Wetboek van Werk 2025

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

VAAN-VvA expertgroep

Concept design

Juni 2019

Wetboek van Werk 2025 – Uitgangspunten

Algemeen

1. Uitgangspunt is de waarde van werk in brede zin: voor individu, arbeidsorganisatie, economie en maatschappij. Daarbij hoort een gelijke rechtsbescherming, inspraak en ondersteuning voor en gelijke fiscale behandeling van allen die werken ten behoeve van een ander in diens beroep of bedrijf, ongeacht type werkcontract.

2. Faciliteren en stimuleren van leven lang ontwikkelen voor iedereen als basis voor werk vinden en houden; gezamenlijke verantwoordelijkheid van individu, werkverschaffers, sectoren, regio en rijk, met daarbij zeggenschap voor mensen over een eigen scholings- en ontwikkelingsbudget.

3. Sociale trampoline voor periodes van inactiviteit via de regionale Werkhub, die zorgt voor (i) scholing en ontwikkeling, (ii) opvang inkomensverlies (werkloosheid/arbeidsongeschiktheid/verlof), (iii) re-integratie en (iv) arbeidsbemiddeling (van-werk-naar-werk).

4. Een eenvoudige en transparante regeling die de vraag naar en het aanbod van werk maximaal bevordert. Via de aanvullende WerkApp worden werkverschaffers en werkers in begrijpelijke taal geïnformeerd over rechten en plichten. Doorontwikkeling in de toekomst naar een interactief en intelligent systeem dat ook vragen kan beantwoorden en conflicten kan helpen oplossen.

5. De loopbaan van een werker wordt over de volle lengte van het werkzame leven beschouwd en in elke levensfase aangepast aan de daarbij behorende behoeften, met voldoende recuperatietijd en (persoonlijke en gezins)ontwikkel- en investeringstijd. De Werkhub faciliteert het tijdig overstappen naar ander werk (zo nodig met behulp van scholing) dat minder belastend is, zodat de vaardigheden van betrokkenen het best tot hun recht blijven komen.

Verlies van werk

6. Voor de beëindiging van iedere relatie waarin werk wordt verricht voor een ander is een redelijke grond vereist, die achteraf door een gespecialiseerde arbeidsrechter kan worden getoetst.

7. Inkomstenderving door niet-verwijtbaar verlies van werk voor een ander geeft recht op een verhoogde werkloosheidsuitkering. De forfaitaire ontslagvergoeding (transitievergoeding) vervalt. In alle regelingen voor werkloosheid worden mogelijkheden geboden aan werkzoekenden om de kans te vergroten op nieuw en duurzaam werk door middel van scholing, trainingen en leer-/werkplaatsen: updaten en upgraden.

Arbeidsongeschiktheid

8. De werkverschaffer is verantwoordelijk voor de eerste zes weken van inkomensderving van de werker.

9. Na de wachttijd van zes weken geniet de werker inkomensbescherming via een collectieve private verzekering. Re-integratie via de regionale Werkhub.

Pensioen

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

Werkresultaat

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

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

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

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

Op hoofdlijnen zien de belangrijkste wijzigingen er als volgt uit.

	Kernwijzigingen		
1	Verruiming werknemersbegrip naar 'werker'	**7**	Laagdrempelige arbeidsrechter
2	Leven lang ontwikkelen als kernwaarde	**8**	Verval transitievergoeding
3	Zes weken inkomen tijdens ziekte door werkverschaffer	**9**	Verhoogde WW
4	Inkomensbescherming tijdens ziekte na zes weken voor alle werkers	**10**	Versterking loopbaanbeleid
5	Een redelijke grond voor elke beeindiging	**11**	Pensioen incl. zelfstandigenregeling
6	Repressieve toetsing van deze grond	**12**	Gelijke fiscale behandeling van alle werkers

Inhoudsopgave

1. **Aanleiding** p. 5
2. **Uitgangspunten** p. 7
3. **Werk**er p. 14
4. **Werk** behouden p. 18
5. **Werk** belonen & **Werk**omstandigheden p. 22
6. **Werk** inspraak p. 25
7. **Werk** verliezen p. 28
8. **Werk** en ziekte p. 33
9. **Werk** klaar p. 37
10. **Werk**wijze p. 38

1. Aanleiding: de snel veranderende toekomst van werk

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

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

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

---

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

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

3 *Economic Survey of the Netherlands 2018*. E*xecutive summary*, OECD 2018 (online publiek), p. 11 e.v. OECD pleit voor invoering van arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp-ers, afschaffing fiscale voordelen voor zzp-ers en versoepeling van het ontslagrecht.

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

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

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

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

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

Al deze ontwikkelingen roepen de vraag op of het uitgangspunt van de huidige regelgeving van het arbeidsrecht en een groot deel van de sociale zekerheid – die is gebaseerd op de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tussen een werkgever en werknemer – nog volstaat. Deze vraag wordt door veel deskundigen ontkennend beantwoord.[8] Op een nieuwe wettelijke regeling voor werkers wordt dan ook al jaren[9] aangedrongen. De vraag is dan vervolgens hoe een nieuw 'Wetboek van Werk' er uit zou moeten zien.[10] Er is behoefte aan een nieuw stelsel, een 'Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil' (NAP), voor àlle werkenden. Tot op heden is een dergelijke nieuwe regeling uitgebleven en verkeert het politieke debat langdurig in een impasse. Wel heeft het kabinet Rutte III een Commissie Regulering van werk ingesteld om tot een advies over een nieuwe regulering van werk te komen.[11] Deze VAAN-VvA-expertgroep wil bijdragen aan de gedachtenvorming over een nieuw Wetboek van Werk, waarmee Nederland weer geruime tijd vooruit kan. De toekomst van een Wetboek van Werk is nu.

---

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

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

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

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

2. Uitgangspunten

2.1 Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil: naar een Wetboek van Werk

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

2.1.1 Wederkerige waardering van arbeid

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

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

2.1.2 Bestaanszekerheid

De (her)waardering van arbeid kan alleen plaatsvinden indien bestaanszekerheid wordt gegarandeerd. Bestaanszekerheid veronderstelt vrijheid van werk, veiligheid en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Werkers moeten vrij zijn in de keuze van arbeid en kunnen vertrouwen op veilige en gezonde werkomstandigheden en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Het optimaliseren van bestaanszekerheid omvat twee elementen:

a) optimaliseren van werkzekerheid: de zekerheid om aan het werk te komen en te blijven; en
b) garanderen van niet alleen een sociaal vangnet, maar ook een sociale trampoline. Het kunnen terugveren en –keren naar werk als dat onverhoopt is weggevallen en de stap naar nieuw werk niet snel genoeg kan worden gemaakt.

a. Werkzekerheid

Het behoeft geen toelichting meer dat de nieuwe regeling van arbeid gericht moet zijn op het ondersteunen en optimaliseren van werkzekerheid in plaats van baanzekerheid.[12] Het gaat zoals gezegd om een ruimer begrip van zekerheid: de zekerheid om aan het werk te komen én te blijven. Werkzekerheid stelt het verwerven van competenties en blijvend investeren in optimale inzetbaarheid

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

centraal. De wettelijke regeling moet het veilig en tijdig overstappen naar nieuwe functies en banen niet bemoeilijken maar juist faciliteren. Dat geldt ook voor het includeren van mensen – ouderen, mensen met een beperking of een migratie-achtergrond – die in het huidige arbeidsbestel grote moeite hebben aan het werk te komen, terwijl hun talent en competenties wel degelijk van waarde zijn.

b. Sociale trampoline

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

2.2 Randvoorwaarden Wetboek van Werk

Bij het vormgeven van een nieuw Wetboek van Werk, zijn op basis van de voornoemde uitgangspunten de volgende ontwerpprincipes gehanteerd:

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

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

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

---

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

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

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

2.2.2 Flexibiliteit: meebewegende rechtsbescherming

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

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

Werkhub

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

---

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

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

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

17 OECD 2019, p. 325.

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

In navolging van onder meer het reeds genoemde advies van de *Global Commission on the Future of Work* van de Internationale Arbeidsorganisatie wordt in dit Wetboek van Werk de inrichting van een regionale Werkhub voorgesteld. Een hub is een knooppunt in een (ster)netwerk, waar verschillende bronnen samenkomen en tevens een verdeelcentrum. In de voorgestelde Werkhub werken niet alleen regionale, maar ook sectorale en landelijke organisaties, zowel van publieke als private aard samen. De dagelijkse regie van de Werkhub kan belegd worden bij de triple helix organisatie van de bestaande arbeidsmarktregio's, waarbij alle deelnemende partijen en afgevaardigden van cliënten vertegenwoordigd zijn in de Werkhub raad. Die andere deelnemende partijen houden daarbij hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om tot één 'totaalorganisatie' onder overheidshoede te komen. Het risico van bureaucratie en ineffectiviteit vanwege een administratieve moloch ligt dan op de loer . Wel is het doel zowel werkenden als werkverschaffers integrale en zo laagdrempelig mogelijke dienstverlening te bieden en tot volledige "ontschotting" te komen, zodat werkenden en werkverschaffers met elke vraag en behoefte bij de Werkhub terecht kunnen. Hierbij biedt technologie (digitalisering, smartlearning en blockchain) kansen voor efficiënte en effectieve samenwerking. Goede menselijke ondersteuning in de vorm van werk-naar-werk-trajecten en scholing blijft echter essentieel en blijkens onderzoek effectief.[18]

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

In onder meer Gelderse en Limburgse regio's is al de ontwikkeling te zien van gecombineerde regionale en sectorale scholings- en ontwikkelingsfondsen, waaraan ook de overheid bijdraagt. Ook de 'startersgarantie' in de Gemeente Rotterdam laat potentieel van lokale samenwerking tussen onderwijs en werk zien. Individuele werkenden kunnen vanuit een persoonlijk ontwikkelbudget[19] een eigen bijdrage leveren aan de voorzieningen voor scholing en ontwikkeling die door de Werkhub worden geleverd.

De Werkhubs zullen ook de op een 'gouden standaard' gebaseerde skills paspoorten uitgeven, waarin mensen hun competenties kunnen vastleggen en etaleren. Doordat werkverschaffers hun vraag naar arbeid (mede) in termen van competenties zullen gaan formuleren en onderwijsinstellingen hun aanbod eveneens presenteren op basis van competenties, kunnen werkverschaffers en werkenden in de Werkhub effectiever en breder worden gematcht en kunnen competentiedeficiënties snel worden verholpen.

Door deze taken in een Werkhub te concentreren kan niet alleen op efficiënte wijze maatwerk worden geboden, maar wordt het tevens mogelijk een stelsel te ontwerpen waarin de genoemde taken ook aan

---

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

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

'niet-werknemers' (met name zzp-ers en platformwerkers/flexwerkers) kunnen toekomen (Beginsel 4 Europese pijler van sociale rechten).[20]

2.2.3 Leven lang ontwikkelen

In een moderne arbeidsmarkt is een leven lang ontwikkelen dé belangrijkste basis voor werkzekerheid (Beginsel 1 Europese Pijler van Sociale rechten) en voor het voorkómen van mismatches met de veranderende vraag naar arbeid.[21] Herziening van het arbeidsrechtelijk stelsel kan dan ook niet zonder verankering van permanente ontwikkeling in dat nieuwe stelsel. Een leven lang ontwikkelen behelst niet alleen scholing voor iedereen (dus ook voor zzp-ers), maar veronderstelt ook tijd, middelen en ruimte om tot ontwikkeling te komen (ontwikkelverlof). De verantwoordelijkheid voor een leven lang ontwikkelen kan niet enkel bij de werkverschaffer worden gelegd, want ook de werker heeft een belangrijke eigen verantwoordelijkheid zich te ontwikkelen; het gaat immers om zijn of haar menselijk kapitaal als belangrijkste bron van arbeidsvermogen en welvaart.[22] De eerder genoemde Werkhub kan voor alle werkenden een rol vervullen als aanbieder van adequate scholing en ontwikkeling(tijd). Fiscale prikkels kunnen de werkers ertoe aanzetten daadwerkelijk invulling te geven aan een leven lang ontwikkelen.

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

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

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

---

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

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

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

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

2.2.4 Duurzaam

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

- eenvoud;
- toegankelijkheid;
- flexibiliteit en
- tijdloosheid.

Om deze redenen is gekozen voor vereenvoudiging van de huidige arbeidsrechtelijke bescherming, waarbij zoveel mogelijk is gekozen voor een uniforme regeling. Afwijking van de hoofdregel is alleen aan de orde als het niet anders kan.[23] Zoals hierna zal blijken, worden voorstellen gedaan op het terrein van het ontslagrecht, de zieke werknemer en loopbaanontwikkeling, die aan deze vereenvoudiging zullen bijdragen. Vanuit deze gedachte van eenvoud is niet gekozen voor een nieuwe tussencategorie van werkers, zoals in het Verenigd Koninkrijk (*worker*) of Duitsland (*arbeitnehmerähnliche Person*).[24] Gezocht is naar de gemene deler van de verschillende werkers en op dat niveau wordt voor alle werkers dezelfde bescherming toegekend. Uitzendwerk, bijvoorbeeld, is nog steeds mogelijk, maar qua rechtsbescherming (in het bijzonder ontslag) is er geen verschil meer tussen uitzendkrachten en eigen werkers.

Het Wetboek moet eigentijds en toegankelijk zijn. Aan het Wetboek wordt daarom een 'WerkApp' verbonden: een digitale applicatie, waarmee een werker en werkaanbieder alle relevante informatie omtrent zijn rechtspositie op zak heeft, maar tevens vragen over pensioen, scholing en uitkeringen kan vinden en direct in contact staat met de relevante instanties. Ook skills paspoorten kunnen in de WerkApp worden geïntegreerd, zodat kan worden bijgedragen aan matching op de arbeidsmarkt. Werkenden en werkaanbieders kunnen desgewenst ook 'aanbevelingen' en 'early warnings' ontvangen wat betreft de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het is denkbaar dat modelcontracten via de App worden aangeboden en dat arbeidsvoorwaardenregelingen, zoals cao's, via de App gemakkelijk toegankelijk worden gemaakt. Voorstelbaar is zelfs dat er een 'e-court'-optie in de app wordt opgenomen

---

23 Zie ook: G.W. van der Voet, *Arbeidsrechtelijke themata – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom uitgevers 2017.

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

om (eenvoudige) geschillen snel op te lossen. Met het Wetboek kan op al deze manieren worden gewerkt. Dat scheelt veel tijd en transactiekosten en draagt bij aan de eigen regie van mensen.

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

Om het duurzame karakter te benadrukken, dient het Wetboek de kernbescherming te regelen en veel flexibiliteit te laten voor maatwerk op decentraal niveau. Sociale partners, sector- en regiopartners en arbeidsorganisaties[25] spelen hier een belangrijke rol.

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

[25] Vergelijk de Banenafspraak in de Rotterdamse Haven. Een samenwerking tussen Gemeente, Haven, werkgevers- en werknemersverenigingen en ROC's. februari 2019.

3. Werker

3.1 Wie wordt beschermd?

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

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

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

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

3.2 Werker: bescherming boven contractsvorm

Uitgangspunt in het Wetboek van Werk is dat bescherming en niet de contractsvorm leidend is. In de kern komt die denklijn hierop neer dat we onderscheid maken tussen beschermingsvormen die samenhangen met de arbeidsrelatie, en beschermingsvormen die daar bovenuit stijgen omdat het gaat om maatschappelijke risico's die iedereen kunnen treffen en daarom een bredere regeling behoeven.
Meer concreet betekent dit het volgende.

3.2.1 Beschermingsvormen die zijn toegespitst op de arbeidsrelatie

De arbeidsgerelateerde beschermingsvormen zijn bestemd voor iedereen die kwalificeert als werker.
Zij kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdcategorieën:

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

Onder arbeidsrechtelijke bescherming vallen zaken als loonbescherming, ontslagbescherming en bescherming tegen bezwarende bedingen.
Wat de socialezekerheidsrechten betreft, wordt de bestaande regeling van de werknemersverzekeringen gehandhaafd en daaraan een bredere werkingssfeer toegekend door deze verzekeringen open te stellen voor de werker (en daarmee dus voor een belangrijk deel van de huidige (schijn)zelfstandigen).

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

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

Voor de werker betekent dit concreet: de eerste 6 weken van de ziekte doorbetaling van loon, daarna een basisuitkering die eerst wordt aangevuld vanuit de ZW en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid vanuit de Wet WIA – over deze termijnen valt natuurlijk te twisten, maar als we het bestaande systeem op dit punt handhaven, wordt dit het plaatje.

3.2.2 Beschermingsvormen die gelden voor iedereen

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

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

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

1) Het stimuleren en faciliteren van continue investeringen in menselijk kapitaal = Leven lang ontwikkelen-lijn
2) De sociale trampoline = ondersteuningslijn bij inactiviteit + opvang inkomensverlies bij werkonderbreking als gevolg van ontwikkelverlof, zorgverlof, vakantieverlof en ook ziekte/arbeidsongeschiktheid/ werkloosheid
3) Sociale vangnetten = inkomensbescherming via de volksverzekeringen met als nieuw element de brede arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het gat in het beschermingsnet dat ontstond door de afschaffing van de AAW/WAZ wordt hiermee gedekt.

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

3.3 Wie kwalificeert als Werker?

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

De bepleite ruime werkingssfeer is niet nieuw. Zo is de aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen ook al toegekend aan andere werkers dan werknemers die arbeid verrichten voor een derde (artikel 7:658 lid 4 BW). De aldaar gehanteerde formulering luidt: 'Hij die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft.'

Het Wetboek roept verplichtingen in het leven voor de 'ander', de werkverschaffer, vergelijkbaar met de 'hij' uit artikel 7:658 lid 4 BW. Die verplichtingen gelden alleen indien de werkverschaffer arbeid laat verrichten door een persoon in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkverschaffer. Zodoende heeft de particulier geen verplichtingen jegens de advocaat die regelmatig voor hem opdrachten verricht, terwijl een advocatenkantoor wel verplichtingen heeft jegens de ingehuurde zzp-advocaat die achterstanden komt wegwerken. In het eerste geval is er geen sprake van een werker, terwijl in het tweede geval wel sprake zal zijn van een werker.

In verband met platformisering kan in een voorkomend geval ook de intermediair de werkverschaffer zijn, al dan niet tezamen met de feitelijke werkverschaffer.

Vanuit het oogpunt van eenvoud kiezen wij niet voor een nadere differentiatie. Niet in de vorm van een tussencategorie als 'worker' (zie hiervoor) en evenmin in de vorm van een al dan niet incidentele werkverhouding. De recentelijk door het Europees parlement aangenomen herziening van de Written statement directive kent beschermingsregels bij 'een meer dan incidentele relatie'. Hiervan is sprake indien de inzet van de werkende voor de werkverschaffer of de intermediair gemiddeld meer dan drie uur per week in een referentieperiode van vier opeenvolgende weken is.[26] Het hanteren van een ruimere werkingssfeer middels de 'werker' staat niet op gespannen voet met deze richtlijn, daar toekenning van meer bescherming uitdrukkelijk is toegestaan.

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

De werkersregeling zal veel meer werkers (bepaalde) arbeidsrechtelijke bescherming gaan bieden dan de huidige regeling van het arbeidsrecht thans doet. Er zullen echter ook werknemers zijn die straks *niet* meer onder de regeling vallen. Dit zijn werknemers die niet in de uitoefening van het beroep of bedrijf

---

[26] EU-Richtlijn inzake informatie over de arbeidsverhouding, overweging 11.

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

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

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit.

Arbeidsrecht, WW, ZW en WIA

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

Werker

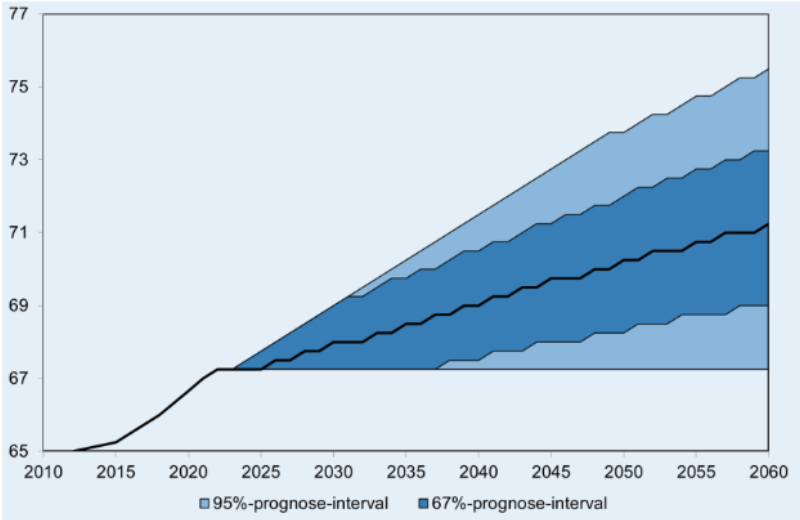
Ingezetene

4. **Werk** behouden

4.1 Arbeidslevensloop XL

De ontwikkeling van de gezondheidszorg heeft er toe geleid dat de bevolking gemiddeld langer leeft dan vroeger. Werkenden kunnen daardoor ook fysiek vaak langer doorwerken dan vroeger. Daardoor zijn echter ook de kosten van de ouderdomspensioenen toegenomen. Dit gegeven maakt langer doorwerken dan vroeger ook noodzakelijk. Sinds 2013 is de AOW-leeftijd gefaseerd verhoogd. In 2021 zal deze 67 jaar zijn,[27] daarna wordt deze verder verhoogd, gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting. Een AOW-leeftijd van 70 jaar wordt naar verwachting bereikt in 2048. De prognose kent echter ruime bandbreedtes, zeker op langere termijn. In 2060 is de verwachte AOW-leeftijd nu 71 jaar en 3 maanden, maar er is ook een beperkte kans dat deze blijft steken op 67 jaar en 3 maanden of juist groeit naar 75 jaar en 6 maanden.

Fig. 1. Prognose ontwikkeling AOW-leeftijd, inclusief onzekerheidsmarge[28]



* De middelste, dikgedrukte lijn geeft de verwachte ontwikkeling in de AOW-leeftijd weer. De onzekerheidsmarges daaromheen laten respectievelijk zien binnen welke grenzen de verwachte AOW-leeftijd zal liggen met 67 procent en met 95 procent zekerheid. De bandbreedtes zijn ingeperkt doordat wettelijk is vastgelegd dat de jaarlijkse verandering alleen kan bestaan uit een stijging van 3 maanden of geen verandering.

Vanwege dit groeiend belang van deelname van ouderen aan de arbeidsmarkt en vanwege de eveneens toenemende gezondheidsrisico's en ondersteuningsbehoefte is duurzame inzetbaarheid van werkenden van belang. Duurzaam inzetbaar betekent dat werkenden in hun arbeidsleven doorlopend beschikken over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden alsmede over de voorwaarden om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren. Dit impliceert een

---

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

28 *Effect van stijging AOW-leeftijd op arbeidsongeschiktheid*, CPB 2018 (online publiek), p. 10.

werkcontext die hen hiertoe in staat stelt, evenals de attitude en motivatie bij de werkende om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten.[29]

Voorts is van belang te onderkennen dat de oudere werker jong is geweest. Duurzame inzetbaarheid van een oudere werkende, heeft implicaties voor de wijze waarop en mate waarin deze werkende op jongere leeftijd deelneemt aan de arbeidsmarkt. Ervan uitgaande dat werkenden langer zullen (moeten, kunnen en willen) werken, is het belangrijk dat de inzet en belasting gelijkmatig(er) over de duur van de arbeidslevensloop en de belastbaarheid van de persoon worden verdeeld. In plaats van een carrièresprinter moet veeleer aan een marathonwerker worden gedacht: tempo en conditie moeten gelijkmatiger worden verdeeld over een langer parcours en de training en scholing dient daarop te worden afgestemd.

In de (internationale) literatuur[30] wordt algemeen aangenomen dat een integrale beleidsaanpak tot de beste resultaten leidt, waar het duurzame inzetbaarheid van (oudere) werkenden betreft. Onder deze integrale aanpak worden verstaan maatregelen op het terrein van:

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

Zoals hiervoor meermalen is aangeven, is (informele) scholing en ontwikkeling een belangrijke component van het Wetboek van Werk. Voor goede scholing en ontwikkeling is tijd nodig. Tijd, die in toenemende mate schaars is. Er wordt ook wel gesproken van '*time poor workers*'.[31] Het Wetboek van Werk moet uitdrukkelijk voorzien in verlofregelingen, flexibel werk en tijdverdeling die investeren in scholing en ontwikkeling mogelijk maken.

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

4.2 Leven lang ontwikkelen

Hierboven is over een leven lang ontwikkelen reeds het nodige gezegd. In het Wetboek van Werk wordt bepaald dat – ongeacht het contracttype – voor de werker en de werkverschaffer een scholingsplicht geldt. Deze wettelijke verplichting geldt alleen niet, indien het onmogelijk is hieraan invulling te geven.

---

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

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

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

De scholingsplicht beoogt het risico van verlies van werk proactief te minimaliseren en een tijdige en succesvolle transitie naar ander werk door een leven lang ontwikkelen te bevorderen.

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

Wat scholing betreft, is een werk-APK[32] voorgesteld, oftewel een periodieke 'employability scan' om te bezien waar de werkende staat wat betreft de ontwikkeling van zijn competenties in het licht van huidig en toekomstige werk, bij de huidige of toekomstige werkverschaffers. Daarbij kan worden gedacht aan wetgeving die de erkenning regelt van studiepunten en de verplichting om deze te behalen (voor de werkende) en te faciliteren (voor de werkverschaffer en de werkhubs). De begeleiding van dit proces zou dan regionaal kunnen worden belegd bij de Werkhubs, die een actieve rol gaan spelen in het bevorderen van een leercultuur.

Daarbij kan worden gedacht aan stimulansen en/of sancties om deze ontwikkeling kracht bij te zetten Mogelijkheden daarbij zijn:

- vergoeding in geld (zonder scholing een (hoge) vergoeding);
- vergoeding in tijd (zonder scholing een langere opzegtermijn);
- consequentie in toets (zonder scholing beschermt de repressieve toets op voorhand de werkende); en
- consequentie in fiscaal regime (zonder scholing geen ondernemersaftrek).

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

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

4.3 Marathonwerker

Duurzame inzetbaarheid en een gezonde loopbaan in tijden waarin langer werken eerder regel dan uitzondering lijkt, vragen om een marathonwerker. Deze marathonwerker heeft een lange tocht af te leggen en moet zijn energie goed verdelen. Om die reden verdienen bestaande arrangementen zoals de Wet flexibel werken en Wet arbeid en zorg uitbreiding: mogelijkheden voor meer studieverlof, zorgverlof,

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

'mid-life'-verlof (VK/Frankrijk) en/of 'tijdskrediet' (België).[33] Een werker moet de mogelijkheid krijgen zich tijdens zijn werkzame leven meermalen om te scholen voor een nieuwe stap in de loopbaan. Hij moet tijd hebben te reflecteren op de vraag waar hij op dit moment staat, waar zijn toekomst ligt en wat hem in dit verband te doen staat. Daarnaast moet er voldoende zorgverlof zijn om werk en privé te combineren, zonder een te zware financiële wissel te trekken op de werker. Eerdere pogingen om tot een flexibele regeling voor onbetaald verlof te komen, mislukten in Nederland (levensloopregeling, spaarloonregeling, vitaliteitsregeling). Hieruit zijn lessen te trekken voor de toekomstige regeling. Omdat in ons voorstel alle werkverschaffers, werkenden en (locale) overheden bijdragen aan de financiering van de Werkhub, zijn voldoende middelen voorhanden dit 'verlof' ook betaalbaar te houden.

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

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

[33] 51 maanden kredietverlof voor 'zorgtaken' en 36 maanden voor opleiding.

5. **Werk** belonen & **werk**omstandigheden

5.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

Om als werkende rond te kunnen komen is '*decent pay*' een voorwaarde (Beginsel 6 Europese Pijler van Sociale rechten)[34]. Bovendien dwingen arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving werkgevers een gezonde werkomgeving en rust te garanderen. Als in toenemende mate een deel van de werkers buiten deze regelgeving en bovendien niet onder de Wet minimumloon (WML) valt, dan bestaat het risico dat mensen permanent onderbetaald werken en geen tijd hebben voor recuperatie, ontwikkeling en scholing. De WML kent een uitbreiding van het werknemersbegrip tot zzp-ers die niet in het kader van bedrijf of beroep persoonlijke arbeid verrichten. Ten aanzien van regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden en werktijden is slechts op een beperkt aantal onderdelen de toepassingssfeer uitgebreid naar niet-werknemers.

5.2 **Werk** belonen

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

Voorstel

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

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

Dit voorstel kent wel een belemmering uit het EU-recht. Minimumtarieven voor zelfstandigen lopen het reële risico geacht te worden de vrijheid van diensten te belemmeren.[35] Een generieke rechtvaardiging voor een maatregel die de vrijheid van diensten belemmert en die alle sectoren van de economie betreft,

---

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

[35] Zie HvJ EU 5 december 2006, C-94/04 en C-202/04, Cipolla e.a./Fazari e.a.

is gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU niet eenvoudig te verwezenlijken.[36] Hetzelfde geldt voor het toepassen van een algemeen verbindend verklaarde cao op ook 'echte' zelfstandigen (in plaats van louter schijnzelfstandigen): het Hof van Justitie EU lijkt niet bereid dergelijke afspraken vrij te stellen van een toets aan het mededingingsrecht.[37] Om die reden is het van groot belang hierover met ambitie in gesprek te gaan met de bevoegde EU-instanties.[38]

Mocht dit op korte termijn geen kansrijke zaak lijken, dan stellen wij voor maximaal de door het Hof van Justitie EU geboden ruimte binnen FNV Kiem[39] te benutten. Dit zou betekenen dat voor deze subonderdelen een afwijkende personele werking van de wettelijke regeling wordt geformuleerd.

5.3 Arbeidstijd en vakantieverlof

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

5.3.1 Arbeidstijd

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

5.3.2 Vakantieverlof

De huidige vakantieregeling van vier werkweken betaalde vakantie per jaar is ook in Europees verband afgesproken. Het Hof van Justitie EU legt deze verplichting ruim uit.[40] In het Wetboek van Werk garanderen wij alle werkers in Nederland ten minste 20 vakantiedagen per jaar op minimumloonniveau. Voor werkgevers geldt dat zij dit voor werknemers moeten aanvullen tot het laatstverdiende loon, alleen al omdat de EU-Richtlijn inzake de arbeidstijd hiertoe verplicht. Door dit vakantieverlof met een minimumloongarantie uit te breiden tot alle werkers, krijgen ook niet-werknemers de mogelijkheid

---

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

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

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

39 Zie voetnoot 32.

40 Zie HvJ EU 6 november 2018, C-684/16 (*Max-Planck/Shimizu*).

jaarlijks met vakantie te gaan, ook als zij daar zonder deze garantie de financiële middelen niet voor zouden hebben.

Via de vakantieverlofheffing (gelijk aan BTW-heffing) door de fiscus wordt voorzien in een persoonlijk gealloceerde toelage op minimumloonniveau die kan worden aangewend voor vakantieverlof. Deze vakantieverlofheffing helpt ook de flex-platform-werkers effectief met vakantie te kunnen gaan, ondanks hun onregelmatig arbeidsverleden.

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

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

5.4 Arbeidsomstandigheden

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

6. Werkinspraak

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

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

6.1 Sociale partners

De sociale partners worden geraadpleegd over onder andere de vormgeving en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij kunnen onderhandelen en collectieve overeenkomsten sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. Dat laatste recht is en blijft geschoeid op de leest van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Wel kan in verband met inclusiviteit de vraag worden gesteld of dat recht niet zou moeten worden uitgebreid naar alle werkers. Op dit moment lijkt dat recht in principe gereserveerd voor werknemers en vakbonden.[41] Dat lijkt, overigens ook in het licht van het ESH, te smal.[42]

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

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

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

de cao worden gebracht, zij het dat het EU-recht dit aan beperkingen bindt. Volgens dit rechtsgebied mogen cao-bepalingen slechts worden uitgebreid tot schijnzelfstandigen om niet in strijd te komen met het vrije verkeer van diensten.[43]

Om werkinspraak inclusiever te maken, en minder afhankelijk van uitsluitend de leden van de vakbonden, kunnen mechanismes worden ingebouwd waardoor meer werkenden inspraak krijgen in collectieve afspraken. Dat kan door een wijziging van de Wet cao, waardoor bijvoorbeeld alle betrokken werkenden recht krijgen mee te stemmen over een onderhandelaarsakkoord of door het introduceren van verkiezingen voor alle werkenden om te bepalen wie over de cao mag onderhandelen.[44] Ook kan de betrokkenheid van alle werkenden worden vergroot door een grotere rol voor de ondernemingsraad – indien aanwezig –, of voor een decentrale uitwerking van een cao.

Bij een systeem van goedkeuring van cao's of aanwijzing van onderhandelaars door alle betrokken werkenden kan ook worden overgestapt van het huidige systeem van binding van werkers aan een cao. Dit zou dan in plaats van afhankelijk van het lidmaatschap kunnen worden gekoppeld aan de onderneming waarvoor het werk wordt verricht. Oftewel, van een contractueel naar een institutioneel stelsel.[45] Dit zou het arbeidsrecht op tal van punten kunnen vereenvoudigen. Zo zal het niet langer nodig zijn om incorporatiebedingen op te nemen in arbeidsovereenkomsten, kan bij overgang van onderneming eenvoudiger de nieuwe cao worden toegepast en kunnen de nawerking en terugwerkende kracht van cao's eenvoudiger worden geregeld.

Inclusiever cao-recht biedt daarnaast een sterkere rechtvaardiging voor het algemeen verbindend verklaren van cao's. Op dit moment wordt met name getoetst aan de representativiteit aan werkgeverszijde en veel minder aan die aan werknemerszijde.[46] Aan de toenemende bezwaren tegen dit laatste aspect, komen de bovenstaande voorstellen ook tegemoet.

6.2 Ondernemingsraad

Ook de ondernemingsraad blijft zijn waarde behouden bij de werkparticipatie. Wel geldt ook in dit verband dat de WOR inclusiever kan. De wet is immers uitsluitend voor werknemers (inclusief uitzendkrachten en ambtenaren) geschreven. Andere typen werkers vallen nu buiten de boot. Ook hanteert de WOR een begrip onderneming dat opnieuw overdenking verdient. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of een platform in het huidige stelsel als onderneming kan worden beschouwd.[47]

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

---

43 FNV Kiem-arrest.

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

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

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

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

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

Bij een dergelijke aanpassing zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de achterbanraadpleging. Die is thans summier geregeld en behoeft zeker aandacht bij een groter bereik van typen werkenden. Daarnaast is momenteel de geheimhouding op punten onbevredigend geregeld.[48] Een grotere diversiteit van werkenden in de onderneming vereist ook een betere regeling van de transparantie van de besluitvorming.

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

7. **Werk** verliezen

7.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

Werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd genieten een hoge mate van ontslagbescherming, ontvangen een transitievergoeding als het werk wordt beëindigd en kunnen veelal terugvallen op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (hierna: WW). Werknemers werkzaam in de flexschil, zoals werkzaam op basis van tijdelijk contract of via een uitzendovereenkomst, genieten veel minder of andere ontslagbescherming.[49] Niet-werknemers, zoals zzp-ers, genieten vrijwel geen ontslagbescherming.

Sinds de Tweede Wereldoorlog kent Nederland een zogenoemde preventieve ontslagtoets: onvrijwillig ontslag moet *vooraf* worden getoetst door een derde. De WWZ (2015) is de meest recente grote hervorming van het ontslagrecht. Het stelsel van de preventieve toets is grotendeels gehandhaafd evenals de dualiteit van het ontslagrecht. Voor sommige ontslaggronden is het UWV in eerste aanleg het bevoegde orgaan en voor andere ontslaggronden de kantonrechter. De WAB (inwerkingtreding 2020) introduceert een cumulatiegrond met de mogelijkheid van een additionele cumulatievergoeding. Hoewel een doelstelling van de WWZ het vereenvoudigen van het ontslag betrof, wordt het stelsel nog steeds als (tamelijk) complex ervaren. Sinds de WWZ blijkt bovendien beëindiging van het vaste contract moeilijker dan in de periode daarvoor. De transitievergoeding wordt vooral door kleine werkgevers als ‘duur’ ervaren.[50]

Een werknemer werkzaam op basis van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, kent geen preventieve ontslagtoets. Er geldt enkel een aanzegverplichting. De transitievergoeding is verschuldigd indien het dienstverband 24 maanden heeft geduurd, maar de WAB schaft deze termijn af. Artikel 7:668a BW, implementatiewetgeving van Richtlijn 1999/70/EG, biedt de werknemer slechts bescherming tegen langdurige ketens van elkaar opvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten.

In uitzendconstructies is het toegestaan uitzendbedingen op te nemen, inhoudende dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt zodra de klant de uitzendrelatie met het uitzendbureau beëindigt. Gedurende een lange tijd kunnen werknemers hierdoor in een onzekere positie verkeren.

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

---

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

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

De verschillen in rechtsbescherming en (ontslag)kosten voor de werkgever, dragen bij aan risico-aversiteit voor het onbepaaldetijdscontract en daarmee aan de groei van de flexschil.[51] Nederland behoort tot de vier Europese landen waar die flexschil de afgelopen tien jaar in Nederland harder is gegroeid dan in andere Europese landen.[52] Langdurig werken in een flexibele schil heeft negatieve gevolgen voor met name de werker. Uit diverse studies blijkt dat deze werkers gemiddeld een stuk minder verdienen dan vergelijkbare collega's met een vast contract, minder scholing genieten, zich ongezonder voelen en bestedingen uitstellen.[53] Volgens sommigen is mede door deze rechtsbescherming voor de insiders een gepolariseerde arbeidsmarkt ontstaan, met 'haves, and have nots'. De aanstaande wetswijziging (WAB) past dit landschap slechts op beperkte onderdelen aan.

7.2 Einde werkrelatie: repressieve ontslagtoets voor iedereen door gespecialiseerde rechter

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

Redelijke grond

Een redelijke grond voor beëindiging van de werkrelatie is het fundament van een fatsoenlijke samenleving – voor de werker staan immers werk en inkomen op het spel. De verplichting te toetsen aan redelijke gronden bij de beëindiging van een arbeidsovereenkomst staat in diverse internationale verdragen (onder meer in ILO verdrag 158).[54] Het recht om de beëindiging door een derde op 'redelijkheid' te *challengen* ook (onder meer in artikel 30 Handvest Grondrechten EU en beginsel 7 Europese Pijler van Sociale rechten).

Repressieve toetsing door een gespecialiseerde arbeidsrechter

De preventieve toets is in 1940 tijdens de Duitse bezetting ingevoerd. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog is diverse keren gewezen op de tijdelijkheid van het algemene ontslagverbod van artikel 6 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (oud). Toen in 1953 het ontslagrecht in het BW werd herzien, werd daarbij uitgegaan van afschaffing van de preventieve toets. Dit werd echter uitgesteld om dit te kunnen combineren met de introductie van een 'arbeidsrechter'.[55] Sindsdien is diverse malen voorgesteld de preventieve ontslagtoets af te schaffen en over te gaan naar een model van repressieve toetsing.[56] De

---

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

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

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

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

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

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

preventieve ontslagtoets is internationaal bovendien ongebruikelijk. Een gespecialiseerde arbeidsrechter daarentegen komt in veel landen voor.[57]

Gecombineerd met een goed vangnet (zie hierna) en een gespecialiseerde rechter, stellen wij een repressief ontslagstelsel voor. De gespecialiseerde rechter moet snel en gemakkelijk toegankelijk zijn. De laagdrempelige rechtspraakexperimenten zoals de Rotterdamse Regelrechter (RRR) zouden als voorbeeld kunnen dienen.[58]

Repressieve toets voor alle werkrelaties

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

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

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

Afname uitzending en payroll

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

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

---

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

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

Ketenregeling

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

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

Concurrentiebeding

De vrijheid na het einde van het dienstverband elders werkzaam te zijn is een grondrecht van werknemers (art. 19 lid 3 Gw en art. 15 Handvest Grondrechten EU). Bij een Wetboek van Werk waar duurzame inzetbaarheid en baanmobiliteit centraal staan, past het concurrentiebedingen, relatiebedingen en exclusiviteitsbedingen[59] aan banden te leggen. Uitgangspunt dient dan ook te zijn dat dergelijke bedingen 'nietig zijn, tenzij'. De onrechtmatige daad kan weerstand bieden aan apert oneerlijke concurrentie. De huidige regeling van artikel 7:653 BW verdient in ieder geval heroverweging en mogelijk zelfs afschaffing.

7.3 Einde werkrelatie: sociaal vangnet

De WW-uitkering gaat gelden voor alle werkers, dus ook zelfstandigen die als werker kwalificeren.

Inkomstenderving van werkers door niet-verwijtbaar verlies van werk geeft recht op een WW-uitkering. Net als bij het hierna te behandelen risico van arbeidsongeschiktheid, is voor de WW-uitkering en – periode een belangrijke rol weggelegd voor de regionale Werkhub die een scholings- en activeringsbeleid voert.

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

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

---

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

Vrees voor afwenteling van het bedrijfsrisico op het collectief is er niet, omdat de arbeidsbegeleiding van de regionale Werkhub dermate intensief is, dat het geen ‘betaalde vakantie’ zal zijn.

Premiedifferentiatie en fiscale prikkels moeten werkverschaffers een prikkel geven niet nodeloos werkers in de WW te laten instromen. Een regresrecht op de werkverschaffer voor de regionale Werkhub, maakt het mogelijk dat kosten bij evident op het collectief afgewentelde risico’s, verhaald kunnen worden. Dit sterkt ook de rechtspositie van de werker bij ‘ontslag’, daar er een financiële prikkel (regresrecht) is dit op redelijke gronden te doen door de werkverschaffer.

8. **Werk** en ziekte

8.1 Knelpunten: voor welk probleem zoeken we een oplossing?

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

De laatste jaren is met regelmaat gewezen op het risico van arbeidsongeschiktheid bij zzp-ers in relatie tot het hoge percentage niet tegen arbeidsongeschiktheid verzekerden onder deze doelgroep.[60] Het aantal zzp-ers is groeiende. De rap opkomende platformeconomie verstrekt deze trend. De verwachting is dat deze trend zich in de toekomst verder zal voortzetten.

Een deel van de zzp-ers is in feite schijnzelfstandige. In die hoedanigheid vallen de zzp'ers in principe onder het werknemersbegrip, maar dat moeten zij wel in rechte bevechten. Voor zzp-ers is dat niet altijd een aantrekkelijke route. Niet alleen is de uitkomst sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval en daarom onzeker, maar ook moet daarvoor een procedure worden gestart tegen de opdrachtgever. Gebeurt dat niet dan kan niet worden vastgesteld dat sprake is van schijnzelfstandigheid. De deur naar de werknemersverzekeringen blijft dan gesloten, tenzij kan worden beargumenteerd dat de zzp-er werkzaam is op basis van een fictieve dienstbetrekking.

De fictieve dienstbetrekking kan de zzp-ers die geen ondernemer zijn in fiscale zin, soelaas bieden. Zij kunnen namelijk onder bepaalde voorwaarden worden gelijkgesteld met werknemers en daardoor langs deze weg toch toegang krijgen tot de werknemersverzekeringen. In beginsel geldt dit voor mensen die zelfstandig opereren maar dat niet doen in de zelfstandige uitoefening van een bedrijf of beroep (artikel 8 Rariteiten KB). Deze groep valt onder de fictieve dienstbetrekking als ze economisch afhankelijk zijn van een enkele opdrachtgever. Dat wordt aangenomen als ze gedurende minimaal 30 dagen op minimaal 2 dagen per week tegen betaling werken voor een opdrachtgever en daarmee minimaal 40% van het wettelijk minimumloon per week verdienen (artikel 5 lid 1 en lid 2 Rariteiten KB).

In het algemeen gaat het hier om kwetsbare zelfstandigen. De fictieve dienstbetrekking opent op zich de mogelijkheid om deze groep zelfstandigen inkomensbescherming te bieden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Maar niet altijd. Deze mogelijkheid kan namelijk buiten toepassing worden verklaard (artikel 5 lid 4 Rariteiten KB) en daardoor lang niet altijd worden ingeroepen.

Een zzp-er die werkt via een platform kan onder bepaalde voorwaarden toegang krijgen tot de werknemersverzekering via de gelijkstellingsbepaling die is neergelegd in artikel 3 Rariteiten KB (tussenkomst). De opt-out mogelijkheid geldt dan niet, maar er moet wel aan andere vereisten zijn voldaan. Zo moet er arbeid worden verricht ten behoeve van het platform. Treedt het platform enkel op als serviceverlener/digitaal prikbord dan kan van gelijkstelling via de tussenkomstbepaling geen sprake zijn.[61] Ook deze weg biedt dus niet altijd soelaas.

---

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

61 L. van den Berg, 'Platformarbeid: biedt het Rariteitenbesluit soelaas?', *TRA* 2019/15, afl. 2, p. 3-7.

De regeling van de fictieve dienstbetrekking is bovendien complex en daardoor voor niet-ingewijden moeilijk te volgen. Door het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen verschillende categorieën met verschillende voorwaarden per categorie, zien niet-ingewijden al snel door de bomen het bos niet meer. Dit komt noch de eventuele toegang tot de werknemersverzekeringen, noch de rechtszekerheid ten goede.

Zzp-ers die niet werkzaam zijn op basis van een (fictieve) dienstbetrekking moeten het arbeidsongeschiktheidsrisico zelf opvangen. Dat geldt ook voor zzp-ers die kwalificeren als zelfstandig ondernemer in de zin van de Wet IB. Het is de bedoeling dat deze groepen zelf een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten op de particuliere verzekeringsmarkt. In de praktijk doen of kunnen ze dat vaak niet (ze vinden de beschikbare verzekeringen te duur, ze zijn opportunistisch, ze zijn te oud of hebben een te hoog gezondheidsrisico).[62]

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

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

8.2 Een algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering

In het licht van de genoemde uitgangspunten - een systeem voor alle werkenden ongeacht de contractsvorm en stimulans tot doorgroei en ontwikkeling - ligt een ambitieuze oplossingsrichting voor de hand, te weten een algemene volksverzekering voor het risico van inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid.[63]

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

---

62 IBO Zelfstandigen zonder personeel 2015.

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

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

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

Uitwerking

Doelgroep

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

Uitkering

De basisuitkering bedraagt maximaal 100% van het minimumloon. Het uitkeringspercentage hangt af van de mate van arbeidsongeschiktheid. Toegang bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van minimaal 25% en na een wachttijd van zes weken. Voor werkers kan de basisuitkering worden aangevuld met een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen (ZW/WIA). Die komen er dus als een soort topje bovenop.

Duur

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

Uitvoering

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

Financiering

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

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

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

Re-integratie

In dit nieuwe systeem is de “loonbetalingsplicht” (inkomensvoorziening) van werkverschaffers beperkt tot zes weken. Beperking van de duur van het beroep op de inkomensvoorziening en het voorkomen dat er stagnatie optreedt in de ontwikkeling wordt in dit systeem via premiedifferentiatie en de re-integratielijn gerealiseerd. Deze lijn wordt 'beheerd'/aangestuurd door de verzekeraars die de inkomensregeling uitvoeren in nauwe samenwerking met de Werkhub. Zij laten zich daarbij leiden door het principe van schadebeperking dat het beste gedijt als er in de sfeer van de re-integratie duurzame oplossingen worden gerealiseerd.

Van belang is wel om hier wettelijke waarborgen in te bouwen. Voor werkers zou voor de waarborging aansluiting kunnen worden gezocht bij de rechten en plichten die zijn geformuleerd in art. 7:658a en 7:660a BW. Overwogen kan worden om die bepalingen te integreren in het nieuwe systeem, eventueel toegespitst op het eerste spoor.

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

9. **Werk** klaar

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

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

In Nederland blijkt dat naast AOW het aanvullend pensioen via werkgevers een belangrijk onderdeel vormt voor de inkomensvoorziening vanaf de pensioenleeftijd. Zzp-ers zouden zichzelf kunnen verzekeren tegen het pensioenrisico. Gelijk aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering blijkt een groot deel van de zzp-ers zich niet aanvullend te verzekeren. Hierdoor bestaat het risico dat een (steeds groter) deel van de samenleving geen aanvullend pensioen geniet, terwijl zij financieel kwetsbaar zijn, wat tot gedwongen doorwerken kan leiden. Een verplicht pensioen voor alle werkenden (inclusief zzp) ligt voor de hand. [64] Het recent gesloten Pensioenakkoord gaat niet zover. Wel wordt toelating tot het pensioenstelsel voor zzp'ers vergemakkelijkt.

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

Ook hiervoor geldt dat in het recent gesloten Pensioenakkoord een ander keuze is gemaakt, te weten de mogelijkheid wel degelijk eerder te stoppen met werk. Het lijkt verstandig ook hier een verplichting aan werkverschaffers op te leggen leven lang ontwikkelmaatregelen te treffen, alvorens gebruik gemaakt mag worden van (fiscale) regelingen van vroegpensioen. Op die wijze wordt actief bijgedragen aan de ontwikkelmentaliteit.

---

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

10. Werkwijze

10.1 Werkgroep

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

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

10.2 Werk wel

Een aantal onderwerpen is redelijk vergaand uitgewerkt. Binnen de expertgroep is overeenstemming over de uitgangspunten en zijn de themata 'werk en ziekte' en 'werk verliezen' stevig neergezet.

10.3 Werk niet

Een aantal themata is (nog) niet of onvoldoende uitgewerkt. Gedacht kan worden aan het medezeggenschapsrecht en het cao-recht, maar ook specifieke onderdelen van loonbescherming. In de volgende versie zullen we deze themata nader uitwerken. Dit geldt ook voor de financiële consequenties van de verschillende voorstellen. Zowel het kosten zelf als de wijze van financiering (wie betaalt wat?), verdient een nadere analyse.

Wat evenmin uitvoerig onderdeel uitmaakt van deze kadernota, maar niet los kan worden gezien van een nieuw Wetboek van Werk zijn fiscale arrangementen. De 'fiscale subsidie op zzp-schap' creëert een (sterk) vertekend beeld van zelfstandigen en schijnzelfstandigen. Hervorming van het fiscale stelsel en beloning van arbeid is geboden. In ons eerste uitgangspunt is dit dan ook stevig verwoord: gelijke rechtsbescherming betekent ook gelijke fiscale behandeling.

10.4 Werk door

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

***