

University of Groningen

Commissie-Borstlap en de regulering van arbeidsrelaties

Peters, S.S.M.

Published in:

TRA: Tijdschrift Recht en Arbeid

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Peters, S. S. M. (2020). Commissie-Borstlap en de regulering van arbeidsrelaties. *TRA: Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2020(6/7), 3-10. [TRA 2020/52]. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D3B999&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Commissie-Borstlap en de regulering van arbeidsrelaties

TRA 2020/52

In januari 2020 verscheen het rapport van de Commissie-Borstlap getiteld 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk'. In deze bijdrage worden de hervormingsstrategie en de arbeidsrechtelijke voorstellen van de commissie besproken. Die voorstellen zien in het bijzonder op het aantrekkelijker maken van de vaste arbeidsovereenkomst, het beperken van het aantal flexibele contractvormen en het komen tot een hanteerbare en eigentijdse invulling van het kwalificatievraagstuk. Kan het herontwerp van de commissie de 'sociale kwestie van onze tijd' redresseren?

1. Inleiding

Tijdens het Labour Law Lands congres eind vorig jaar² spoorde de voorzitter van de Commissie regulering van werk, Hans Borstlap, zijn toehoorders aan naar de film *'Sorry, we missed you'* van Ken Loach te gaan. Niemand zou iets over de problematiek van de flexibilisering van arbeid mogen schrijven zonder die film gezien te hebben, zo was zijn boodschap. Ik besloot er een sectie-uitje van te maken, net voor de kerst. We zagen hoe vader Ricky na het verlies van zijn baan in de bouw enthousiast aan de slag gaat als zelfstandig pakketbezorger en daarvoor een (te dure) bus koopt. Hij moet zeer veel uren maken om überhaupt zijn investering terug te verdienen. Al snel blijkt dat de kersverse 'ondernemer' aan alle kanten klem zit. Zijn (niet-)baas – een postorderbedrijf – bepaalt wat hij doet (route), hoe hij dat doet (elke stap wordt geregistreerd), wanneer hij dat doet en tegen welke (zeer lage) beloning. Uitvallen wegens ziekte kan hij zich niet permitteren maar gebeurt natuurlijk toch, met alle gevolgen van dien. De vrije ondernemer blijkt al snel een gekooid en uiteindelijk geknakt vogeltje. Ondertussen maakt moeder Abby lange dagen met gebroken diensten in de thuiszorg. Als kijker word je meegesleept in de ellende van het gezin en de uitzichtloosheid van de situatie. Je ziet hoe een optelsom van onzekerheden – geen grip op werk, inkomen, arbeidsuren en arbeidstijden – keihard ingrijpt in het gezinsleven van flexwerkers. Na afloop waren we murw geslagen. Gelukkig konden wij rustig bijkomen in onze royaal doorbetaalde kerstvakantie. Maar één ding was (inderdaad) volkomen helder: in het land waar-

in wij willen wonen zou niemand op die manier hoeven te werken en dus: leven.

Maar die mensen zijn er wél, niet alleen in Engeland, waar de film zich afspeelt, maar ook in ons land. Hans Borstlap merkte daarover in zijn toespraak bij de aanbieding van de discussienotitie van de commissie op: "Er dreigt een tweedeling in onze maatschappij tussen diegenen die hoog zijn opgeleid, goed beschermde banen hebben en gezond zijn, en anderzijds een groep voor wie dat niet geldt: die geen goede opleiding hebben, veel minder bescherming hebben, ongezonder zijn en veel meer kans hebben op werkloosheid en armoede. Het lijkt niet overdreven van een 'sociale kwestie' van onze tijd te spreken."³

Dit alles maakte dat ik met hooggespannen verwachtingen uitkeek naar het rapport van de Commissie-Borstlap. Tot welk herontwerp voor de regels met betrekking tot arbeid is de commissie gekomen en kan dat de 'sociale kwestie van onze tijd' redresseren? In deze bijdrage houd ik de arbeidsrechtelijke onderdelen tegen het licht. Voor het socialezekerheidsrechtelijke deel verwijs ik naar de bijdrage van Frans Pennings. Ik zal eerst ingaan op de probleemanalyse van de commissie (par. 2) en haar strategie voor hervorming (par. 3). Vervolgens bespreek ik de arbeidsrechtelijke voorstellen van de commissie (par. 4). Ik sluit af met een conclusie.

2. Arbeidsrechtelijke probleemanalyse

De commissie schetst in de hoofdstukken 2 en 3 de historische ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsregels en de problemen waarmee wij nu worden geconfronteerd omdat die regels niet meer aansluiten bij de 'arbeidswerkelijkheid' van nu. Ik kan me daarin vinden en vat de hoofdlijnen die mijns inziens het belangrijkste zijn samen.

De commissie benadrukt dat de scheidslijn tussen werknemers en zelfstandigen al direct bij de introductie van de dwingendrechtelijke bescherming van werkenden werd gecreëerd. De arbeidsrechtelijke bescherming was slechts voor diegenen die in een gezagsverhouding voor een werkgever werkten. Zij bleken niet in staat eerlijke arbeidsvoorwaarden te bedingen tegenover de 'machtige' werkgever en dat leidde uiteindelijk tot zulke sociaal

¹ Saskia Peters is hoogleraar Arbeidsrecht te Groningen en tevens redacteur van dit blad.

² Utrecht, 21 november 2019 (<https://www.labourlawlands.nl/labourlawlands-2019>).

³ [https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/speech-voorzitter-bij-aanbieding-van-de-discussienotitie; In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 2020 \(hierna: Rapport\), p. 3.](https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/speech-voorzitter-bij-aanbieding-van-de-discussienotitie; In%20wat%20voor%20land%20willen%20wij%20werken?%20Naar%20een%20nieuw%20ontwerp%20voor%20de%20regulering%20van%20werk.%20Eindrapport%20van%20de%20Commissie%20Regulering%20van%20Werk,%202020%20(hierna:%20Rapport),%20p.%203.)

en economisch schrijnende uitkomsten ('sociale quaesitie'), dat de overheid wel móest ingrijpen. Zelfstandigen – destijds vooral middenstanders en vrije-beroepsbeoefenaren – werden geacht hun eigen voorwaarden te kunnen uitonderhandelen en geen behoefte te hebben aan die bescherming. Zo werd vanaf het begin de contractvorm leidend voor de mate van arbeidsrechtelijke bescherming. Die bescherming is opgehangen aan de arbeidsovereenkomst en het is de werkgever die belast wordt met de wettelijke verplichtingen.⁴ In de daarop volgende eeuw zijn de arbeidsrechtelijke voorschriften fors uitgebouwd, vooral voor werknemers met een vast contract. Vanaf de jaren negentig zijn belangrijke socialezekerheidsrisico's (loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen bij ziekte) overgeheveld van het collectief naar de individuele werkgever.

Gaandeweg zijn dus meer verantwoordelijkheden bij de werkgever gelegd.⁵ In het bijzonder vaste arbeidscontracten zijn daardoor duurder en risicovoller geworden voor de werkgever. Als vanaf eind jaren negentig (o.a. de Wet flexibiliteit en zekerheid) de mogelijkheden voor werkgevers om werknemers op flexibele basis voor zich te laten werken groter worden (tijdelijke, uitzend- en oproepcontracten), zijn alle ingrediënten voor een verschuiving van vast naar flex gegeven. Hoewel zowel vaste als flexwerknemers onder gezag voor een werkgever werken, is hun arbeidsrechtelijke bescherming steeds meer uiteen gaan lopen. Tegelijkertijd zien we dan een ontwikkeling ontstaan richting het laten verrichten van arbeid geheel buiten de arbeidsovereenkomst om. Het inschakelen van zelfstandigen wordt aantrekkelijker voor werkgevers: waar arbeid in loondienst duur en risicovol is geworden, is zelfstandige arbeid juist goedkoper geworden (uitbouw fiscale facilitering, afschaffing verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen). De laatste jaren heeft men geprobeerd de toegenomen verschillen qua kosten en bescherming tussen werknemers en zelfstandigen en tussen categorieën werknemers te verkleinen (Wwz, Wet DBA en WAB), maar die verschillen blijven groot – ook in internationaal perspectief. Flexibele arbeid heeft in Nederland, in vergelijking met andere OESO-landen, een ongekende vlucht genomen.⁶ Wij zijn 'kampioen-flex' qua tijdelijke contracten, oproep- en uitzendwerk en zzp-arbeid. Opvallend is dat het aantal zelfstandigen de afgelopen twee decennia in slechts vier OESO-landen is toegenomen – met Nederland aan kop.⁷ De Nederlandse flexibilisering van de arbeidsmarkt is uitzonderlijk en de verklaring ligt dus niet primair in trends

als mondialisering en robotisering, maar in onze regulering van arbeid.⁸

De duurzame arbeidsrelatie staat dus al jaren onder druk. Dit is zorgelijk omdat wij vrijwel alle arbeidsrechtelijke bescherming hebben opgehangen aan de – vooral: vaste – arbeidsovereenkomst. Arbeidsrechtelijke zekerheden werken positief door in andere aspecten van het leven (wonen, gezin, toegang tot scholing).⁹ Juist de zwakkeren op de arbeidsmarkt blijven vaak van die zekerheden verstoken, zodat de scheidslijnen op de arbeidsmarkt die in de maatschappij versterken – een gevaarlijke ontwikkeling.¹⁰ Lastig is verder dat de laatste decennia niet alleen vele nieuwe flex-varianten zijn ontstaan (waaronder recentelijk: platformarbeid), maar dat de 'beschermingsbehoefte' van werkenden daar dwars doorheen loopt. Zo zijn er heel wat vaste werknemers die veel autonomer opereren en een beduidend sterkere sociaaleconomische positie hebben dan veel zzp'ers.¹¹

Deze bevindingen leiden tot de, al door velen getrokken, conclusie: een hervorming is noodzakelijk. In feite begint hier pas het werk van de commissie.

3. Strategie voor hervorming

Hoe kom je tot een hervorming? Een *big bang* – het in één klap fundamenteel doorbreken van de regels en de contractvorm irrelevant verklaren – is volgens de commissie geen realistische optie, alleen al omdat dat Europeesrechtelijk gezien niet kan. Zij acht dit ook niet wenselijk: "Niet alle werkenden hebben immers een identiek niveau van bescherming en toerusting nodig." Omdat niets doen (dus) ook geen optie is, kiest de commissie voor de weg der geleidelijkheid. Er moet stapsgewijs worden toegewerkt naar "een arbeidsmarkt waarin de waarden van werk beter tot hun recht kunnen komen".¹²

Ik meen dat de commissie door het maken van deze keuze een kans heeft gemist. De wetgever is al jaren bezig met lapwerk om de gesignaleerde knelpunten te verzachten. Vaak leidt dat tot verdere uitbouw en complicering van bestaande regels (illustratief zijn de nieuwe regels voor de payrollovereenkomst in BW en Waadi en de voorstellen Wet minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring). De commissie slaat in wezen ook aan het sleutelen en verspijkeren van het huidige, vastgelopen systeem. Positief is wel dat zij dat op verschillende gebieden (fiscaal, arbeids- en socialezekerheidsrecht) tegelijkertijd doet én dat zij het aantal contractvormen probeert

4 Rapport, p. 20.

5 Rapport, p. 34.

6 'OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work', zoals samengevat in Rapport, p. 110. 60% van alle werkenden heeft nog een vast contract (p. 30-31).

7 Rapport, p. 109 (OECD Input).

8 Rapport, p. 110 (OECD Input); vergelijk p. 30. Zie (genuanceerder) over bedoeld verband: P.T. de Beer & E. Verhulp, 'Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?', TRA 2017/81.

9 Zie daarvoor *Het betere werk*, WRR-Rapport 102, 2020.

10 Rapport, p. 32-34.

11 Vergelijk Rapport, p. 39.

12 Rapport, p. 61.

terug te dringen. Ik had echter graag gelezen welk ideaalstelsel de commissie voor zich had gezien als we vanaf nul zouden kunnen beginnen. Daar had zij een geleide strategie naast kunnen zetten: hoe kunnen we daar stapsgewijs zo dicht mogelijk in de buurt komen?

Vermoedelijk zou zij bij het uitdenken daarvan tot veel duidelijkere en principiële uitgangspunten zijn gekomen – hetgeen cruciaal is, ongeacht of men nu het stelsel geheel nieuw ontwerpt dan wel dit herontwerpt zoals de commissie zegt te doen. Nu vangt zij aan met een mooie verhandeling over de ‘waarden van werk’ – economisch, sociaal en maatschappelijk – en maakt zij vervolgens inzichtelijk waardoor die waarden onder druk zijn komen te staan. Daarna maakt zij echter een beperkte en beperkende verbaalslag van die ‘waarden van werk’ in (wat zij noemt) ‘vier vereisten voor de arbeidsmarkt’: ‘wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid’.¹³ Als we de arbeidsrechtelijke regels – die volgens de commissie zo diep ingrijpen in het leven van mensen – gaan herontwerpen, dan vind ik het te mager daaraan als randvoorwaarden slechts vage vereisten ‘voor de arbeidsmarkt’ te stellen en zet ik vraagtekens bij het op gelijk niveau stellen van de economische waarde van werk en de sociale en maatschappelijke waarde.

Naar mijn mening had de commissie de beschermingsbehoefte van arbeidsinkomensafhankelijke werkenden meer en duidelijker centraal moeten stellen. Vervolgens had zij bij het herontwerp kunnen bezien: *op welke arbeidsrechtelijke deel-terreinen* (gelijke behandeling, ontslagbescherming, loonhoogte enz.) en *op welk niveau* dwingende bescherming vereist is (minimumniveau voor alle werkenden en daarboven vrijwillige arrangementen?); of en in hoeverre *gedifferentieerd* moet worden tussen verschillende categorieën werkenden; en hoe de *verantwoordelijkheden* het best kunnen wor-

den verdeeld over individuele werkenden, werkverschaffers¹⁴ en collectiviteiten – daarbij het beschermingsbelang van werkenden (en maatschappij) afwegend tegen het ondernemingsbelang van werkverschaffers (en maatschappij).

4. De voorstellen van de commissie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 reikt de Commissie-Borstlap vijf bouwstenen aan om de door haar gesignaleerde knelpunten te elimineren of te verkleinen. De eerste twee zijn arbeidsrechtelijk van aard. Bouwsteen 1 heet ‘Bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af’ en bouwsteen 2 ‘Creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen’. Onder deze noemers behandelt de commissie uiteenlopende voorstellen. Aangezien ik haar ordening niet zo duidelijk vind, hanteer ik een andere structuur, opgebouwd rond wat mijns inziens de kern van de door de commissie voorgestane arbeidsrechtelijke hervorming is, zie tabel 1.

4.2 Verhoog aantrekkelijkheid vaste arbeidsovereenkomst en verlaag die van de alternatieven

Dit is het kernpunt van de hervormingsvoorstellen van de Commissie-Borstlap: de vaste arbeidsovereenkomst – met al haar voordelen voor werkenden en maatschappij, maar ook voor werkverschaffers – moet weer aantrekkelijk worden. Daarvoor stelt zij uiteenlopende maatregelen voor die onder twee noemers kunnen worden geplaatst.

4.2.1 Verlichting van vast werkgeverschap, verzwaring van flexibel werkgeverschap en opdrachtgeverschap

Dit is een logische en reeds door velen bepleite oplossingsrichting, gelet op de in par. 2 beschreven ontwikkelingen. Ook de commissie constateert dat de vaste arbeids-

Tabel 1

<i>Kern voorgestelde hervorming</i>	<i>Probleemaanpak in hoofdlijnen</i>	<i>Bespreking in</i>
Duurzame arbeidsrelaties moeten weer de norm worden	De vaste arbeidsovereenkomst moet aantrekkelijker worden voor werkgevers door: <ul style="list-style-type: none"> – verlichting plichten vast werkgeverschap – verzwaring plichten flexibel werkgeverschap en opdrachtgeverschap – beperking werknemersbescherming 	par. 4.2 par. 4.2.1 par. 4.2.1 par. 4.2.2
Het alternatief van de ‘flexibele arbeidsrelatie’ moet overzichtelijker worden en beperkt tot (echt) tijdelijk werk	<ul style="list-style-type: none"> – Beperking van het aantal flexibele contractvormen – Beperking ketenregeling 	par. 4.3
Het alternatief ‘zelfstandige arbeid’ is slechts weggelegd voor echte zelfstandigen oftewel ondernemers	Zelfstandige arbeid moet duidelijk kunnen worden onderscheiden van arbeid in loondienst aan de hand van eigentijdse criteria (kwalificatie)	par. 4.4

¹³ Rapport, p. 62.

¹⁴ Ik gebruik die term om zowel werkgevers als opdrachtgevers aan te duiden; de commissie gebruikt daarvoor de term ‘werkgevers’. De term ‘werkenden’ omvat (evenals in het rapport) werknemers en opdrachtnemers.

overeenkomst moet worden ontlast, zowel qua kosten als qua risico's, en de flexibele alternatieven belast.

Bij *verlichting van vast werkgeverschap* wordt vooral gedacht aan het ziekterisico. De voorgestelde maatregelen komen bekend voor: enerzijds verlichting van de loon-doorbetalings- en re-integratieverplichtingen van werkgevers bij ziekte, anderzijds een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, inclusief zelfstandigen.¹⁵ Deze voorstellen, die worden besproken door Frans Pennings, zullen de bestaande kostenverschillen tussen werkgeverschap en opdrachtgeverschap verkleinen. De vraag is echter of het genoeg is. De commissie wil de werkgeversverplichtingen bij ziekte terugbrengen van twee naar één jaar, zoals ten tijde van de Wulbz. Daarmee resteert nog steeds een omvangrijk – en in Europees verband ongekend groot – ziekterisico voor de werkgever. Niettemin zal hiermee de nodige verlichting van het werkgeverschap worden gerealiseerd.

Jammer is dat de commissie niet meer specifieke werkgeverslasten uit de 'stapeling' trekt. Zij volstaat met de opmerking dat 'na een brede inventarisatie' moet worden bezien of al die wettelijke verplichtingen werkelijk noodzakelijk zijn en of zij wel bij de werkgever moeten worden neergelegd.¹⁶ Een eigen inventarisatie was zeer welkom geweest, temeer omdat zij zelf op andere plaatsen concrete maatregelen voorstelt die de arbeidsovereenkomst juist kunnen verzwaren. Bijvoorbeeld het plan van het individuele ontwikkelbudget dat voor alle werkenden gedurende de loopbaan gevuld moet blijven worden. Werkgevers moeten daartoe volgens de commissie maandelijks een percentage van de loonsom bijdragen aan de budgetten van hun werknemers. Die verplichting komt naast die van het betalen van een (échte) transitievergoeding bij einde dienstverband. Hoewel dat ontwikkelbudget ook aan zelfstandigen toekomt, is het advies opvallend vaag over de financiering gedurende de zelfstandige 'loopbaan'. Onduidelijk blijft door wie (of waaruit) die bijdragen moeten worden gedaan: door de zelfstandigen zelf, hun opdrachtgevers, of uit de algemene middelen?¹⁷

Daarnaast adviseert de commissie *de alternatieven zwaarder te belasten*. In de eerste plaats moet het gebruik van *flexibele arbeidscontracten* worden beprijsd. Flexarbeid is nu te goedkoop, omdat werkverschaffers de risico's van een fluctuerend werkaanbod via flexibele contracten afwentelen op individuele werknemers of op het collectief.¹⁸ Naast de al bestaande premiedifferentiatie in de ZW en Wet WIA en de in 2020 ingevoerde premiedifferentiatie naar contractvorm in de WW, denkt de commissie aan een

hogere wettelijk minimumloon of een flex-toeslag bovenop het loon voor werknemers met een tijdelijk contract.

Ook *zelfstandige arbeid* moet zwaarder worden belast. Die arbeid wordt nu kunstmatig goedkoop gehouden door verschillende vormen van fiscale facilitering. De commissie adviseert terecht de grote verschillen in fiscale behandeling van arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid te verkleinen, zoals al jaren breed bepleit is in de literatuur. Verder kan met het recentelijk ingediende wetsvoorstel Wet minimumtarief zelfstandigen een bodem in de tarieven voor zelfstandigen worden gelegd. Het bodemtarief uit het wetsvoorstel is echter zeer laag (bestaansminimumniveau), zal tot veel bureaucratische rompslomp leiden en lijkt nauwelijks handhaafbaar.¹⁹ Ik meen met de commissie dat de gelijkere fiscale behandeling van zelfstandige arbeid het opdrachtgeverschap zal verzwaren, zeker in combinatie met de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en het minimumtarief. Daar staat echter tegenover dat het tijdelijk werkgeverschap ook verzwared wordt en dat voor tijdelijk werk op arbeidsovereenkomst méér dan het normale (minimum)loon moet worden betaald. Als ik daarbij de vele andere aan het werkgeverschap verbonden kosten en risico's (ontslagbescherming, ziekte en arbeidsongeschiktheid, cao, pensioen, enz.) optel, dan vrees ik dat met deze voorstellen flexibele werknemers eerder verder uit de markt geprijsd worden ten opzichte van zelfstandigen.

4.2.2 *Beperking werknemersbescherming in geval van vast contract*

De gedachte van de commissie is: als we méér duurzame arbeidsrelaties willen, dan moet de vaste arbeidsovereenkomst flexibeler worden voor werkverschaffers. Geen externe maar interne flex dus. Zij spreekt over het vergroten van de 'manoeuvrerruimte' of de 'interne wendbaarheid' binnen duurzame arbeidsrelaties.²⁰ Haar voorstellen komen echter neer op het fors inperken van de bescherming van vaste werknemers – dat had zij van mij wel mogen benoemen.

Het gaat in wezen om twee maatregelen. In de eerste plaats krijgt de werkgever *meer flexibiliteit 'gedurende de rit'*. Hij moet arbeidsvoorwaarden zoals functie, arbeidsomvang en loon (tot een bepaald percentage), werklocatie en arbeidstijden, ongeveer eens per jaar 'eenzijdig kunnen wijzigen'. De werkgever kan de werknemer, "indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven", "een aanbod tot wijziging" doen en de werknemer dient dit aanbod te accepteren tenzij sprake is van zwaarwegende belangen aan zijn kant.²¹ Opvallend is dat de commissie spreekt over 'eenzijdig wijzigen' en 'eenzijdige wijzigings-

15 Rapport, p. 65, 80-81. Zie voor dat laatste bijv. S. Montebovi, A. Barrio & P. Schoukens, 'De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland', TRA 2017/82.

16 Rapport, p. 67.

17 Rapport, p. 77.

18 Rapport, p. 67.

19 Aldus ook de commissie, Rapport, p. 72. Europeesrechtelijk gezien kan het minimumtarief niet (veel) hoger worden vastgesteld, zie de concept-MvT bij het conceptwetsvoorstel Wet minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring.

20 Rapport, p. 64-65.

21 Rapport, p. 65.

mogelijkheden' en tegelijkertijd stelt dat de werkgever een 'aanbod' doet dat de werknemer 'dient te accepteren'. Hier lopen de art. 7:613 BW-variant en de *Stoof/Mammoet*-leer van de Hoge Raad door elkaar heen. Ronduit zorgelijk vind ik het uitgangspunt dat de werkgever jaarlijks alle kernelementen van de arbeidsovereenkomst kan aanpassen en dat daarvoor voldoende is dat "bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven". Deze norm is aanzienlijk lichter dan die van art. 7:613 BW en *Stoof/Mammoet* (en de in het criterium vervatte beoordeling behoort tot de ondernemersvrijheid en is dus primair aan de werkgever). Daarbij gaat het om zeer ingrijpende aanpassingen: van functie en beloning tot, zo stelt de commissie, 'deeltijdontslag'. Het rapport maakt niet duidelijk hoe 'deeltijdontslag' moet worden ingepast in het ontslagstelsel, dat immers (nog altijd) uitgaat van de ondeelbaarheid van de arbeidsovereenkomst.²² Ondanks het gebruik van de term 'deeltijdontslag' lijkt de commissie echter uit te gaan van, wat de Hoge Raad noemt, de 'gedeeltelijke feitelijke beëindiging' en wel in het bijzonder de *Stoof/Mammoet*-variant – maar dan in de voorgestelde lightversie. Daarmee blijft men dus buiten het ontslagrecht, zodat de term 'deeltijdbeëindiging' passender is. Opmerkelijk is dat de commissie daarbij geen WW-recht voor de werknemer ziet ontstaan; aangezien er sprake is van arbeidsurenverlies is dit op basis van de huidige regeling wel het geval. Nog opmerkelijker vind ik de argumentatie dat zij "een aan de WW gekoppelde mogelijkheid van deeltijdontslag [afwijst] omdat via een dergelijke regeling ondernemersrisico's kunnen worden afgewenteld op het collectief".²³ Dat is inderdaad zo, maar de vraag is waarom de werkgever dit risico niet zelf hoeft te dragen. En de vervolgvraag is waarom de werknemer zowel de arbeidsrechtelijke gevolgen als de inkomensgevolgen zou moeten dragen. Oftewel: waarom mag de werkgever dit (zoals de commissie noemt) ondernemersrisico niet afwentelen op het collectief maar wél op de werknemer? Hier worden fundamentele keuzes gemaakt door de commissie, maar die worden geëxpliciteerd noch toegelicht.

Dit voorstel maakt van vaste werknemers – in de praktijk waarschijnlijk vooral die aan de onderkant van de arbeidsmarkt – vaste krachten zonder vaste uren en zonder vaste beloning. Werknemers zullen de jaarlijkse 'wendbaarheidswijzigingen' van hun werkgever met angst en beven afwachten. Wordt hun voltijdcontract een deeltijdcontract of wordt hun deeltijdcontract wederom kleiner? Door opgedrongen deeltijdontslagen zullen meer werknemers ge-

dwongen worden een tweede deeltijdbaan te zoeken. Het combineren van banen wordt echter bemoeilijkt doordat de uren in al die banen vervolgens weer kunnen stijgen of dalen, of omdat de locatie of werktijden worden aangepast. Overigens zet de commissie tegenover de werkgeverswendbaarheid een grotere interne wendbaarheid voor werknemers, maar hier blijkt het om al bestaande rechten uit de Wet flexibel werken te gaan. Het laat zich raden wie het onderspit delft als werkgever en werknemer hun wendbaarheidsbescherming jegens elkaar in stelling brengen. De commissie constateert nota bene zelf dat werknemers de mogelijkheden uit de Wfw in de praktijk lastig lijken te realiseren.²⁴

Hoewel ik grotere interne flexibiliteit op zich geen gekke gedachte vind, meen ik toch dat een dergelijke duurzame arbeidsrelatie zonder zekerheden de waarden van werk niet dichterbij brengt. Ik zou de al bestaande mogelijkheden voor werkgevers om arbeidsvoorwaarden te wijzigen dus niet willen vergroten. Ik zie meer heil in andere oplossingsrichtingen die de commissie elders aandraagt, zoals werknemers meer autonomie en afwisseling in het werk geven (hetgeen innovatief en ondernemend gedrag zou stimuleren, terwijl onzekerheid dat gedrag juist afremt²⁵), in combinatie met werkelijk continue scholing en ontwikkeling. Dat zijn ook manieren om de gewenste flexibiliteit (voor beide partijen!) in duurzame arbeidsrelaties te brengen.

De tweede maatregel is het *vermindere van de ontslagbescherming* van vast personeel. Deze ontslagbescherming is internationaal gezien bijzonder groot en zit vooral in de verplichte preventieve toetsing en de transitievergoeding.²⁶ De commissie relativeert dit wel, onder andere door te wijzen op de onlangs ingevoerde verlichting van het ontslagregime (cumulatiegrond-i, verlaging en soms compensatie transitievergoeding). Dit zijn mijns inziens slechts kleine stapjes, zodat het logisch is aan verdere verlichting te denken. De commissie adviseert de preventieve toets te behouden (opdat het procesinitiatief niet bij de werknemer komt te liggen) en voor bedrijfseconomische ontslagen vast te houden aan de huidige regels, in het bijzonder het afspiegelingsbeginsel, om willekeur te voorkomen. Zij meent echter dat ontbinding van de arbeidsovereenkomst *altijd* mogelijk moet zijn om persoonlijke redenen (de enige 'tenzij' is een opzegverbod). Als voor de ontbinding geen redelijke grond is, kan de kantonrechter de werkgever bestraffen door de werknemer een vergoeding toe te kennen.²⁷

Ik vind dit voorstel erg rigoureu. De werknemer wordt onderworpen aan de grillen van zijn werkgever: als zijn baas hem te lastig of te duur vindt, dan is hij zijn baan kwijt. Ook bij bedrijfseconomische ontslagen kan de

22 Zie HR 21 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:283, *AR Commentaar* Kruit 2020-0216 (*Victoria*), r.o. 3.2.1-3.2.4 en de uitleg die daarin wordt gegeven aan het gebruik van de term 'gedeeltelijk ontslag' in de *Kolom*-beschikking (ECLI:NL:HR:2018:1617). Niettemin lijkt de recentere jurisprudentie van de Hoge Raad wel naar het toestaan van 'deeltijdontslag' te tenderen, nu daarin allerlei varianten van 'gedeeltelijke feitelijke beëindiging' uitdrukkelijk worden erkend en ingepast in het ontslagrechtelijk systeem. Voorts zie ik daarvoor aanwijzingen in *Victoria*, r.o. 3.2.4, waarin de Hoge Raad stelt dat het zijn rechtsvormende taak te buiten gaat om te voorzien in de mogelijkheid van gedeeltelijke ontbinding en hij refereert aan de voorstellen van de Commissie-Borstlap om gedeeltelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst mogelijk te maken.

23 Rapport, p. 65.

24 Rapport, p. 66.

25 Rapport, p. 38.

26 Rapport, p. 36.

27 Rapport, p. 66.

werkgever via een persoonsgebonden ontbindingsverzoek sturen wie ontslagen wordt. Dat de kantonrechter aan zo'n ontbinding mogelijk een flink prijskaartje hangt, zal vooral voor oudere werknemers niet opwegen tegen het verlies van hun baan. Dit gat dat de commissie in de ontslagbescherming schiet, is des te gevaarlijker gelet op de stijgende pensioenleeftijd. Dit is geen terugkeer naar de oude ontbindingspraktijk; het voorstel gaat veel verder, want het impliceert een absolute afkooppraktijk: onredelijke ontslagen kunnen altijd, zij het tegen betaling. Alleen de begrenzing van de opzegverboden blijft overeind. Ik voorzie hier ook een wendbaarheidsverschil tussen grotere, vaak kapitaalkrachtigere, werkgevers en kleinere werkgevers. Kortom: verlichting van de ontslagbescherming kan de vaste arbeidsovereenkomst aantrekkelijker maken²⁸ en daarvoor is ook ruimte, maar liever niet op deze manier. Ik zou dan eerder denken aan de oude, soepele ontbindingsregeling in aangepaste vorm, waarbij (anders dan destijds) een neutrale ontbinding juist géén ontslagvergoeding oplevert; dat laatste is niet nodig naast de door de Commissie-Borstlap voorgestelde standaardregelingen (budget en/of vergoeding gericht op ontwikkeling en transitie).

4.3 *Beperking contractvormen tot drie rijbanen en tijdelijk = tijdelijk*

Het voorstel van de commissie om het aantal alternatieven qua contractvorm te beperken, omarm ik. Er is in Nederland een waaier aan contractvormen ontstaan, waarin vaak creatief gebruik wordt gemaakt van driehoeks- (of nog meer partijen)relaties. Deze contractvormen zijn vaak ontstaan om arbeidsrechtelijke regels te omzeilen en lokken vervolgens een reactie van de wetgever uit. Met als gevolg dat het woud aan arbeidsrechtelijke regels al maar dichtert en onoverzichtelijker wordt – iets waar alle werkenden en goedwillende werkgevers onder lijden en dat de maatschappij veel geld kost. Het lijkt daarom een goede zet om het stelsel van contractvormen te beperken tot drie 'rijbanen': de arbeidsovereenkomst (voor onbepaalde of bepaalde tijd), de uitzendovereenkomst,²⁹ en de rijbaan voor zelfstandigen met hoofdzakelijk de opdracht- en aannemingsovereenkomst. Driehoeksrelaties worden voorts afgeremd door de hoofdregel dat de ondernemer in (of voor) wiens onderneming de arbeid wordt verricht, wordt aangemerkt als werkgever.³⁰ Daarop worden vervolgens wel verschillende uitzonderingen geformuleerd (uiteraard voor 'echte' uitzending want dat is een rijbaan, maar ook voor bijvoorbeeld intra-concerndetachering) – de lengte daarvan illustreert de complexiteit. En dan is er ook nog de variant 'bemiddeling' die aan belang wint met de opkomst van digitale bemiddelingsplatforms. Terecht wordt voorgesteld

bij deze bemiddelaars meer verantwoordelijkheden te leggen (voor afdracht van (loon)belasting en/of premies). Ik waardeer dat ook digitale (werk)platforms geen sluiproute mogen kiezen van de commissie: ook zij zitten ergens op de snelweg en zijn dus ofwel werkgever ofwel uitzendwerkgever ofwel bemiddelaar. Kortom: zo simpel als het klinkt – drie rijbanen – is het niet, maar de denkrichting is goed en opvallend gedetailleerd uitgewerkt. Kennelijk was dit geen punt van controverse binnen de commissie.

Voorts wil de commissie waarborgen dat tijdelijk – of eigenlijk: flexibel – werk ook echt tijdelijk wordt ingezet. Het is immers onwenselijk dat werknemers structureel op tijdelijke contracten of structureel op contracten zonder vaste arbeidsurenomvang worden ingezet. Ik voeg daaraan toe dat de eerste variant in strijd is met de Europese richtlijn (1999/70/EG) en de tweede in strijd is met (niet de letter maar) de geest daarvan. Verschillende voorgestelde maatregelen – geen structurele uitzending naar één inlener en het verder beperken van de oproepcontracten door het gebruik van urennormen (minimaal) per kwartaal verplicht te stellen – juich ik daarom toe.

De voorstellen voor tijdelijke arbeidsovereenkomsten hadden overtuigender gekund. De commissie gaat verder met het twee/drie-jaar-pingpongspel en klapt de maximale ketenduur – recentelijk naar drie jaar geWABt – terug naar twee. Zoals gebruikelijk in dit spel: zonder onderbouwing. Het is jammer dat niet nader wordt ingegaan op het koppelen van het gebruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten aan rechtvaardigingsgronden (objectieve redenen), terwijl de commissie zelf stelt dat een tijdelijk contract idealiter alleen een optie zou zijn als "de aard van het werk dit rechtvaardigt". Vervolgens doet zij deze optie af met de opmerking dat zij handhavingsproblemen verwacht en dat voor specifieke sectoren uitzonderingen kunnen worden gecreëerd.³¹ Ter verdediging van een kortere totale ketenduur had de commissie juist goed een maatwerk-afwijkmogelijkheid à la art. 7:668a lid 5 BW in stelling kunnen brengen, waarin de eisen van ketenmaxima, cao en objectieve reden worden gecombineerd.³² In andere Europese landen bevat de wet zelf specifieke objectieve redenen, al dan niet gecombineerd met ketencriteria.³³ Een beschouwing over deze mogelijkheden had het advies aan scherpte kunnen laten winnen.

4.4 *Kwalificatie arbeidsovereenkomst: scherpe afbakening aan de hand van eigentijdse criteria*

"De commissie meent dat de druk op de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen afneemt indien arbeid fiscaal gelijk(er) wordt belast en basale risico's rondom werk zijn afgedekt."³⁴ Deze druk wordt ook weggenomen door de vaste arbeidsovereenkomst minder vast te maken.

28 Dat heb ik, met Roozendaal, zelf ook bepleit, zie S.S.M. Peters & W.L. Roozendaal, 'Vrijheid, gelijkheid en broederschap op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw', TRA 2017/84.

29 In de definitie van uitzendovereenkomst wordt de allocatiefunctie als vereiste opgenomen, Rapport, p. 67.

30 Rapport, p. 72-75.

31 Rapport, p. 67.

32 Daarnaast is er de mogelijkheid van art. 7:668a lid 8 BW (eisen van cao en ministeriële regeling).

33 Bijv. Duitsland (§ 14 Teilzeit- und Befristungsgesetz).

34 Rapport, p. 69.

Andere maatregelen voeren de druk echter weer op: in de ‘nieuwe regulering van werk’ zijn flexibele arbeidsovereenkomsten immers duurder, minder flexibel, minder lang mogelijk en zijn bepaalde vormen helemaal niet meer toegestaan. Hoewel met deze hervormingen het speelveld gelijk is getrokken voor verschillende werkenden en werkverschaffers, zal het niet zo zijn dat “voortaan het werk de contractvorm bepaalt en niet de regels”, zoals de commissie beweert.³⁵ Daarvoor blijven de verschillen qua risico’s en kosten tussen werkgeverschap (arbeidsovereenkomst) en opdrachtgeverschap (het inschakelen van zelfstandigen, kortweg ‘de zzp-route’) te groot. Dit betekent dat bij deze hervorming een scherpe afbakening tussen een werknemer en een zelfstandige cruciaal blijft. De praktijk toont echter al jaren aan dat dit nauwelijks mogelijk is, zeker niet vooraf. Als het kwalificatieprobleem en het daaraan verbonden handhavingsprobleem niet worden opgelost, dan is dit de achilleshiel van het advies.

De commissie reikt twee ideeën aan om te komen tot een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers. In de eerste plaats stelt zij voor nadrukkelijker aan te sluiten bij de leer van het Hof van Justitie ten aanzien van het Europese werknemersbegrip. “De aansluiting komt (...) erop neer dat het type contract, met andere woorden: de partijbedoeling, niet langer relevant is bij de beoordeling van de arbeidsrelatie”. In art. 7:610 BW moet worden geëxpliciteerd dat de feitelijke uitvoering van de arbeid bepalend is. Daarmee “wordt de partijbedoeling in feite irrelevant bij de kwalificatie van een arbeidsrelatie” en zouden meer afhankelijke werkenden onder het arbeidsrecht gaan vallen.³⁶ De commissie doet het hier voorkomen alsof volgens de Nederlandse kwalificatieleer – ergo: de jurisprudentie van de Hoge Raad – de partijbedoeling (door haar zelfs gelijkgesteld aan ‘het type contract’) wél bijzondere relevantie heeft. Mijns inziens ten onrechte. Volgens de Hoge Raad zijn “de werkelijk bestaande wederzijdse rechten en verplichtingen” beslissend en die worden dan ook beoordeeld, aan de hand van zowel de afspraken op papier als de uitvoering van de overeenkomst.³⁷ Daaruit volgt volgens de Hoge Raad dat “geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de wil van partijen ten aanzien van de juridische kwalificatie van hun overeenkomst”.³⁸ Terzijde: dit laat ruimte om aan die ‘kwalificatie-wil’ soms enige betekenis toe te kennen en daarvoor kan mijns inziens aanleiding zijn als 1. er sprake is van een twijfelgeval, waarin 2. de werkende een bepaalde maatschappelijke positie heeft en 3. juist op *zijn* initiatief de overeenkomst anders is vormgegeven dan

gebruikelijk is bij een arbeidsovereenkomst (zoals in de *Groen/Schoevers*-casus).

Mijn conclusie is dat dit idee een niet-bestaand probleem oplost en ons dus niet dichterbij een ‘hanteerbare afbakening’ brengt.

Het tweede idee ziet op een meer ‘eigentijdse afbakening’ tussen zelfstandigen en werknemers. De commissie geeft een goede voorzet: er zou bij de beoordeling van de gezagsverhouding meer gewicht moeten worden toegekend aan de inbedding van de werkende in de organisatie van de werkverschaffer en aan de vraag of de verrichte activiteiten behoren tot de reguliere activiteiten van die organisatie.³⁹ Dit sluit inderdaad goed aan bij de Europese jurisprudentie, waarin veel belang wordt gehecht aan het ondernemerschap van de werkende; daarvan is bijvoorbeeld geen sprake (meer) als hij niet-zelfstandig zijn marktgedrag kan bepalen maar volledig afhankelijk is van zijn opdrachtgever.⁴⁰ Met deze ‘Europese invulling’ van de kwalificatiecriteria zullen bijvoorbeeld veel platformwerkers op arbeidsovereenkomst werkzaam blijken te zijn. Anderzijds biedt dit geen oplossing voor vele andere afhankelijke zelfstandigen die niet binnen de arbeidsorganisatie van een ander vallen.

Niettemin kan overdenking van de kwalificatiecriteria in het licht van de Europese jurisprudentie en de nieuwe werkelijkheid op de arbeidsmarkt natuurlijk geen kwaad. Het lijkt mij nuttig daarbij aandacht te vragen voor het *strategisch vormgeven van de overeenkomst* – een tactiek waarmee de werkgevende partij het nodige zand in de kwalificatiemachine kan strooien. Daarmee doel ik op het opnemen van allerlei bepalingen in contracten, vaak van platformwerkers, die (bedoeld zijn te) wijzen op het ontbreken van een gezagsverhouding (of van de verplichting arbeid te verrichten), maar die in de praktijk geen realiteitswaarde hebben. Bijvoorbeeld een clause van ‘vrije vervanging’ in contracten van maaltijdbezorgers voor wie het doorgeven van bezorgingsritjes in de praktijk zinloos, soms zelfs onmogelijk, is. Zulke ‘strategische clauses zonder praktische realiteitswaarde’ zijn mijns inziens irrelevant bij de beoordeling van de arbeidsrelatie, nu het niet om “werkelijk bestaande wederzijdse rechten en verplichtingen” gaat. Lagere rechters gaan daar echter verschillend mee om,⁴¹ zodat de kwalificatieleer van de Hoge Raad kennelijk verduidelijking behoeft. Wellicht had de commissie een vergelijkbaar punt voor ogen in de passages over de partijbedoeling.

Hoe het ook zij, duidelijk is dat de kwalificatie van de overeenkomst pas werkelijk mogelijk is, als daarbij de uit-

35 Maar daar komt zij op deze pagina weer op terug, zie p. 69.

36 Rapport, p. 69-70. In dezelfde zin (commissielid) J.P.H. Zwemmer, ‘De drie rijbanen van de Commissie Borstlap’, *Arbeidsrecht in context* 2020, afl. 1, p. 3 en 5.

37 Duidelijk verwoord in het *Notarissen*-arrest, HR 17 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8926; zie ook HR 25 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3887 (*Gouden Kooi I*).

38 *Gouden Kooi I*, r.o. 3.3.2 en *Notarissen*-arrest, r.o. 3.4.3.

39 Dit idee is overigens niet nieuw. Zie bijv. de analyse van S. Saïd, ‘Organisatorische inbedding: een bruikbaar kwalificatiecriterium of voer voor juristen?’, *TRA* 2020/14.

40 HvJ EU 4 december 2014, C-413/13 (*FNV KIEM*), r.o. 33.

41 Zie de tegengestelde *Deliveroo*-zaken (ECLI:NL:RBAMS:2019:198 versus ECLI:NL:RBAMS:2018:5183).

voering wordt betrokken. Dit betekent dat kwalificatie vóóraf, zuiver op basis van de rechten en plichten op papier, niet mogelijk is. Ik vrees dat ook mét een modernere invulling van de criteria de uitkomst van de kwalificatie niet steeds zal leiden tot een 'rechtvaardige uitkomst'.⁴² Mijn conclusie is dat de commissie de druk op de kwalificatie weliswaar wat verlicht, maar dat dit grote probleem, en dus ook het probleem van de schijnzelfstandigheid, niet wordt opgelost.

5. Conclusie

Hoe zou het Ricky en Abby zijn vergaan als zij zouden werken onder het stelsel van arbeidsregulering zoals de Commissie-Borstlap dat voor zich ziet? Die vraag is lastig te beantwoorden omdat de commissie niet met een herontwerp voor dat stelsel komt. De eerste zinnen van het advies zijn wat dat betreft tekenend: "We moeten in Nederland de bakens verzetten. Dit is de kern van het advies van de Commissie". Het is natuurlijk goed dat de commissie met deze dringende boodschap de urgentie van de problematiek onderstreept, maar de noodzaak van het verzetten van de bakens was inmiddels wel tot (vrijwel) iedereen doorgedrongen.⁴³

Dit is dus niet de kern van maar veeleer het vertrekpunt voor haar advisering. De kern van het arbeidsrechtelijke deel van het advies van de commissie laat zich in één Trumpiaanse uitroep samenvatten: *make the permanent employment contract great again!*

De duurzame arbeidsrelatie moet voor zowel werkverschaffers als werkenden weer aantrekkelijk worden. Hiertoe adviseert de commissie enerzijds om de flexibele alternatieven te beperken en de verplichtingen verbonden aan flexibel werkgeverschap en opdrachtgeverschap te verzwaren. Anderzijds doet zij voorstellen om de verplichtingen verbonden aan het vaste werkgeverschap te verlichten en om de (ontslag)bescherming van vaste werknemers te beperken. 'Vast' moet goedkoper, minder risicovol en flexibeler worden. Hoewel de beschermingsbeperkende voorstellen mijns inziens te rigoureuus zijn, heb ik veel andere (meer of minder) positief beoordeeld. De aanpassingen die de commissie voorstelt op sociaal en fiscaal gebied zullen het speelveld voor (vaste) werknemers en zelfstandigen zeker gelijkjer trekken, maar zullen niet ertoe leiden dat voortaan het feitelijk (te) verrichte(n) werk leidend wordt voor de contractvorm in plaats van de regels. Een scherpe afbakening tussen arbeidsovereenkomst/werknemer en opdrachtovereenkomst/zelfstandige blijft dus cruciaal, terwijl al jaren blijkt hoe lastig die kwalificatie én de handhaving daarvan in de praktijk zijn. De commissie formuleert wel enkele ideeën die voor sommi-

ge werkenden tot rechtvaardigere uitkomsten van de kwalificatie kunnen leiden (pakketbezorger Ricky zou dan vermoedelijk geen ondernemer maar werknemer zijn), maar die lossen het kwalificatie- en handhavingsprobleem niet op.⁴⁴ Dit is daarom mijns inziens de arbeidsrechtelijke achilleshiel van het advies.

De voorstellen op de verschillende deelreinen kunnen in potentie tot een werkelijke hervorming leiden. Maar de commissie reikt, zoals zij zelf zegt, niet meer dan 'bouwstenen voor de komende kabinetperiode(n)' aan. Het echte werk moet dus nog gedaan worden. Onder die bouwstenen zijn uiteenlopende ideeën geschaard, sommige opvallend gedetailleerd uitgewerkt. Richtinggevend waren vier, vrij vage, 'vereisten voor de arbeidsmarkt', te weten wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. Daarmee moeten de toekomstige bouwers het doen. Ik had liever gezien, en de adviesaanvraag nodigde daar ook toe uit,⁴⁵ dat de commissie zich primair had gericht op het formuleren van duidelijke en vooral principiële uitgangspunten⁴⁶ voor de stelsel-herbouw.

⁴² Vergelijk de Adviesaanvraag, *Stcrt.* 2018, 64352, p. 3.

⁴³ Vergelijk de opmerkingen in de adviesaanvraag (brede consensus onder wetenschappers en instanties als CPB, EU, IMF, OESO) en de opmerking van de OESO dat onze gesegmenteerde arbeidsmarkt een *point of no return* nadert (*Stcrt.* 2018, 64352, p. 3 respectievelijk Rapport, p. 110).

⁴⁴ Hetgeen de commissie overigens zelf erkent, Rapport, p. 70.

⁴⁵ Instellingsregeling Commissie regulering van werk, *Stcrt.* 2018, 64352, p. 4 (subvraag b).

⁴⁶ Zie par. 3.