom, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (2017-3).

⁸³ E. Stam, The Case against Non-Compete Agreements. U.S.E. Research Institute Working Paper Series 19-20, Utrecht University School of Economics: Utrecht, (2019).

⁸⁴ Flexible contracts and human capital investments, Fouarge e.a., De Economist, (2012-2).

⁸⁵ De staat van het MKB, Nederlands Comité voor ondernemerschap en financiering (2018).

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

3.3 Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar

3.3.1 Een hanteerbare afbakening werknemer-zelfstandige ontbreekt

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

Dwingendrechtelijke wettelijke bescherming toen en nu

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

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

⁸⁶ Economische groei vraag om meer dan zzp'ers, Stam et al., ESB (2019).

⁸⁷ Economische groei vraag om meer dan zzp'ers, Stam et al., ESB (2019).

⁸⁸ Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data', Kleinknecht, Van Schaik & Zhou, Cambridge Journal of Economics (2014-5).

⁸⁹ Productivity Slowdown - Evidence for the Netherlands, CPB (2017).

⁹⁰ De Wet op de arbeidsovereenkomst, deel I, Bles (1907), p. 212.

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

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

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

a. Grote verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen

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

b. Dwingendrechtelijke bescherming staat onder druk

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

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

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

⁹³ Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, Flier (2017).

c. Het bestaan van een gezagsrelatie is minder duidelijk geworden

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁴ Position paper verduidelijken gezagscriterium, Zwemmer (2018).

⁹⁵ Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, Flier (2017).

⁹⁶ Position paper verduidelijken gezagscriterium, Verhulp (2018).

⁹⁷ HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495 (Groen/Schoevers).

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

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

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

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

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

a. Oneigenlijke driehoeksverhoudingen

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

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

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

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

⁹⁸ Position paper verduidelijken gezagscriterium, Bennaars (2018).

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

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

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

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

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

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

b. Effecten onordelijk en ongelijk speelveld voor de naleving

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

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

¹⁰¹ Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Waadi.

¹⁰² Payrolling: the story continues, Laagland, Tijdschrift voor Recht en Arbeid (2019).

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

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

3.4 Het aanpassingsvermogen van alle werkenden wordt onvoldoende geborgd

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

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

Wat bedoelen we met menselijk kapitaal en organisatiekapitaal?

Menselijk kapitaal bestaat uit:

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

¹⁰³ De Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).

¹⁰⁴ De Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW (2019).

¹⁰⁵ Kamerbrief Brede Maatschappelijke heroverwegingen.

¹⁰⁶ Advies Energietransitie en werkgelegenheid, SER (2018).

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

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

Belang ontwikkeling menselijk kapitaal voorafgaand aan start loopbaan

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

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

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

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

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

¹⁰⁷ Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program, García, Heckman, Ermini Leaf & Prados (2017).

¹⁰⁸ Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success, Kautz, Heckman, Diris, Ter Weel & Borghans (2014).

¹⁰⁹ World Development Report 2019: The Changing Nature of Work; hoofdstuk 3: Building human capital, Wereldbank, (2018).

¹¹⁰ Vacatures, CBS (2019).

¹¹¹ Interview ROA-onderzoekslider Didier Fouarge, Universiteit Maastricht (2019).

De tekortkomingen in vaardigheden komen voor op verschillend niveau. Zo raken Nederlandse jongeren wat betreft elementaire vaardigheden zoals lezen op achterstand ten opzichte van leeftijdgenoten in andere landen.¹¹² Dit is problematisch omdat de behoefte aan het vermogen om problemen op te lossen in complexe omgevingen groeit. Elementaire vaardigheden zijn daarbij onmisbaar. Ook bezit de helft van de Nederlanders slechts basale ICT-vaardigheden.¹¹³ In een wereld die steeds verder digitaliseert vergroot dit de baankansen niet. Met name lager opgeleiden en mensen die een beperkt aantal uren werken investeren weinig in hun verdere ontwikkeling.¹¹⁴ In een arbeidsmarkt waar steeds minder vraag is naar fysieke behendigheid en steeds meer naar interpersoonlijke vaardigheden, probleemoplossend vermogen en computervaardigheden¹¹⁵ is dit op termijn niet houdbaar.

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

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

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

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

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

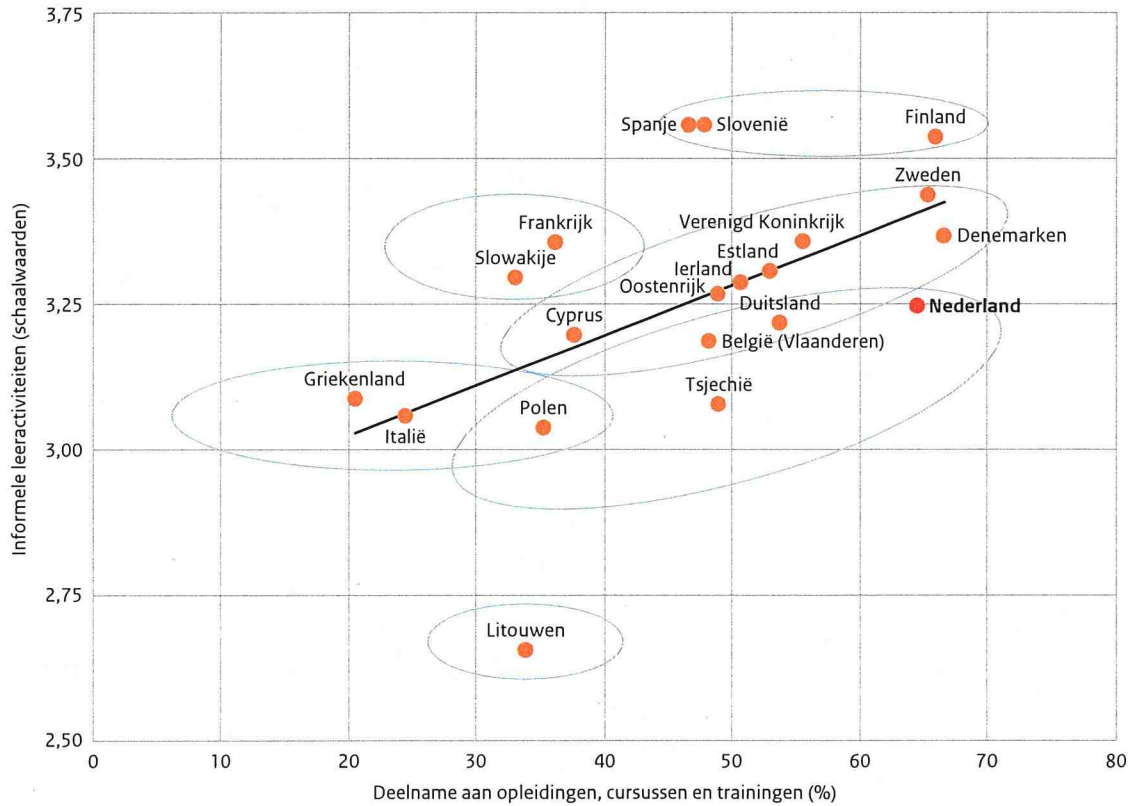
¹¹² Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht, Gubbels, Van Langen, Maassen & Meelissen (2019).

¹¹³ ICT-gebruik huishoudens, CBS (2018).

¹¹⁴ Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019).

¹¹⁵ Taken en vaardigheden op het werk – Bevindingen uit de eerste en tweede Nederlandse skills survey, ROA/SEO (2018).

¹¹⁶ Zie onder andere: Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan, SER (2017), Een leven lang leren, of een leven lang praten?, FD (2018); Leren werken met leven lang ontwikkelen, Mulder & Zonderland (2019) en Advies op ontwerp Miljoenennota 2020, Raad van State (2019).

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

b. Werkenden voelen nauwelijks de noodzaak van scholing en ontwikkeling

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

c. Huidige regulering van werk stimuleert leren en ontwikkelen onvoldoende

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

¹¹⁷ Uit: Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019).

¹¹⁸ Grenzen aan een leven lang leren, SCP (2019) en Belemmeringen leven lang ontwikkelen, Panteia (2019).

¹¹⁹ Sustaining the employability of the low skilled worker: development, mobility and workredesign, Sanders (2016).

¹²⁰ Belemmeringen leven lang ontwikkelen, Panteia (2019).

¹²¹ Zie bijvoorbeeld de Raad van State in haar advies over de Wet werk en zekerheid, p. 11; Een 'kleurloze' (transitie)vergoeding bij ontslag?, Van Zanten Baris, Tijdschrift Recht en Arbeid (2014), p. 44; De transitievergoeding en 'van werk naar werk'-begeleiding, Van Drongelen & Borghouts-van de Pas, Nederlands Juristenblad (2016), p. 585.

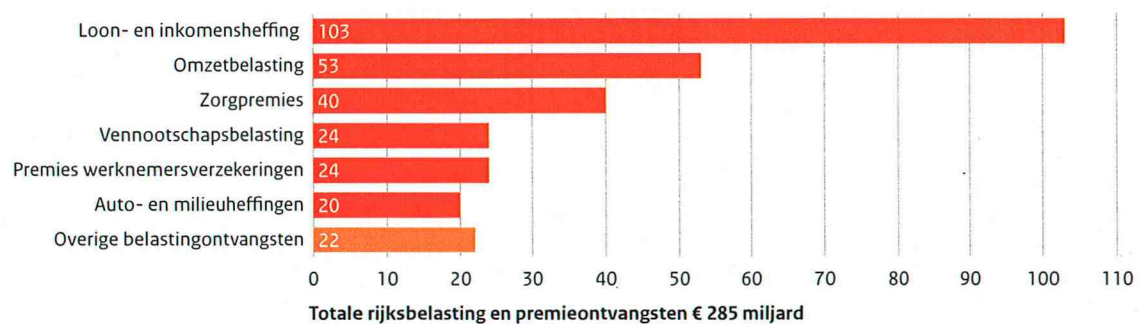
op relatief langdurige diplomagevende trajecten.¹²² Er is weinig bekendheid met de bestaande mogelijkheden om ook als volwassene publiek bekostigd onderwijs te volgen. Tot slot is de sociale zekerheid vooral gericht op het achteraf repareren van inkomensverlies door uitkeringen. Het voorkómen van inkomensverlies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

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

3.5.1 Arbeid wordt fiscaal verschillend behandeld

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

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



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

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

¹²² Zie bijvoorbeeld: Stand van educatief Nederland 2019, Onderwijsraad (2019).

¹²³ Toekomst van de sociale zekerheid - Over provisie, preventie en participatie, Van Gestel, Vossen, Oomens, e.a. (2013) en Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid, SER (2019).

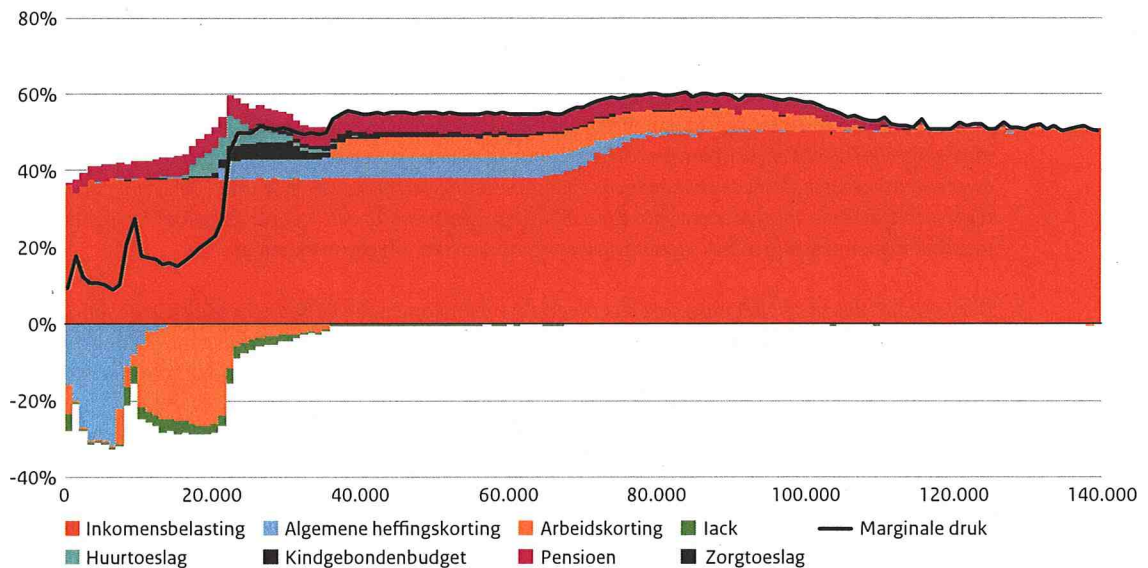
¹²⁴ Met de bedoeling dat deze vergoeding de transitie naar een andere baan zou moeten vergemakkelijken. Memorie van Toelichting van de Wet werk en zekerheid, p. 38.

¹²⁵ Kamerbrief Tweede Kamer: bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld: Taxing Wages 2017-2018, OECD (2019).

¹²⁷ Kamerbrief Tweede Kamer: bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Ministerie van Financiën (2019).

¹²⁸ Samenspel centraal en decentraal inkomensbeleid, STIMULANSZ (2019).

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

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

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

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

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

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

¹²⁹ Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën (2019).

¹³⁰ Advies op ontwerp Miljoenennota 2020, Raad van State (2019).

De ondernemersfaciliteiten zijn regelingen die onder de ondernemersaftrek¹³¹ vallen (bijv. de zelfstandigenaftrek en de meewerkaftrek) en de mkb-winstvrijstelling. De ondernemersfaciliteiten maken dat zelfstandigen minder belastingen en premies volksverzekeringen (AOW, Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg) verschuldigd zijn.

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

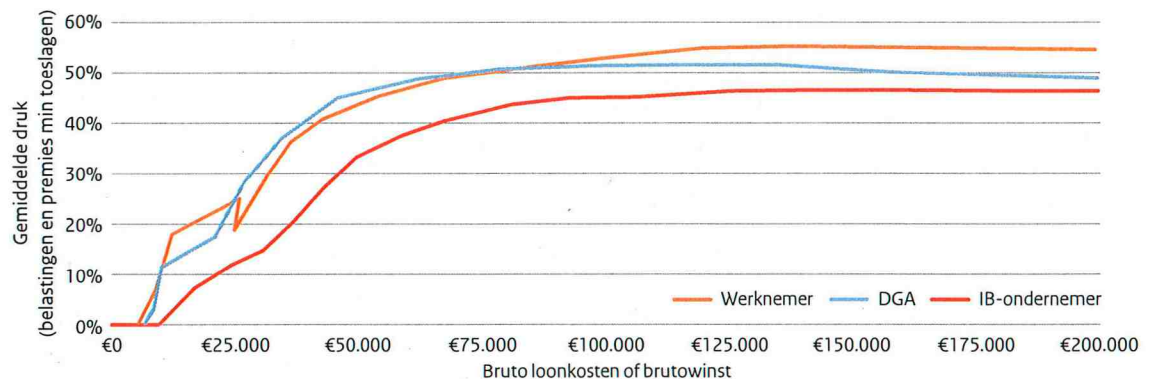
Deze systematiek maakt het mogelijk dat er veel (arbeids)inkomen van de dga achterblijft in de vennootschap dat pas op een later moment (met name bij verkoop van de aandelen) wordt belast in de inkomstenbelasting tegen een tarief van 26,25 procent. Van deze mogelijkheid voor belastinguitstel wordt door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

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

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

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

Figuur 6 Gemiddelde belastingdruk werknemer, zelfstandig ib-ondernemer en dga in 2019.¹³⁵



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

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

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

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

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

Figuur 7 Bruto-netto traject van werknemer, zelfstandig ib ondernemer en dga bij een inkomen van 50.000 euro in 2019.¹³⁶

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

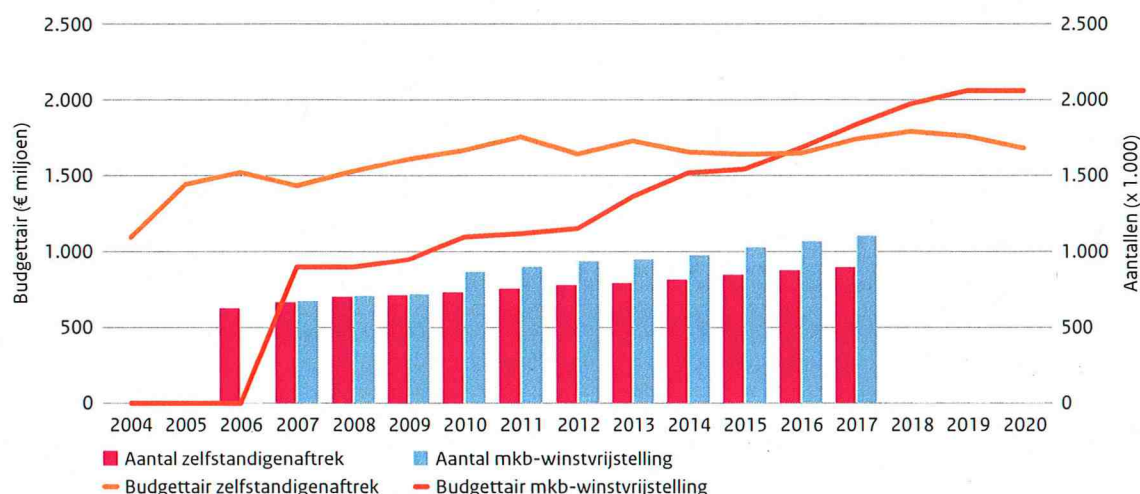
Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de juridische vorm waarin arbeid wordt verricht forse impact kan hebben op het netto-inkomen, zelfs indien een zelfstandige zich verzekert voor arbeidsongeschiktheid en spaart voor een pensioen. Dit betekent in de praktijk dat deze verschillen veelal groter zijn, omdat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

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

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

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

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



Op zichzelf zou dit geen probleem zijn, mits deze uitgaven (in de vorm van verminderde belasting- en premieontvangsten) effectieve instrumenten zijn om de collectieve welvaart in Nederland te verhogen.

Uit de meest recente evaluatie van (een deel van) de fiscale regelingen blijkt dat de omvang en samenstelling van de populatie van zelfstandigen in Nederland niet los kan worden gezien van de fiscale prikkels.¹³⁹ In hoeverre de huidige omvang en samenstelling van deze groep ook daadwerkelijk bijdraagt aan het verhogen van de welvaart in Nederland is dan een relevante vraag. Een maatstaf die hiervoor genomen kan worden is het effect op innovatie, concurrentie en nieuwe producten en diensten. De evaluatie geeft aan dat er geen positieve correlatie is tussen investeringen in innovatie en het aantal zelfstandigen in een sector, en evenmin een positieve correlatie tussen innovatie en het aantal "succesvolle" ondernemers.

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

¹³⁸ Cijfers Ministerie van Financiën (2019). De jaren 2017 – 2020 zijn ramingen op basis van de gerealiseerde cijfers de jaren ervoor.

¹³⁹ Evaluatie fiscale ondernemersregelingen, SEO (2017).

¹⁴⁰ Zie internetconsultatie Wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap, Ministerie van Financiën (2019).

3.5.2 Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden ontbreekt

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

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

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

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

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

3.5.3 Ongelijke pensioenvoorzieningen voor werkenden

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

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

¹⁴¹ Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB (2016).

¹⁴² Kamerbrief principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel, Rijksoverheid (2019).

¹⁴³ The rise of self-employment in the Netherlands: is the "polder model" at risk?, OESO (2019), Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland, Europese Commissie (2018) en Landverslag Nederland 2019, Europese Commissie (2019).

¹⁴⁴ Welvaart van gepensioneerden, CBS (2019).

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

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

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

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

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

De verschillen komen voort uit de huidige vormgeving van het pensioensysteem. Werkenden die onder een verplichtstelling vallen, leveren een verplichte pensioenbijdrage in de tweede pijler. De premies in de tweede pijler verschillen sterk per sector en zijn afhankelijk van het pensioencontract (bijv. verschillen in ambitie, indexatie voorwaarden, etc.) en deelnemer populatie (bijvoorbeeld levensverwachting). De pensioenpremie als percentage van het bruto-inkomen ligt tussen de circa 10 en 30 procent¹⁴⁹, waarbij de gemiddelde premie rond de 16 procent ligt.¹⁵⁰ In recente jaren zijn de pensioenpremies verder gestegen.

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

¹⁴⁵ Welvaart van gepensioneerden, CBS (2019).

¹⁴⁶ Witte vlek op pensioengebied 2016, CBS (2018).

¹⁴⁷ Zicht op ZZP-pensioen, Netspar (2017).

¹⁴⁸ De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen, Netspar (2017).

¹⁴⁹ The Incidence of Pension Contributions, CPB (2019).

¹⁵⁰ OECD Pensions Outlook 2018, OECD (2018).

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

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

3.6 Het socialezekerheidsstelsel is te weinig proactief

3.6.1 Er staan te veel mensen aan de kant

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

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

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

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

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

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

¹⁵² Kwantitatieve informatie 2018, UWV (2019).

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

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

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

b. Uitstroomkansen nemen af naarmate de tijd verstrijkt

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

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

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

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

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

¹⁵⁴ Voorkomen is beter: over niet-medische oorzaken van verzuim, NVAB (2016).

¹⁵⁵ Verleden, heden en toekomst van de arbeidsongeschiktheid, Koning (2019).

¹⁵⁶ Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Geschikt voor de arbeidsmarkt', Rijksoverheid (2017).

¹⁵⁷ Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019, Inspectie SZW (2019).

¹⁵⁸ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP (2019).

¹⁵⁹ Landkaart van de Participatiewet - Waar staan gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet? Berenschot (2018).

c. Ontmoedigingsgevaar

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

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

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

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

3.6.2 Knelpunten rondom activering

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

a. Het systeem komt te laat in actie

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

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

¹⁶⁰ Dashboard beroepsbevolking, CBS (2019).

¹⁶¹ Zie: Jonge mannen staan steeds vaker buitenspel op de arbeidsmarkt, Ter Weel (2016) en Jonge mannen werken minder, Van der Schaaf e.a. (2019).

¹⁶² Inclusieve arbeidsmarkt geen hoge prioriteit voor werkgevers ondanks economische groei, SCP (2019).

¹⁶³ Van bijstand naar duurzaam werk, Eleveld en Klosse, Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context, (2020-1).

¹⁶⁴ Werk en participatie als medicijn, Burdorf & Schuring (2017).

¹⁶⁵ Het littekeneffect: de blijvende invloed van langdurige werkloosheid op welzijn, Van der Meer & Mulder (2017).

¹⁶⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 36-37.

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

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

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

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

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

c. Financiële prikkels werken soms averechts

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

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

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

¹⁶⁷ Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid, SER (2019).

¹⁶⁸ Het betere werk, WRR (2020), p. 174.

¹⁶⁹ Jaarverslag 2018, UWV (2019).

¹⁷⁰ Financieringsstructuur van de Participatiewet, Bannink (2018) in: A. Eleveld et. al, De Participatiewet, een grondrechtenperspectief, Deventer: Kluwer, 2018.

¹⁷¹ Alternatieve financiering van loonkostensubsidies, CPB (2019).

¹⁷² Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019, Inspectie SZW (2019).