

Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën, van **07 NOV. 2018**, nr. 2018-0000179085, tot instelling van de Commissie regulering van werk (Instellingsregeling Commissie regulering van werk)

**De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën,**

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

## **Besluiten:**

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. de Minister: de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- b. de Commissie: de Commissie regulering van werk.

### **Artikel 2. Instelling**

Er is een Commissie regulering van werk.

### **Artikel 3. Taak**

De Commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar en advies uit te brengen aan het kabinet over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties met als doel deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst. De Commissie rapporteert over haar bevindingen.

### **Artikel 4. Instellingsduur**

De Commissie wordt ingesteld met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst en wordt opgeheven na oplevering van het rapport.

### **Artikel 5. Samenstelling en benoeming**

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste negen andere leden.

2. De voorzitter en de andere leden van de Commissie worden door de Minister benoemd. De voorzitter en de andere leden kunnen door de Minister worden geschorst en ontslagen. Het aanzoeken van nieuwe leden geschiedt op aanbeveling van de voorzitter.
3. De leden brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in en treden niet op als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep.

#### **Artikel 6. Secretariaat**

1. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.

#### **Artikel 7. Werkwijze**

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De Commissie kan zich op onderdelen van haar taak laten bijstaan door personen van zowel binnen als buiten de overheid, van wie de deskundige inbreng van belang kan zijn voor het onderzoek.

#### **Artikel 8. Rapport**

1. De Commissie brengt uiterlijk 1 november 2019 een rapport uit aan de Minister.
2. Het rapport wordt algemeen beschikbaar gesteld.
3. Indien de Commissie daartoe aanleiding ziet in de bevindingen van het onderzoek, doet zij tussentijds verslag aan de Minister.
4. Indien onvoorziene omstandigheden naar het oordeel van de Commissie in de weg staan aan het tijdig uitbrengen van het rapport, dan stelt zij de Minister daarvan onverwijld op de hoogte.

#### **Artikel 9. Archivering**

De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### **Artikel 10 Inwerkingtreding**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

#### **Artikel 11. Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie regulering van werk.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

## Toelichting

### Inleiding

Onderhavige regeling heeft tot doel de instelling van de commissie [naam]. Aanleiding tot het instellen van deze commissie is dat er met het oog op de toekomst reden is grondig te kijken naar de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties op de arbeidsmarkt in Nederland.

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er in veel opzichten goed voor. De arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit en het inkomen van werkenden zijn internationaal gezien hoog en het aandeel werkende armen is laag. Er zijn echter ook duidelijke aandachtspunten zichtbaar. Werknemers geven in onderzoeken aan dat zij nog steeds de voorkeur geven aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd<sup>1</sup>, maar vooral jongeren werken steeds minder op basis van zo'n contractvorm en het aandeel werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst is de afgelopen 20 jaar flink afgenomen.<sup>2</sup> Daarnaast is de diversiteit aan contractvormen op de arbeidsmarkt toegenomen: het aandeel zzp'ers en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd groeit, evenals het aandeel arbeidsrelaties waarbij intermediairs een rol spelen. Voornamelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn er indicaties dat er sprake is van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden.<sup>3</sup> Hierbij speelt dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie bij zelfstandigen en de handhaving daarvan lastig is. Uit onderzoek komt naar voren dat het de vraag is of de uitkomst van de kwalificatie, ook in die gevallen waarin wel duidelijkheid bestaat, nog past bij de opvattingen die hierover in de maatschappij leven, en dat de druk op de kwalificatie in ieder geval deels wordt veroorzaakt door de grote verschillen in kosten en risico's (op fiscaal, civielrechtelijk en sociaalrechtelijk terrein) tussen werknemers en zelfstandigen.<sup>4</sup>

Ook de context van economie en samenleving is veranderd. Ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en globalisering kunnen ervoor zorgen dat banen en taken veranderen, verdwijnen en erbij komen, en kunnen ook impact hebben op de organisatie van arbeid in bedrijven. Door technologische veranderingen kan werk makkelijker op een niet-traditionele manier worden georganiseerd (bv platformwerk). Tegelijkertijd lijkt ook de maatschappelijke positie van een deel van de werkenden veranderd. De beroepsbevolking is gemiddeld zowel hoger opgeleid als welvarender dan in het verleden. Dit roept de vraag op of, vergeleken bij het verleden, bepaalde groepen werkenden een grotere behoefte hebben om zelf meer keuzes te kunnen maken voor wat betreft de manier van werken en de hoogte van bescherming dan mogelijk is binnen de bestaande wet- en regelgeving.

De huidige wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsmarkt heeft grofweg twee doelen. Ten eerste het bieden van bescherming. Het gaat hierbij om de bescherming die het arbeidsrecht onder meer biedt voor ontslag, regels over tijdelijk en flexibel werk, bescherming tegen onderbetaling en het scheppen van een gelijk speelveld (door bv. het minimumloon en cao's) en de bescherming

---

<sup>1</sup> Ecorys, Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, 2013

<sup>2</sup> CPB, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, 2016

<sup>3</sup> Ministerie van Financiën, Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel, 2015, p. 28-29

tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid via de sociale zekerheid. Deze bescherming is – op enkele uitzonderingen na<sup>5</sup> - gekoppeld aan de arbeidsovereenkomst, waardoor zelfstandigen die werken op basis van een overeenkomst van opdracht hier buiten vallen. Het tweede doel is het bevorderen van een goed functionerende arbeidsmarkt door bedrijven in staat te stellen werknemers in dienst te nemen en zelfstandigen in staat te stellen om werk te verrichten. Deze twee doelen kunnen op gespannen voet staan met elkaar omdat meer bescherming voor werknemers kan leiden tot hogere kosten of risico's voor werkgevers waardoor minder werkenden toegang hebben tot deze bescherming. Ook kan een verschil in bescherming tussen contractvormen ervoor zorgen dat het voor werknemers moeilijker is om over te stappen naar een andere baan waar ze het meest tot hun recht komen en dat het voor werkgevers/opdrachtgevers moeilijker is voldoende vakbekwame werkenden te vinden.

Het kabinet vindt deze doelen nog steeds relevant. Er lijkt echter een brede consensus te bestaan onder wetenschappers en instanties als het CPB, EU, IMF en OESO dat de werking van de arbeidsmarkt in Nederland verbeterd kan worden als de verschillen in kosten en risico's (en dus bescherming) tussen contractvormen (tussen zzp'ers en werknemers en tussen verschillende types werknemers) worden verkleind door de wet- en regelgeving aan te passen.<sup>6</sup> Achtereenvolgende kabinetten hebben maatregelen genomen om de wet- en regelgeving en de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten. Het huidige kabinet zet met de maatregelen in het regeerakkoord verdere stappen om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen.

Met het oog op de lange termijn zijn wellicht grotere en fundamenteelere aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig om deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst. De instelling van deze commissie heeft als doel te bezien in hoeverre dit zo is, en te adviseren welke aanpassingen in de wet- en regelgeving in samenhang hiervoor kunnen zorgen.

### **Adviesvraag**

Dit advies beziet de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties. Het gaat hierbij om de juridische afbakening van de arbeidsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht en de andere overeenkomsten met betrekking tot het uitvoeren van werk in het Burgerlijk Wetboek (wat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming). Het gaat ook om de wet- en regelgeving die volgt uit de overeenkomsten. Dit betreft onder andere het ontslagrecht, de ketenbepaling, regels rond collectief onderhandelen, bescherming tegen onderbetaling en het faciliteren van een gelijk speelveld, en regelingen die beschermen tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Aangezien de loonheffing en de fiscale ondernemersfaciliteiten een rol spelen in de keuze een werknemer of zzp-er in te huren of voor de werkende om als zzp-er te werken is de aan de arbeidsmarkt rakende fiscale regelgeving, waaronder de fiscale ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting, ook onderdeel van de opdracht.

---

<sup>4</sup> Flier e.a., Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, 2017, p. ii en 25

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de Wml-ovo en fictieve dienstbetrekkingen

<sup>6</sup> CPB, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, 2016; Europese Commissie, European Semester Country Report Netherlands 2018, 2018; IMF, Concluding Statement of the Article IV Consultation, 2018; OECD, Economic Review of the Netherlands, 2018

Voor dit advies kan gedacht worden aan de volgende subvragen:

a) Welke ontwikkelingen in de positie van werkenden op de arbeidsmarkt en de relatie met hun werkgever of opdrachtgever hebben plaatsgevonden en worden in de toekomst verwacht, en hoe fundamenteel zijn deze ontwikkelingen?

Het gaat hierbij om een empirische analyse van de vraag hoe ontwikkelingen in technologie, globalisering, economie en samenleving de voorkeuren en keuzes van werk- en opdrachtgevers beïnvloeden bij de organisatie van arbeid in bedrijven (waaronder de inzet van flexibele arbeid), welke invloed dit heeft op de voorkeuren en keuzes van werk- en opdrachtgevers en werkenden ten aanzien van de manier waarop ze hun arbeid organiseren en uitvoeren, wat dit betekent voor de onderhandelingspositie van zowel werk/opdrachtgevers als werkenden, welke ontwikkeling zich heeft voorgedaan in de voorkeuren van werkenden wat betreft niveau, duur en type bescherming (in het arbeidsrecht en sociale zekerheid) en in hoeverre deze ontwikkelingen qua omvang of richting nieuw of anders zijn dan in het verleden, ook in vergelijking met andere ontwikkelde economieën.

b) In hoeverre sluit de vormgeving van de huidige regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties aan bij de doelen van de regulering en de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) die van de toekomst?

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de overeenkomsten in het Burgerlijk Wetboek die betrekking hebben op het uitvoeren van werk en de daaraan verbonden bescherming aansluiten bij de beoogde bescherming van werkenden en het bevorderen van een goed functionerende arbeidsmarkt; dit mede in het licht van de behoeften van werkenden, de balans tussen keuzevrijheid en solidariteit, de maatschappelijke opvattingen en de omstandigheden op de huidige (en toekomstige) arbeidsmarkt. Specifiek spelen hier de vragen of de criteria op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen werknemer en zelfstandige (gezag/loon/persoonlijke arbeid) en tussen verschillende verschijningsvormen van de arbeidsovereenkomst in het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht en het fiscaal recht nog voldoende onderscheidend zijn om het bestaande verschil in rechten en plichten rechtvaardigen; hoe het groeiende aantal arbeidsrelaties waarbij intermediairs een rol spelen moet worden gezien, en of de huidige sanctie- en handhavingsmogelijkheden passend zijn.

c. Welke aanpassingen zorgen ervoor dat de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties beter aansluit bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst, rekening houdend met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

De commissie wordt gevraagd concrete varianten voor de (middel)lange termijn aan te leveren op arbeidsrechtelijk, socialezekerheids- en fiscaal gebied, waarbij verschillende scenario's qua ambitieniveau kunnen worden gehanteerd. Het advies dient ook de effecten op arbeidsmarkt en economie, inkomensverdeling, lasten voor bedrijven en huishoudens, overheidsfinanciën en (kans)ongelijkheid in beschouwing te nemen.

Inhoudelijk gaat het om de vraag op welke wijze werkenden onder de bescherming van de in het BW benoemde overeenkomsten en de daaraan gekoppelde sociale zekerheid zouden moeten vallen en welke (vormen van) onderscheid binnen de groep werkenden daarbij wenselijk is. De commissie wordt in dit verband gevraagd ook in ieder geval in te gaan op een tweetal concrete kwesties. Ten eerste of een aanpassing van de definitie van de uitzendovereenkomst wenselijk is, bijvoorbeeld door het formeel en materieel werkgeverschap bij payrolling bij elkaar te brengen. Ten tweede of er een passender alternatief is voor het maken van onderscheid tussen werknemer en zelfstandige in het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht en het fiscaal recht dan de huidige criteria loon/gezag/persoonlijke arbeid, en zo ja hoe de criteria, met name het gezagscriterium, moeten worden herijkt en verduidelijkt. Hierbij is ook de vraag aan de orde of en hoe zelfstandig ondernemerschap via de invoering van een ondernemersovereenkomst een eigen plek zou kunnen krijgen in het burgerlijk wetboek. Dit zou de positie van zelfstandig ondernemers kunnen verhelderen en verstevigen.

Voor de sociale zekerheid speelt de vraag welke risico's moeten worden afgedekt voor welke duur en welke werkenden onder de werkingssfeer zouden moeten vallen. Een gerelateerd vraagstuk is of de werkingssfeer van de sociale zekerheid moet worden gekoppeld aan een bepaalde overeenkomst of dat deze geheel of op onderdelen contractonafhankelijk moet worden geregeld, en hoe een contractonafhankelijke sociale zekerheid er qua hoogte, duur, en werkingssfeer uit zou kunnen zien. Ook is de vraag in hoeverre de 'fictieve dienstbetrekking' in de sociale zekerheid aanpassing behoeft.

Voor zowel het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en het fiscaalrecht is de vraag of er aanpassingen wenselijk zijn in de mate van keuzevrijheid die wordt geboden aan werkenden en hun werkgevers/opdrachtgevers. Onderdeel daarvan is welke ruimte er is voor meer keuzevrijheid in het arbeidsrecht, het fiscaalrecht en de sociale zekerheid, hoe deze zou kunnen worden ingevuld en welke consequenties dit heeft voor (de financierbaarheid van) het stelsel.

Ook dient de vraag te worden meegenomen of en zo ja, hoe de fiscale wet- en regelgeving moet worden aangepast. Specifiek is hier de vraag of en zo ja, hoe de loonheffingen en de fiscale ondernemersfaciliteiten moeten worden aangepast, ook gezien de doelen van de fiscale ondernemersfaciliteiten en de wet- en regelgeving met betrekking tot de regulering van de arbeidsmarkt. Verder worden eventuele raakvlakken met de behandeling van de directeur-grotaandeelhouder meegenomen.

Randvoorwaarde is dat de voorgestelde aanpassingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor de uitvoeringsorganisaties (Inspectie SZW, UWV en Belastingdienst). De effecten op de uitvoeringsorganisaties dienen daarom in kaart te worden gebracht en meegewogen te worden in het eindoordeel. Een andere randvoorwaarde is dat de maatregelen verenigbaar te zijn met internationaal- en EU-recht.

Gezien het grote maatschappelijke belang van dit onderwerp is het belangrijk dat de commissie zo breed mogelijk inbreng ophaalt bij wetenschappers, experts (waaronder advocatuur en de rechterlijke macht), maatschappelijke organisaties,

uitvoeringsorganisaties (UWV, Belastingdienst en Inspectie SZW) en sociale partners en deze inbreng meeneemt in het advies.

Juist omdat dit een onderwerp is dat maatschappelijk veel gevoelens oproept wordt de commissie meegegeven om innovatieve werkwijzen toe te passen die werkenden en het bredere publiek ook onderdeel maken van de discussie en het maatschappelijk debat bevorderen.

De commissie wordt gevraagd het CPB, waar mogelijk, te laten kijken naar de effecten op de economie, de overheidsbegroting, de arbeidsmarkt (zowel werkgelegenheid als de samenstelling naar contractvormen) en de inkomensverdeling.

Den Haag, **07 NOV. 2018**  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,



W. Koelmees

De Minister voor Rechtsbescherming,




S. Dekker

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



R.W. Knops

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



M. Keijzer

De Staatssecretaris van Financiën,



M. Snel