

## Samenvatting Commissie Borstlap – in wat voor land willen wij werken?

### *In vogelvlucht de belangrijkste adviezen*

#### **Versoepeling van het ontslagrecht**

- De relatie tussen werkgever en werknemer moet losser worden. Werkgevers mogen functie, arbeidsplaats en werktijd van werknemers aanpassen wegens bedrijfseconomische omstandigheden;
- De werkgever kan, na goedkeuring door het UWV, deeltijdontslag opleggen wegens bedrijfseconomische omstandigheden;
- Een ontslagaanvraag vanwege disfunctioneren moet de rechter altijd toekennen. Als er geen redelijke grond is, volgt een boete.

#### **Belastingen**

- Voor alle werkenden gaan dezelfde belastingen gelden;
- Belastingvoordelen voor zelfstandigen worden geleidelijk afgebouwd;
- Belastingregels voor zelfstandigen en directeuren-grotaandeelhouders worden toegespitst op het vermogen in de onderneming. Belastingvoordeel is er alleen voor wie daadwerkelijk onderneemt;
- Hogere premies in de sociale zekerheid voor flexwerkers, te betalen door werkgevers;
- Een hoger wettelijk minimumloon voor flexwerknemers;
- Tijdelijke contracten mogen maximaal twee jaar duren. Nu is dat drie jaar;
- Oproepcontracten krijgen per kwartaal een minimum aantal betaalde uren toegezegd;
- Uitzendkrachten krijgen de arbeidsvoorwaarden van het bedrijf waar ze werken;
- Bemiddelaars (dus geen uitzendbureaus, maar bijvoorbeeld een platform op internet) worden gelijkgesteld met werkgevers voor betaling belastingen en premies als de betaling via de bemiddelaar loopt.

#### **Werken**

- Er zijn drie groepen werkenden: zelfstandigen, werknemers met een contract (tijdelijk of vast) en uitzendkrachten;
- Wie voor een bedrijf of organisatie werkt, is werknemer. Tenzij door de opdrachtgever kan worden aangetoond dat de werkende echt een zelfstandige is. De bewijslast wordt omgedraaid in vergelijking met nu;
- Uitzendkrachten doen alleen werk dat qua duur en omvang van tevoren niet, of moeilijk is te overzien. Vluchtroutes worden bestreden en afgesloten. Uitzendwerk duurt maximaal 26 weken;
- Werkenden krijgen hulp om hun rechten op te eisen.

### **Leven lang ontwikkelen**

- Iedereen krijgt bij geboorte een persoonlijk ontwikkelbudget;
- De werkgever stort maandelijks een bijdrage in dat budget;
- Bij ontslag wordt de transitievergoeding in het ontwikkelbudget gestort;
- Iedereen wordt verplicht tot een periodieke loopbaan APK;
- Een loopbaanwinkel die alle werkenden ondersteunt bij het gebruikmaken van het ontwikkelbudget.

### **Verzekeringen**

- Bij ziekte betaalt de werkgever voortaan één jaar het loon door in plaats van twee jaar nu;
- Er komt een publieke basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid op het bestaansminimum, voor alle werkenden die een jaar niet hebben kunnen werken. Voor werknemers blijft daarboven het huidige, hogere niveau bestaan. Zelfstandigen kunnen zich bijverzekeren.

### **Werkloosheidsuitkering WW**

- De WW-uitkering voor ontslagen werknemers wordt hoog en kortlopend. Nu is de WW-uitkering maximaal twee jaar.

### **Activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid**

- Voorkom (langdurige) uitval door tijdig switchen en publiek-private samenwerking
- Losgekoppeld van uitkering;
- Vanaf dag één in een gestructureerde setting werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt;
- Investeren in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt;

### **Pensioen**

Voor aanvullend pensioen boven de AOW gelden nu nog afwijkende verplichtingen voor verschillende werkenden. De commissie wil een gelijk speelveld en daarom ligt een 'aanvullende voorziening in het fundament voor alle werkenden' voor de hand.

## Inleiding

De commissie Regulering van Werk (commissie Borstlap) stelt in haar rapport dat de samenhang tussen het arbeidsrecht, de fiscaliteit, sociale zekerheid en duurzame ontwikkeling momenteel ver te zoeken is en dat er fundamentele wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de huidige regulering van werk. De commissie zet daarom in op een breed fundament van bescherming en toerusting om voor werkenden een gelijk speelveld te creëren.

De commissie doet in haar rapportage brede aanbevelingen maar geeft tegelijkertijd weer deze graag in te ruilen voor betere ideeën. Voor een verdere uitwerking van haar ideeën verwijst de commissie naar het kabinet dat moet sturen op een brede maatschappelijke alliantie om te gaan doen wat gedaan moet worden.

## Wat is er problematisch in de huidige regulering van werk?

Door veranderingen in de regels en veranderingen in de wereld van werk leiden bestaande regels niet automatisch meer tot de bescherming van de waarde van werk voor werkenden, werkgevend en de samenleving.

- *Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit wordt gestimuleerd.* Per contractsvorm wisselen bijbehorende risico's en kosten aanzienlijk. In de kern geldt: hoe meer flexibiliteit, hoe minder risico's en hoe lager de kosten voor de werkgevend. Flexibel werk brengt echter meer risico's voor werkenden en het collectief met zich mee. Bij een steeds groter wordende groep 'outsiders' hangt onzekerheid over baan, werk en inkomen samen met het flexibele arbeidscontract. De kans op armoede onder flexibele werknemers is drie keer zo hoog. Flexibele werknemers hebben bovendien minder vaak toegang tot scholing en ontwikkeling. Flexwerk is echter steeds vaker structureel werk en flexibel werk is in steeds mindere mate een opstap naar een vast contract met bijbehorende rechten. Niet alleen lopen werknemers met een flexibel contract fors meer risico's, degenen die werkzaam zijn in de flexibele schil zijn ook vaker lager en middelbaar opgeleid. Zelfs op de huidige krappe arbeidsmarkt stijgt het aantal vaste contracten voor lager en middelbaar opgeleiden maar zeer beperkt.
  - *Duurzame arbeidsrelaties zijn relatief onaantrekkelijk voor werkgevers:* de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kent aanzienlijke verantwoordelijkheden voor werkgevers. Resultaat is dat het werkgeverschap als een te zware last wordt ervaren voor met name kleine werkgevers. Duurzame arbeidsrelaties worden met name belemmerd door de huidige ontslagbescherming en transitievergoeding, de door in internationaal perspectief lange duur van de loondoorbetaling bij ziekte (met een verwijzing naar de verzuim-ontzorgverzekering als een goede stap), en als derde de vaste arbeidsuren omvang waardoor werkgevers verplicht zijn het loon van de werknemer door te betalen als gevolg van een omstandigheid die onder het ondernemersrisico valt.
  - *Flexibilisering van arbeidsrelaties ondermijnt het verdienvermogen:* flexibele contractvormen pakken, in vergelijking met duurzame arbeidsrelaties, negatief uit voor investeringen in menselijk kapitaal. Flexibele arbeidscontracten remmen ook innovatie en beperken de autonomie van werknemers.

- *Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar:* er ontbreekt momenteel een goed onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen terwijl zij in arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit zeer verschillend worden behandeld. In de praktijk is de arbeidsrelatie in vergaande mate te manipuleren. De commissie verwijst daarbij met name op oneigenlijke driehoeksverhoudingen is het kwalificeren van de in de vorm van uitzending, payroll en sommige vormen van detachering en contracting.
- *Het aanpassingsvermogen van alle werkenden wordt onvoldoende geborgd.* Er is sprake van scheefgroei in de investering in menselijk kapitaal. Het collectief investeert minder in de scholing van laagopgeleiden dan in de scholing van hoogopgeleiden. Deze selectieve onderinvestering leidt tot een lager aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking en een vergroting van het risico van kennisveroudering. Ze leidt tot krapte op de arbeidsmarkt terwijl er anderzijds grote groepen werklozen zijn. De commissie verwijst hiervoor naar drie oorzaken, namelijk 1) de middelen voor scholing en ontwikkeling komen niet terecht bij de groep waar deze het meest nodig is, 2) de regulering van werk is onvoldoende gericht op het stimuleren van scholing en ontwikkeling en 3) werkenden voelen vaak niet de noodzaak van scholing.
- *Er zijn aanzienlijke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming:* verschillen in fiscale regimes leiden tot verschillen in lastendruk met als resultaat een ongelijke behandeling van arbeidsinkomen, met name wanneer bij een zelfstandige arbeid de voornaamste bron van inkomen is. De juridische vorm waarin arbeid wordt verricht heeft een forse impact op het netto-inkomen.
  - *Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden ontbreekt.* Nederland loopt met het uitblijven van een verplichte verzekering voor het arbeidsongeschiktheidsrisico voor werkenden internationaal uit de pas.
  - *Ongelijke pensioenvoorzieningen voor werkenden:* verschillen in inkomen na pensionering beginnen bij de pensioenopbouw gedurende het werkende leven. Hoewel de systematiek van de AOW goed werkt, krijgen bepaalde groepen te maken met forse inkomensterugval gedurende de oude dag.
- *Het sociale zekerheidsstelsel is te weinig proactief:* ondanks vele vormen van ondersteuning slaagt het systeem er niet in om iedereen volwaardig te laten participeren. Dit uit zich via de WW, de Ziektewet, de WIA, de bijstand en in een populatie die wel meer uren wil werken maar daar nu de mogelijkheid niet toe heeft. Het stelsel sluit eerder mensen uit- dan in, terwijl de meest kwetsbare mensen hieraan het meest worden blootgesteld. Dat maakt mensen passief en leidt tot maatschappelijk onbehagen.

## **Toetsstenen van de commissie**

Werk is economisch, sociaal en maatschappelijk van waarde. Regels rondom werk moeten volgens de commissie nu en in de toekomst waarborgen dat alle werkenden deze waarden kunnen realiseren. De commissie ziet vier vereisten:

1. *Wendbaarheid:* regelgeving stimuleert interne wendbaarheid en externe wendbaarheid wordt ingezet wanneer dat van meerwaarde is en wanneer dat past bij de voorkeur van werkenden.
2. *Duidelijkheid:* er zijn straks drie mogelijkheden voor werkenden. Werken met een vast contract, als zelfstandige of op uitzendbasis. Er zijn geen prikkels om op oneigenlijke gronden te kiezen voor het ondernemerschap.

3. Weerbaarheid: werkenden kunnen zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Werkenden krijgen persoonlijke ondersteuning en begeleiding bij overgang naar ander werk en weerbaarheidsverlies als gevolg van periodes van inactiviteit wordt beperkt. Werkenden kunnen terugvallen op een breed fundament waarop ze, ongeacht de contractvorm kunnen terugvallen bij risico's als inkomensverlies door kennisveroudering, ouderdom en arbeidsongeschiktheid.
4. Wederkerigheid: tegenover het recht op ondersteuning en collectieve voorzieningen staan twee plichten. De plicht om een financiële bijdrage te leveren en de plicht om de handen uit de mouwen te steken. Iedereen die tijdig niet werkt spant zich in om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen.

## **Uitwerking – een agenda voor herontwerp van de regels rond werk**

De commissie concludeert dat er grote verschillen zijn in rechtspositie en fiscale behandeling, en in bescherming en toerusting tussen werkenden, terwijl werkgevende onvoldoende kunnen inspelen op wijzigende marktomstandigheden en daardoor hun toevlucht zoeken tot een groeiende flexibele schil. Voor een regulering van werk waarin menselijk kapitaal niet langer verspild wordt zijn duurzame arbeidsrelaties van groot belang omdat het dan voor beide partijen lonend is hierin te investeren. De commissie pleit voor een brede maatschappelijke alliantie onder regie van het kabinet om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels van werk .

De commissie reikt een vijftal bouwstenen aan. Voor een integrale uitwerking van deze thema's pleit de commissie voor een brede maatschappelijke alliantie onder regie van het kabinet.

### **Bouwsteen 1: bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af**

De bestaande voorkeur voor externe flexibiliteit boven interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties berokkent economische, sociale en maatschappelijke schade. De commissie adviseert het werkgeverschap te ontlasten en de mogelijkheden tot interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties te vergroten. Tijdelijk werk dient voortaan ook echt tijdelijk te zijn en dient vanwege het hogere risico ook duurder te worden. Deze bouwsteen krijgt als volgt invulling:

- Ontlast het werkgeverschap en vergroot de manoeuvreerbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties door de verplichtingen van werkgevers rondom loondoorbetaling en re-integratie bij ziekte te verlichten. De verzuim-ontzorgverzekering voor kleine werkgevers kan al helpen om administratieve en financiële plichten te verlichten. Daarmee is volgens de commissie niet alles opgelost. De commissie adviseert de loondoorbetaling en bijbehorende verplichtingen rond re-integratie terug te brengen tot een jaar.
- Vergroot de interne wendbaarheid voor werkgevers binnen duurzame arbeidsrelaties op het terrein van arbeidsomvang en salaris, maar ook op het terrein van functie, werklocatie en bedrijfseconomische omstandigheden. Dit komt erop neer dat de werkgever de werknemer een aanbod tot wijziging van de arbeidsovereenkomst op deze punten moet kunnen doen en de werknemer dit dient te accepteren. Dit leidt tot een vorm van deeltijdontslag onder specifieke voorwaarden.
- Vergroot de interne wendbaarheid voor werknemers binnen duurzame arbeidsrelaties en vereenvoudig de ontslagbescherming.
- Beprijs tijdelijke arbeidsovereenkomsten door werknemers met een flexibel contract te compenseren voor hun onzekerheid door bijvoorbeeld een hoger wettelijk minimumloon of een flex-toeslag.

- Verkort de huidige ketenregeling naar twee jaar met de mogelijkheid van drie tijdelijke contracten binnen die twee jaar.

### **Bouwsteen 2: creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen**

De huidige wildgroei aan contractvormen maakt de arbeidsmarkt ondoorzichtig. De commissie adviseert het aantal contractvormen terug te brengen naar overeenkomsten voor zelfstandigen, voor werknemers en voor uitzendovereenkomsten. Oneigenlijk gebruik van de driehoeksrelaties, zoals payroll, contracting en detachering moet worden tegen gegaan. De commissie doet de volgende concrete aanbevelingen:

- Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers. De commissie adviseert de huidige afbakening te vereenvoudigen door een enkele set afbakeningscriteria en toetsingscriteria te hanteren en daarbij aan te sluiten bij de invulling van het Europese hof van Justitie.
- Moderniseer het gezagscriterium door niet langer het toezicht en de leiding van de werkgever, maar de inbedding in de organisatie van de werkverschaffer centraal te stellen.
- Ga uit van het principe van 'werknemer tenzij'. Wanneer de arbeid persoonlijk en tegen beloning wordt verricht is sprake van een werknemer tenzij door de werkgevende kan worden aangetoond dat de werkende een zelfstandige betreft.
- De commissie wijst een 'opt-out' voor bepaalde groepen werkenden in bijvoorbeeld specifieke sectoren af omdat gevreesd wordt dat met name laaggeschoolde werkenden gedwongen worden in te stemmen met een opt-out. Ook is de commissie geen voorstander van instellen van minimumtarieven voor zelfstandigen.
- Ga oneigenlijk gebruik van driehoeksverhoudingen tegen door bijvoorbeeld geen afwijkingen op wettelijke of bij Cao overeengekomen afwijkingen toe te staan, behalve een mogelijkheid om gedurende 26 weken een uitzendbeding op te nemen. Ook adviseert de commissie ervan uit te gaan dat een digitaal platform een werkgever is, uitzendwerkgever of bemiddelaar.

### **Bouwsteen 3: stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te blijven leren**

Kennisveroudering in een snel veranderende wereld is een nieuw risico dat bestreden moet worden als we de waarden van werk in de toekomst veilig willen stellen. Juist mensen die het meest gebaat zijn bij het uitbreiden van hun menselijk kapitaal investeren daar nu te weinig in. In de toekomst moeten alle werkenden beschermd zijn tegen het risico van kennisveroudering. De commissie doet de volgende concrete aanbevelingen:

- Voor een individueel ontwikkelbudget in. Iedere volwassene heeft een door de overheid ter beschikking gesteld ontwikkelbudget dat eerder opgebruikt wordt bij het volgen van bijvoorbeeld een universitaire opleiding dan bij een lagere opleiding. De transitievergoeding moet in de toekomst tot extra leerrechten leiden zodat deze voor de juiste middelen wordt ingezet. Daarnaast adviseert de commissie dat de werkgever maandelijks een percentage van de loonsom stort in het ontwikkelbudget.
- Om te bewerkstelligen dat het ontwikkelbudget daadwerkelijk gebruikt zal worden adviseert de commissie de oprichting van een landelijke instantie die persoonlijke en onafhankelijke begeleiding biedt in de vorm van een loopbaanwinkel. De loopbaanwinkel kan werkenden verplicht oproepen, werkenden ondersteunen bij het vinden van de juiste opleidingen, en heeft een rol bij dreigende werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

#### **Bouwsteen 4: zorg voor fiscaal gelijke behandeling van, en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden**

Omdat alle werkenden feitelijk dezelfde risico's lopen dienen alle werkenden via belastingen en premies mee te betalen aan een gedeeld fundament en de overige collectieve uitgaven. Het is volgens de commissie van groot belang om werk fiscaal gelijk te behandelen en de basale risico's waarmee iedereen die beroepsactief is kan worden geconfronteerd, op te vangen in het fundament. De commissie adviseert de volgende invulling:

- Kom tot lagere lasten op arbeid en een gelijke fiscale behandeling van arbeid. De commissie zet in op zo veel mogelijk gelijke tarieven voor arbeidsinkomsten over het gehele inkomensspectrum voor verschillende fiscale regimes, en denkt daarbij aan het afbouwen van de huidige ondernemersfaciliteiten, het winstaandeel voor DGA's te belasten, en fiscale faciliteiten voor ondernemers te richten op het in de onderneming aangewende kapitaal in de vorm van een vermogens- of een algemene investeringsaftrek.
- De commissie adviseert toe te werken naar een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden waaraan iedereen meebetaalt en spreekt daarbij haar voorkeur uit voor een enkel regime voor alle werkenden ten opzichte van een apart regime voor zelfstandigen. Daarmee worden problemen rond versnippering van uitkeringsrechten, administratieve problemen, vertraging of verlies van opgebouwde uitkeringsrechten vermeden. Zo'n basisverzekering maakt een vrije keuze tussen werkvormen mogelijk en haalt prikkels om geforceerd te kiezen voor een bepaalde contractvorm uit het systeem. De commissie kiest voor de uitvoering voor een publiek uitgevoerde verzekering op basisinkomensniveau. Voor werknemers blijven de verplichte aanvullingen op de basisuitkering bestaan. De commissie ziet bovendien dat re-integratieverplichtingen voor met name kleine werkgevers af kunnen nemen wanneer, in geval er geen herplaatsingsmogelijkheden bij de eigen werkgever mogelijk zijn, het dienstverband kan worden beëindigd en de werkhub/loopbaanwinkels deze verantwoordelijkheid overneemt.
- De commissie is voorstander van een meer gelijke mate van bescherming van werkenden zoals een aanvullende voorziening boven de huidige AOW.

#### **Bouwsteen 5: kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid**

De huidige regulering van activeringsbeleid is niet effectief en slaagt er onvoldoende in om voor iedereen inkomenszekerheid te bieden. De commissie wil komen tot een arbeidsmarktbeleid dat mensen beter activeert en ook meer inclusief is dan nu het geval is. Ze geeft weer dat de plicht om mensen bestaanszekerheid te bieden verbonden moet worden aan het belang van mensen om zich verder te kunnen ontwikkelen en ontplooien. Daarvoor zijn meer investeringen nodig in maatwerk en individuele begeleiding. Voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten geschikte werkplekken worden georganiseerd. De commissie adviseert:

- Voorkom langdurige uitval door tijdig switchen en publiek-private samenwerking. 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. Loopbaanwinkels/werkhubs kunnen hierin een belangrijke rol spelen.
- Organiseer wederkerigheid. Waar het niet mogelijk is mensen tijdig van werk naar werk te brengen, dient een stelsel van sociale zekerheid passende hulp te bieden om verlies aan menselijk kapitaal tot een minimum te beperken. Uitkeringsontvangers dienen vanaf dag één in een gestructureerde

setting te werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt. Binnen deze setting volgen zij talentontwikkelprogramma's en werk-leerprogramma's.

- Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt. Creëer veel meer geschikte werkplekken voor mensen die door falend activeringsbeleid op afstand van de arbeidsmarkt staan.
- Vereenvoudig de bestaande inkomensregelingen. Kansen om tot volwaardige participatie te komen gaan nu te vaak verloren door de complexe combinatie van bijverdienen en het effect daarvan op uitkeringen en toeslagen.