

# Whitepaper

## **Eindrapport Commissie Regulering van Werk: In wat voor land willen wij werken?**

---

# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Inleiding</b>   | <b>5</b>  |
| <b>De waarden van werk</b>   | <b>7</b>  |
| Werk is gericht op het creëren van economische waarde  | 7         |
| Werk is sociaal waardevol  | 7         |
| Regels normeren de manier waarop wij in ons land werken en leven                               | 8         |
| <b>In wat voor land willen wij werken?</b>   | <b>9</b>  |
| Vijf bouwstenen  | 9         |
| <b>Bouwsteen 1:</b>  |           |
| <b>Bevorder de interne wendbaarheid, rem externe wendbaarheid af</b>                           | <b>10</b> |
| a) Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties | 10        |
| b) Hogere beloning voor de flexwerknemer: beprijzen van tijdelijk werk                         | 11        |
| c) Waarborg dat tijdelijk werk tijdelijk is: duur ketenregeling terug naar 2 jaar              | 11        |
| <b>Bouwsteen 2:</b>  |           |
| <b>Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen</b>                                  | <b>12</b> |
| a) Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers      | 12        |
| b) Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen                                      | 13        |
| c) Verminder de keuzevrijheid in contractvormen  | 13        |
| d) Vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden  | 13        |
| <b>Bouwsteen 3:</b>  |           |
| <b>Stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren</b>                  | <b>14</b> |
| a) Ken iedereen een individueel ontwikkelbudget toe  | 14        |
| b) Creëer een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt                                    | 15        |
| c) Kom tot een geïntegreerde aanpak van het risico van kennisveroudering                       | 15        |

Bouwsteen 4:

**Zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden** **16**

- a) Kom tot lagere lasten op arbeid en een gelijke fiscale behandeling van arbeid 16
- b) Naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden 17
- c) Naar uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen 17

Bouwsteen 5:

**Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid** **18**

- a) Voorkom (langdurige) uitval door tijdig switchen en publiek-private samenwerking 18
- b) Organiseer wederkerigheid 19
- c) Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt 19

**De nieuwe richting concreet vormgeven** **21**

# In wat voor land willen wij werken?

Deze vereisten formuleerden wij voor toekomstgerichte regels rondom werk:

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

... werken werkenden voortdurend aan hun wendbaarheid en spelen werkgevers een soepel in op veranderingen.

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

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

Dit zijn onze waarden van werk:



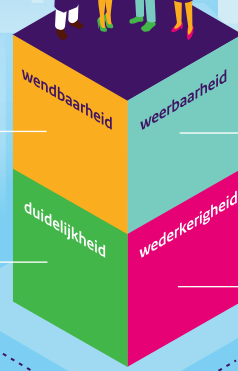
**Economisch:** Werk wordt ingezet om de hoogst mogelijke welvaart te kunnen bereiken.



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



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



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



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

## Welke bouwstenen brengen ons richting deze vereisten?



Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af.



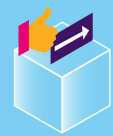
Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen.



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



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



Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.

# Inleiding

Op 23 januari 2020 is het langverwachte eindrapport van de Commissie Regulering van Werk onder leiding van Hans Borstlap verschenen. De Commissie heeft zich gebogen over de vraag of de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende toegesneden is op toekomstige behoeften en omstandigheden. Het antwoord is nee: we moeten in Nederland de bakens verzetten.

De commissie luidt de noodklok waar het gaat om de doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Flexwerkers zijn slecht beschermd tegen baanverlies, ziekte of kennisveroudering, kunnen geen huis kopen of durven geen gezin te stichten. Nergens in Europa is flex zo doorgeschoten als in Nederland. De commissie roept de regering op nu in te grijpen en doet daarvoor vergaande voorstellen.

Zo moet flexwerk duurder worden, ontslag eenvoudiger worden en ook eenzijdige aanpassing van de arbeidsovereenkomsten moet mogelijk zijn. Voor alle werkenden, dus ook voor de zelfstandigen, moet er een collectieve basisvoorziening voor arbeidsongeschiktheid komen. Zelfstandigen moeten meer bij gaan dragen aan de collectieve lastendruk en fiscale voordelen inleveren. De commissie legt veel nadruk op ontwikkeling en inzetbaarheid. Iedereen moet toegang krijgen tot een persoonlijk ontwikkelingsbudget. En gesubsidieerde arbeid is nodig voor de kwetsbare groepen op onze arbeidsmarkt.

De commissie benoemt dat alle regels rond werk volkomen op de schop moet. Het is niet de bedoeling dat er geshopt wordt in alleen de leuke onderdelen. Volgens Hans Borstlap is het advies een totaalplaatje dat nu in balans is, maar waar niet iedereen blij van wordt.

Het woord 'solidariteit' staat centraal en dat kent een prijs. Werkgeversorganisaties reageren dat ze de flexibiliteit in hun personeelsbezetting kwijtraken. De linkse partijen en vakbonden zien deeltijdontslag en verkorting van de WW niet zitten. De ZZP-belangenorganisaties benoemen dat een zzp'ers heel graag zzp'er wil blijven en alle ondernemerschap verdwijnt met deze plannen.

Het plan leidt tot opschudding en dat was ook de bedoeling volgens Hans Borstlap. Wil je de bakens verzetten, dan moet je opschudding veroorzaken. De commissie is er zeker in geslaagd om heilige huisjes omver te durven trappen. Wat er van het advies overblijft

is echter de vraag. Het is een advies en zo moet dit stuk ook gelezen worden. Volgend jaar zal binnen het regeerakkoord blijken wat er nader uitgewerkt gaat worden. Minister Koolmees heeft wel aangegeven nog voor de zomer van 2020 met een uitwerking te komen van de verplichte arbeidsongeschiktheidsregeling. Vermoedelijk zal dit eerst alleen voor de zelfstandigen zijn wat later eventueel doorgetrokken kan worden naar alle werkenden.

In deze whitepaper geven we een samenvatting van de belangrijkste onderdelen van het rapport.

# De waarden van werk

De naam van de Commissie is 'regulering van werk'. Maar wat is dan 'werk'? De Commissie definieert 'werk' als alle vormen van arbeid die economische, sociale en/of maatschappelijke waarde hebben. De focus ligt op (de regulering van) betaald werk. Regels zijn nodig om de waarden van werk zeker te stellen, gericht op het bereiken van een aantal doelen. De drie hoofddoelen zijn:

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

## Werk is gericht op het creëren van economische waarde

Betaald werk geeft financiële middelen. Hoe zetten we het werk in om de hoogst mogelijke welvaart te bereiken? Regels rondom werk zorgen o.a. voor ordening van arbeidsrelaties tussen werkenden en werkgevers. De zekerheid die partijen over en weer hebben, maakt het mogelijk dat ze in elkaar investeren en zo kunnen bijdragen aan innovatie en productiviteit. De regels rond werk zijn er ook op gericht menselijk kapitaal te beschermen en verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door een veilige werkomgeving, gezonde arbeidsomstandigheden en scholing.

## Werk is sociaal waardevol

Werken is verbonden met de persoon van de werkende mens. Werk moet plaatsvinden onder omstandigheden en voorwaarden die voor de samenleving aanvaardbaar zijn en recht doen aan de waardigheid van de mens. In dit licht zorgen regels rond werk voor:

- Bescherming vanwege ongelijke onderhandelingspositie: niet alle werkenden kunnen op eigen kracht aanvaardbare arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden uitonderhandelen. De overheid zorgt voor ongelijkheidscompensatie om een neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden tegen te gaan.
- Bescherming tegen inkomensrisico's, met risicodeling. Om te voorkomen dat mensen in hun bestaanszekerheid worden bedreigd, zijn er vangnetten om op terug te vallen wanneer zij (tijdelijk) niet meer zelf kunnen voorzien in hun levensonderhoud.
- Toerusting op volwaardige participatie van iedereen die kan werken (inclusie). Werk is een waardevolle taakvervulling voor ieder mens en ieder weet zich betrokken bij de samenleving waarin men leeft.

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

Regels rond werk normeren gedrag ten behoeve van diverse maatschappelijke doelen. Regels hebben een brede doorwerking in de samenleving. Door het reguleren van bijvoorbeeld arbeidstijden worden ook andere doelen bediend, bijvoorbeeld de verkeersveiligheid.

De opgave bij de regels rond werk is om ervoor te zorgen, dat de onderscheiden economische, sociale, en maatschappelijke doelen van werk in elkaars verlengde (komen te) liggen en elkaar gaan versterken. En elkaar dus niet afzwakken. Wanneer veranderingen optreden in de samenleving of in de economie zullen regels veelal opnieuw vormgegeven moeten worden om de onderlinge samenhang veilig te stellen. Daar waar dit niet of onvoldoende gebeurt, belemmeren regels het zo goed mogelijk realiseren van de waarden van werk.



## In wat voor land willen wij werken?

Het rapport heeft de naam gekregen: In wat voor land willen wij werken? De algemene conclusie is dat als we in de toekomst betekenisvolle en productieve arbeid willen behouden, de huidige systemen niet meer volstaan. Om tot een oplossing te komen heeft de Commissie vier vereisten geformuleerd, waaraan alle regels rondom werk moeten voldoen:

1. **Wendbaarheid** waarbij voortdurend op marktveranderingen en technologische ontwikkelingen ingespeeld wordt.
2. **Duidelijkheid** op de arbeidsmarkt met drie categorieën werkenden, namelijk de zelfstandigen, de werknemers en de uitzendkrachten, met heldere criteria die de categorieën werkenden van elkaar onderscheiden.
3. **Weerbaarheid** van werkenden: zij kunnen zich aanpassen aan veranderde omstandigheden en switchen tijdig naar ander werk om uitval door kennisveroudering, werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen.
4. **Wederkerigheid** tussen werkenden, werkgevers en het collectief. Tegenover het recht op ondersteuning en collectieve voorzieningen, staan twee plichten. Ten eerste de plicht om een financiële bijdrage te leveren door premie- en belastingafdracht: iedereen betaalt mee aan het brede fundament. Ten tweede wordt van iedereen verlangd de handen uit de mouwen te steken. Van de gehele beroepsbevolking wordt een actieve (werk)houding en actieve inzet verwacht duurzaam aan het werk te blijven.

### Vijf bouwstenen

De commissie ziet vijf bouwstenen om in de richting van de vereisten van wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid te komen:

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

De richting is daarbij belangrijker dan de concreet aanbevolen maatregelen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat het totaal aan maatregelen wel in onderling samenhang worden gewogen en dat (politieke) partijen in de praktijk niet alleen bepaalde elementen tot speerpunt van hun beleid maken.

In de volgende hoofdstukken nemen we elke bouwsteen verder onder de loep.

## Bouwsteen 1: **Bevorder de interne wendbaarheid, rem externe wendbaarheid af**

Bedrijven moeten kunnen inspelen op veranderingen in de markt. Op dit moment organiseren bedrijven hun aanpassingsvermogen vooral via de inzet van flexibele contractvormen. Nederland is koploper in flexibel werk. Dat zorgt voor een onbalans op de arbeidsmarkt die volgens de Commissie economisch, sociaal en maatschappelijk schadelijk is. De kansen voor persoonlijke groei en participatie op de arbeidsmarkt zijn ongelijk verdeeld. Dit vraagt om een nieuw evenwicht tussen externe flexibiliteit en interne wendbaarheid; tussen duurzame en tijdelijke of anderszins flexibele arbeidsrelaties.

Bij duurzame arbeidsrelaties is het voor werkenden en werkgevers lonend om in elkaar te investeren. Werkgevers moeten wendbaar zijn en mee kunnen bewegen met vraag en aanbod en andere (bedrijfs)economische ontwikkelingen.

Daarom stelt de Commissie de volgende invulling voor:

- a. Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties;
- b. Beprijst tijdelijke arbeidsovereenkomsten;
- c. Waarborgt dat tijdelijk werk echt tijdelijk wordt ingezet.

### **a) Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerruimte binnen duurzame arbeidsrelaties**

#### **Loondoorbetaling bij ziekte en de re-integratieverplichtingen terug naar één jaar**

Werkgevers hebben huiver om mensen in vaste dienst te nemen vanwege de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de re-integratieverplichtingen. De lange loondoorbetalingsverplichting belast werkgevers onevenredig zwaar; ook ten opzichte van opdrachtgevers. Bovendien loopt Nederland fors uit de pas met de rest van Europa. Daarom adviseert de Commissie de loondoorbetalingsplicht en verplichtingen rondom re-integratie te verkorten tot één jaar.

#### **Premiedifferentiatie in de Ziektewet en WIA ook op basis van contractvorm**

Per 1 januari 2020 kent de Werkloosheidswet een premiedifferentiatie naar contractvorm. Dit is een goede eerste stap om te komen tot een eerlijke prijs van flexwerk. Ook de ZW en de Wet WIA kennen een vorm van premiedifferentiatie, met name gericht op de bedrijfsomvang.

De Commissie adviseert te bezien of ook voor de ZW en de Wet WIA een premiedifferentiatie naar contractvorm wenselijk is. Dit zou duidelijk kunnen maken dat afwenteling van de kosten van flexibel werk op het collectief of op andere werkgevers niet is toegestaan.

### **Eenzijdige aanpassing arbeidsvoorwaarden**

De Commissie wil werkgevers de mogelijkheid geven om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig aan te passen als de bedrijfseconomische omstandigheden daar aanleiding toe geven. Het zou dan kunnen gaan om aanpassingen van arbeidsomvang en salaris (tot een bepaald percentage), maar ook van functie, werklocatie en arbeidstijden. Dit voorstel leidt tot veel weerstand bij de linkse partijen omdat hiermee weer deeltijdontslag mogelijk wordt.

### **Vereenvoudiging van ontslag**

Nog meer weerstand wekt het voorstel om de ontslagbescherming voor de werknemer in te perken. Nu moet de kantonrechter nog toetsen of er een redelijke grond voor ontslag is, zoals frequent verzuim, disfunctioneren of verstoorde arbeidsrelatie. De Commissie stelt voor dat de kantonrechter op verzoek van de werkgever de arbeidsovereenkomst altijd ontbindt, tenzij er een opzegverbod van toepassing is.

Verder wil de Commissie ook werknemers de mogelijkheid bieden om een verzoek in te dienen om de functie aan te passen. Een arbeidsombudsman kan voor de werknemer rechten afdwingen.

### **b) Hogere beloning voor de flexwerknemer: beprijzen van tijdelijk werk**

De flexwerknemer draagt grotere risico's. De Commissie adviseert om werknemers met een flexibel contract te compenseren voor onzekerheid. Bijvoorbeeld door een hoger wettelijk minimumloon of een flex-toeslag, dat wil zeggen een percentage bovenop het loon voor werknemers met een contract voor bepaalde tijd. .

### **c) Waarborg dat tijdelijk werk tijdelijk is: duur ketenregeling terug naar 2 jaar**

Om te waarborgen dat tijdelijk werk ook echt tijdelijk wordt ingezet, stelt de Commissie voor om de duur van de ketenregeling op twee jaar te zetten. Per 1 januari 2020 is deze duur met de Wet arbeidsmarkt in balans weer van twee naar drie jaar gebracht. De Commissie is van oordeel dat een termijn van drie jaar een ruime opvatting is van 'tijdelijk werk'. Terug naar twee jaar dus, maar wel met een escape om uitzonderingen te creëren voor sectoren waar, gelet op de aard van het werk, slechts tijdelijk werk beschikbaar is.

## Bouwsteen 2: Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

Het ongelijke speelveld voor werkenden en werkgevers creëert vluchtroutes richting het zelfstandig ondernemerschap en naar flexibele arbeidscontracten. De keuzemogelijkheden binnen de arbeidsovereenkomst die leiden tot subvormen van contracten, zorgen ervoor dat niet iedereen de regels kent en naleving en handhaving in de knel komen. De Commissie doet daarom de volgende aanbevelingen:

- a. Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers;
- b. Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen;
- c. Verminder de keuzevrijheid in contractvormen;
- d. Vergroot de opeisbaarheid van rechten van werkenden.

### **a) Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers**

De Commissie stelt voor de huidige afbakening te vereenvoudigen door voor arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit één set afbakeningscriteria en één toetsingskader te hanteren. Wel blijft het gezagscriterium relevant om arbeidsrelaties van elkaar te onderscheiden. Daarbij wordt er meer de nadruk gelegd op de vraag of bepaalde activiteiten behoren tot de reguliere activiteiten van de onderneming.

De Commissie is voorstander van een 'werknemer, tenzij'-benadering. Als de arbeid persoonlijk en tegen beloning wordt verricht, is sprake van een werknemer, tenzij door de werkgever kan worden aangetoond dat de werkende een zelfstandige is.

De vraag is wat de geschikte afbakeningscriteria zijn en wat een geschikt toetsingskader vormt. De huidige werkwijze heeft tot een groot grijs gebied geleid met onduidelijkheid of de arbeidsrelatie gekwalificeerd kan worden als een dienstbetrekking of toch als een opdracht. De Commissie meent dat de druk op de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen afneemt, als arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt.

Hoe dan ook zal het nooit een totaal gelijk speelveld zijn voor alle werkenden. Zelfstandigen hebben veel meer invloed op hun eigen werkloosheid en hoeven niet dwingend beschermd worden tegen risico's die met werk samenhangen, zoals doorbetaalde vakantie, ontslag en werkloosheid.

### **b) Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen**

De Commissie adviseert concurrentie op loonkosten via driehoeksverhoudingen te voorkomen. Bij driehoeksrelaties, zoals payroll, contracting, detachering of uitzending, is de contractuele werkgever een andere partij dan de onderneming waarvoor de werknemer werk verricht. De Commissie vindt deze constructie alleen bij het uitzendbureau gerechtvaardigd. Het uitzendbureau heeft een actieve rol bij het bijeenbrengen van vraag en aanbod van tijdelijk werk dat qua duur en omvang van tevoren niet of moeilijk te overzien is (allocatiefunctie). Hierbij blijft een verlicht ontslagregime gelden. Wel moet de uitzendwerknemer dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als de eigen werknemers van de opdrachtgever waar hij het feitelijke werk verricht.

### **c) Verminder de keuzevrijheid in contractvormen**

De Commissie adviseert om te komen tot een stelsel met in beginsel drie 'rijbanen' met heldere criteria. De rijbaan voor zelfstandigen met (in hoofdzaak) de overeenkomst van opdracht of overeenkomst tot aanneming van werk. Vervolgens de arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd die rechtstreeks tussen werknemer en werkgever wordt gesloten. En ten slotte, de uitzendovereenkomst voor werk dat is gericht op het opvangen van al het overige tijdelijke werk.

### **d) Vergroot de opeisbaarheid van rechten voor werkenden**

De Commissie stelt voor om voor werkenden, ongeacht de contractvorm, te zorgen voor een publiek loket; bijvoorbeeld een arbeidsombudsman. Deze kan werkenden helpen om hun rechten te kennen en op te eisen. Ook kan gekeken worden naar digitale hulpmiddelen om dit type dienstverlening laagdrempeliger te maken.

## Bouwsteen 3:

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

Het risico van kennisveroudering wordt onvoldoende ondervangen, stelt de Commissie. Bestaande voorzieningen worden onvoldoende gevonden of sluiten niet aan bij de specifieke behoeften en wensen. Juist mensen die het meest gebaat zouden zijn bij het uitbreiden van hun menselijk kapitaal, investeren hier weinig in.

Alle werkenden moeten in de toekomst beschermd zijn tegen het risico op kennisveroudering. Werkenden met fysiek of psychisch zware beroepen dienen zich tijdig om te scholen om zo minder risico op arbeidsongeschiktheid te lopen. Persoonlijke ontwikkeling en scholing om duurzaam inzetbaar te blijven kan niet langer vrijblijvend zijn. Hier is niet alleen een aanpassing van regels voor nodig, maar ook een cultuuromslag. De Commissie heeft de volgende voorstellen:

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

### **a) Ken iedereen een individueel ontwikkelbudget toe**

Om het risico van kennisveroudering te verminderen, krijgt iedereen een gelijk individueel ontwikkelbudget dat beschikbaar is gedurende de gehele loopbaan. Iemand die een opleiding afrondt in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo'er) houdt hiervan na zijn initiële schoolperiode meer over dan een universitair geschoolde werkende vanwege het verschil in kosten tussen beide opleidingen.

Mensen kunnen hun ontwikkelbudget gebruiken om bij te blijven in hun vak, of om een nieuw beroep te leren als het tijd is om de bakens te verzetten. Via een niet-vrijblijvende, regelmatig terugkerende loopbaan-APK worden de werkenden geactiveerd hun budget te gebruiken zodat ze wendbaar en inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt.

Het is van belang dat het ontwikkelbudget gedurende de loopbaan van de werkende gevuld blijft worden, zodat ook bij wisselingen van werk er middelen zijn om te investeren in (om) scholing en ontwikkeling. Hiervoor adviseert de Commissie dat de transitievergoeding verplicht moet worden gebruikt voor het persoonlijk ontwikkelbudget. Daarnaast zouden werkgevers maandelijks een percentage van de loonsom in het ontwikkelbudget moeten storten.

### **b) Creëer een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt**

Werkenden hebben ondersteuning nodig om het persoonlijk ontwikkelbudget daadwerkelijk te gebruiken. Voorgesteld wordt een landelijke organisatie in te richten die hen hierbij persoonlijke en onafhankelijke begeleiding en ondersteuning geeft.

### **c) Kom tot een geïntegreerde aanpak van het risico van kennisveroudering**

De Commissie beveelt aan het persoonlijk ontwikkelbudget en de loopbaanwinkel te integreren in het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht.

## Bouwsteen 4:

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

De verschillen in fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers hebben geleid tot een grote vlucht naar zelfstandigheid. Een docent die op vrijdagmiddag nog als werknemer werkt en maandag terug komt als zelfstandig docent verdient netto duizenden euro's meer.

Als zelfstandigen niet verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid of ouderdom kan dit uiteindelijk leiden tot een beroep op de bijstand. Het is volgens de Commissie dan ook van groot belang om werk fiscaal gelijk te behandelen en de basale risico's waarmee iedereen kan worden geconfronteerd collectief op te vangen.

Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

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

### **a) Kom tot lagere lasten op arbeid en een gelijke fiscale behandeling van arbeid**

Werknemers en zelfstandigen worden door huidige regels rondom werk ongelijk behandeld. De lasten in de vorm van belastingen en premies zijn in Nederland relatief hoog en dit leidt tot een marginale lastendruk voor de meeste inkomensgroepen van boven de 50 procent. Er zijn nu verschillende fiscale regimes. Gevolg is dat zelfstandigen netto veel meer overhouden en in verhouding minder bijdragen aan de collectieve lastendruk. Oftewel, vergelijkbare werkenden leveren ongelijke bijdragen aan de collectieve lasten. Het beleid moet gericht zijn op het verminderen van deze verschillen.

Het kabinet heeft al stappen gezet om voor zelfstandigen de aftrekposten in de inkomstenbelasting, inclusief de zelfstandigenaftrek te verlagen. Los daarvan is het volgens de Commissie nodig de verschillen op (korte) termijn verder terug te dringen.

Het ligt volgens de Commissie voor de hand om:

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



Het stimuleren van ondernemerschap wil de Commissie invullen door ondersteunende voorzieningen te bieden gericht op het investeren.

Bovenstaande benadering leidt er volgens de Commissie toe dat alle werkenden voortaan meebetalen aan het fundament en de overige collectieve uitgaven, via belastingen en premies. Zelfstandigen gaan ook premie betalen voor de basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (zie volgende paragraaf) en voor voorzieningen tegen kennisveroudering (zie bouwsteen 3).

Deze gelijke behandeling maakt het speelveld op de arbeidsmarkt gelijk en kostenverschillen tussen werknemers en zelfstandigen kleiner.

### **b) Naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden**

In Nederland bestaan volksverzekeringen die iedereen op basaal niveau beschermen tegen het risico van inkomensverlies door kinderkosten, ziektekosten, ouderdom en overlijden. Ook gaat iedereen verplicht naar school. En alle ingezetenen kunnen als laatste vangnet terugvallen op de bijstand als ze niet op een andere manier in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. Wat ontbreekt zijn regelingen die de werkenden beschermen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en kennisveroudering. Een groeiende groep zelfstandigen is nu niet verzekerd tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.

De Commissie adviseert toe te werken naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, waaraan iedereen meebetaalt. Deze algemene verzekering voor arbeidsongeschiktheid kan worden aangevuld met regelingen die wettelijk, in cao-verband en/of op individueel niveau worden geregeld. Ook verlofregelingen kunnen onderdeel van het fundament worden. Verder is het denkbaar dat alle werkenden in de toekomst meer naar elkaar toegroeien wat betreft aanvullende pensioenen.

### **c) Naar uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen**

De AOW en eventuele overige aanvullende collectieve (inkomens)voorzieningen zorgen voor een basisinkomen voor de oude dag. Voor aanvullend pensioen boven de AOW gelden nu afwijkende verplichtingen voor verschillende werkenden. Om een gelijk speelveld voor alle werkenden te krijgen, ligt een aanvullende voorziening bovenop de AOW voor de hand. In dit kader adviseert de Commissie het kabinet de generieke mogelijkheden zoals geschetst in de perspectiefnota Toekomst pensioenstelsel nog eens nader te bezien.

## Bouwsteen 5:

# Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

De huidige voorzieningen om mensen te helpen deel te nemen aan de arbeidsmarkt werken onvoldoende. Om langdurige uitval tegen te gaan is integrale, effectieve, individuele begeleiding en ondersteuning nodig. Werkenden die risico lopen op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid moeten tijdig naar ander, passend werk overschakelen. Uitkeringsgerechtigden moeten zo snel mogelijk weer aan het werk komen. Het is volgens de Commissie noodzakelijk om tot een volwaardige arbeidsparticipatie voor de meest kwetsbare groepen te komen. Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

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

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

Om fit en vitaal te kunnen meedoen op de arbeidsmarkt staat preventie voorop. (Langdurige) uitval door ziekte of werkloosheid moet tot een minimum worden beperkt. Tijdig switchen naar minder belastend of beter passend werk kan voorkomen dat mensen te lang blijven werken in beroepen die op termijn gezondheidsschade kunnen veroorzaken. Tijdig switchen naar ander werk kan bovendien werkloosheid voorkomen.

Mensen die hun baan dreigen te verliezen, kunnen rekenen op hulp om tijdig van baan te veranderen zodat ze actief blijven op de arbeidsmarkt en niet afhankelijk worden van een uitkering. Hierbij past een WW-uitkering met een uitkeringshoogte die voorkomt dat tijdens werkloosheid het inkomen ver terugvalt. Ook past een uitkeringsduur die prikkelt om snel weer aan het werk te gaan. Een verkorting van de WW-duur is daarbij een overweging.

Breed toegankelijke loopbaanwinkels en publiek-private samenwerkingsverbanden moeten zorgen voor effectieve arbeidsmarkt bemiddeling. Denk aan samenwerking tussen werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en het UWV die zich samen sterk maken voor een sluitende personeelsvoorziening in de arbeidsmarktregio.

## **b) Organiseer wederkerigheid**

Van mensen met een uitkering wordt in ruil voor deze ondersteuning verlangd dat ze zich constructief inzetten voor een duurzame en succesvolle re-integratie. Constructief impliceert dat uitkeringsontvangers vanaf dag één in een gestructureerde setting werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt. Het devies: "handen uit de mouwen", geldt voor iedereen die een beroep moet doen op inkomensverzekeringen of -voorzieningen.

## **c) Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt**

Het gros van de bijstandsonvangers participeert niet volwaardig in een reguliere werksetting op basis van een arbeidsovereenkomst. Het huidige doel om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt wordt zo niet waargemaakt. Om dit tij te keren, zullen er veel meer geschikte werkplekken moeten worden gecreëerd voor mensen die op grote afstand van de arbeidsmarkt staan.

De Commissie adviseert hierin te voorzien door het creëren van waardevol werk dat momenteel blijft liggen en tegen het wettelijk minimumloon kan worden uitgevoerd. Er zijn volop mogelijkheden om op deze manier nieuwe werkgelegenheid te scheppen. Bijvoorbeeld in sectoren die kampen met grote personeelstekorten, zoals de onderwijs- of de zorgsector. Of door in te spelen op de uitdagingen waar onze samenleving voor staat, zoals de overgang van de energie-, milieu- en landbouwsector naar een duurzame manier van werken.

Verder kan waardevol werk worden gecreëerd door versterking van de sociale basis in wijken en buurten. Denk aan de bestrijding van eenzaamheid of het ondersteunen van mantelzorgers. De Commissie adviseert om nader te onderzoeken hoe deze mogelijkheden kunnen worden omgezet in geschikte werkplekken voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen. Het is denkbaar dat verschillende typen participatiegerichte oplossingen (bijvoorbeeld basisbanen, een detachingsfaciliteit, beschutte werkplaatsen en loonkostensubsidies), eventueel naast elkaar, worden ingezet.

### **Bied passende ondersteuning om tot volwaardige participatie te komen**

Om de kans op volwaardige participatie te vergroten, zal er aanzienlijk meer moeten worden geïnvesteerd in maatwerk en persoonlijke begeleiding van mensen die langdurig met een uitkering aan de kant staan. Zij moeten de tijd krijgen om weer aan de slag te komen, zonder dat ze onderweg te maken krijgen met inkomensschommelingen en veranderingen in de begeleiding. Deze schommelingen ontmoedigen mensen om in beweging te komen. De Commissie adviseert om de bestaande inkomensregelingen los te koppelen van de persoonlijke ondersteuning.

Ook zouden de bestaande inkomensregelingen vereenvoudigd moeten worden. Kansen om aan het werk te komen, gaan nu vaak verloren doordat extra inkomsten een nadelig effect hebben op toeslagen en de bijstandsuitkering. De ervaring leert dat dit mensen kan tegenhouden om stappen te zetten en zich verder te ontwikkelen. De Commissie vindt dat er een einde moet komen aan de wirwar van regelingen op dit gebied. Zij beveelt aan toe te werken naar één helder vormgegeven inkomensregeling die bijverdienen stimuleert.

## De nieuwe richting concreet vormgeven

De Commissie bepleit dat we moeten toewerken naar een breed fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden. Dat is de opgave voor toekomstbestendigheid en toekomstgerichtheid van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, de fiscaliteit en het stelsel van scholing en ontwikkeling. De Commissie benoemt ook de urgentie, we naderen een 'point of no return'. Het is nu aan het kabinet om de bakens te verzetten en de beleidsrichtingen verder uit te werken. Ze benoemen dat de in dit rapport opgenomen bouwstenen voor beleid niet het eindpunt is, maar juist het begin van een proces, waarin anderen het stokje zullen moeten overnemen. Het land waarin wij willen werken komt er immers niet vanzelf.