



Universiteit
Leiden

The Netherlands

De ontluistering van het sociaal recht: Afscheidscollege

Heerma van Voss, G.J.J.

Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (2024). De ontluistering van het sociaal recht: Afscheidscollege. In .
Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof. mr. Guus Heerma van Voss

De ontluistering van het sociaal recht



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De ontluistering van het sociaal recht

Afscheidscollege

Professor mr. Guus Heerma van Voss

bij gelegenheid van zijn emeritaat als

hoogleraar sociaal recht

aan de Universiteit Leiden

op 18 oktober 2024



Universiteit
Leiden

De ontluistering van het sociaal recht

Vandaag komt voor mij een einde aan een ruim 27-jarig hoogleraarschap hier in Leiden. Maar ook aan het ruim 40 jaar doceren van het vak sociaal recht aan verschillende universiteiten. Dat is een reden om terug te blikken op de ontwikkelingen in het vak in die periode. En ook, zoals dat in de academie betaamt, om kritisch terug te kijken op de eigen bijdrage daaraan. Op 3 april 1998 hield ik in deze zaal mijn inaugurele rede als hoogleraar sociaal recht. Die rede had als titel ‘De *ontsluiering* van het sociaal recht’. Hij handelde over het fenomeen dat in het sociaal recht veelvuldig door juridische constructies wordt heen gekeken. Dat gebeurt om ontwijking van regels te voorkomen en om afhankelijke werknemers de beoogde bescherming te bieden.¹ Voor de afscheidsrede van vandaag heb ik slechts enkele letters veranderd in de titel. Vandaag spreek ik over ‘De *ontluistering* van het sociaal recht’. Dat klinkt somberder. Wat ik daarmee bedoel, zal vanmiddag duidelijk worden.

Inleiding

Maar ik wil beginnen met terug te denken aan de zomer van 1976, toen ik hier ter stede slaagde voor mijn eindexamen aan het Stedelijk Gymnasium. De toekomst lag voor mij open. Het was de tijd van het kabinet-Den Uyl, een idealistische tijd, de samenleving leek maakbaar. Ik was mij er goed van bewust dat ik een bevoorrecht mens was en dat er nog veel onrechtvaardigheid in de wereld bestond. En ik dacht dat ik met een rechtenstudie inzicht zou krijgen in hoe ik kon helpen om daar iets aan te verbeteren.

Vol goede moed begon ik aan de rechtenstudie in Utrecht. Maar daar werd ik aanvankelijk teleurgesteld. Het eerste jaar van de studie bestond vooral uit veel Romeins recht en economie. Van een discussie over rechtvaardigheid was nauwelijks sprake. Na enkele maanden in dat eerste studiejaar wist ik wel hoe ik slaven kon verhandelen op de Romeinse slavenmarkt, maar nog niet hoe in hedendaags Nederland transacties werden gedaan. Juist toen mij de moed in de schoenen begon te

zinken, vond ik in mijn schoen een cadeau van Sinterklaas: een boek dat mij weer nieuwe inspiratie gaf. Het was een Aula-pocket met als titel ‘*Recht, macht en manipulatie*’. Dit boek bevatte wél de kritische analyses van het recht die ik in mijn studieboeken miste. Het bleek tot mijn verrassing vol geschreven door Utrechtse docenten. Dat zulke docenten werkten aan mijn eigen faculteit, motiveerde mij om door te gaan met de studie in Utrecht, waar dus ook kritische wetenschap werd beoefend. Eén artikel trof mij in het bijzonder. Het had de titel ‘Recht als vals bewustzijn’. De auteur was de rechtssocioloog Toon Peters, die later een van mijn beide promotoren zou worden. Hij stelde daarin onder meer de vraag aan de orde of in het recht wel wordt geproblematiseerd wat centraal en wezenlijk is in de maatschappelijke orde of alleen wat daarin marginaal is. Richt het bewustzijn zich kritisch en normerend op structurele oorzaken of laat het zich vangen in symptomen?, zo vroeg hij.² Hij noemde onder meer het voorbeeld van de werkstaking. In de toenmalige rechtspraak van de Hoge Raad werd een staking door werknemers niet gezien als een collectief actiemiddel, maar als een individuele wanprestatie van de stakers. Zo werd een verschijnsel in de arbeidsverhoudingen geperst in een juridische dogmatiek die het ontdeed van zijn maatschappelijke betekenis.

In dat eerste studiejaar werd ik ook lid van het Progressief Studenten Overleg. Dit ijverde binnen de faculteit voor een modernisering en vermaatschappelijking van het studieprogramma. Wij zetten ons onder meer in voor een sociaalrechtelijke afstudeerrichting, een streven dat ik later in Leiden moest voortzetten en uiteindelijk met succes. Daarnaast vroeg een student die mijn teleurstelling over het Utrechtse studieprogramma deelde, of ik actief wilde worden in het wetswinkelproject. Daarin werd aan burgers zonder voldoende kennis en financiële middelen in achterstandswijken gratis rechtshulp geboden. Op mijn vraag of ik daaraan wel zou kunnen bijdragen, nu ik in de studie nog weinig hedendaags recht was tegengekomen, was het antwoord: “dat is geen enkel probleem, want het recht leer je niet in de studie, maar alleen in de praktijk.”

Zo was de situatie eind jaren 1970. Sindsdien is er gelukkig veel veranderd. Zowel in de rechtenstudie als in het arbeidsrecht.

De ontwikkeling van het arbeidsrecht in de afgelopen 40 jaren kun je van twee kanten bekijken.

Sommigen van u herinneren zich misschien nog dat NRC Handelsblad vroeger een rubriek had onder de naam 'Het glas is ...'. Daarin werd door de journaliste Geerke Catshoek hetzelfde verhaal op geestige wijze twee keer verteld: één keer onder de naam 'halfvol' als positief en één keer onder de naam 'halfleeg' als negatief. Deze rubriek liet zien hoe je precies dezelfde feiten heel verschillend kunt bekijken. Dezelfde ervaring heb ik vaak gehad in het kader van geschilbehandeling en als plaatsvervangend raadsheer bij het hof. Als ik de stukken van de eisende partij las, raakte ik ervan overtuigd dat deze gelijk had en begreep ik niet waarom over een zo duidelijke zaak eigenlijk een procedure moest worden gevoerd. Maar als ik dan de stukken van de wederpartij las, zag ik dat het verhaal ook een heel andere kant had en dat de uitkomst helemaal niet op voorhand duidelijk was. In mijn onderwijs heb ik studenten dan ook steevast aangemoedigd om zaken van twee kanten te bekijken. Dat betekent ook dat je als jurist niet begint met het zoeken van een eenduidig antwoord, maar eerst de verschillende mogelijke visies en oplossingen benoemt en pas daarna gemotiveerd het beste antwoord kiest.

Zo kan ook de ontwikkeling van het sociaal recht in de afgelopen 40 jaar op verschillende manieren worden bekeken.

1. Het glas is halfvol: de gouden jaren

Van nature ben ik geneigd tot optimisme. Dus laat ik beginnen met het 'halfvol'. Het sociaal recht heeft de afgelopen 40 jaar een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Het waren 'gouden jaren'.

Gouden jaren is ook de titel van een boek van Annegreet van Bergen dat tien jaar geleden verscheen.³ Zij beschrijft daarin hoe haar grootmoeder die in 1959 op zestigjarige leeftijd overleed, haar ogen niet zou hebben geloofd als zij destijds ook maar een glimp had opgevangen van de manier waarop haar

kleindochter op diezelfde leeftijd leefde. Inkomens zijn verveelvoudigd, voorzieningen en de overheidsuitgaven daarvoor zijn navenant toegenomen. De technologie heeft ongekende ontwikkelingen doorgemaakt en het leven gemakkelijker gemaakt.

Het sociaal recht heeft in diezelfde periode ook een enorme ontwikkeling doorgemaakt.

Toen ik het vak ging doceren was de verzorgingsstaat ongeveer voltooid: voor alle mogelijke sociale risico's bestonden regelingen. Wettelijk was een minimumloon voorgeschreven. De hoogte van de minimumuitkeringen werd daar tijdens het kabinet-Den Uyl aan gekoppeld. Zo ontstond het sociaal minimum als een sociale norm, die tot de dag van vandaag als belangrijke verworvenheid wordt gezien. Het arbeidsrecht was na de Tweede wereldoorlog verder ontwikkeld door de landelijke dekking van cao's, door de geleidelijke opkomst van de aanvullende pensioenen en door het ontslagrecht dat een preventieve toetsing van ontslag door het arbeidsbureau kende en een sterk ontwikkeld sanctiestelsel. In mijn begintijd droeg de opkomst van de sociale rechtshulp echter nog enorm bij aan de ontwikkeling van het vak. Veel studenten die zich net als ik in het rechtswinkelwerk hadden gestort, richtten na hun studie advocatencollectieven op; de overheid ging de sociale rechtshulp financieel steunen en het aantal procedures nam toe. Ook de grote advocatenkantoren kregen arbeidsrechtelijke secties die steeds groter werden.

De belangstelling voor het vak aan de universiteit nam toe.

In het onderwijs kwamen aan steeds meer universiteiten arbeidsrechtelijke afstudeer - tegenwoordig Master- richtingen tot stand - die veel belangstelling trokken. Het aantal arbeidsrechtelijke docenten en onderzoekers steeg navenant. Er kwamen grote aantallen wetenschappelijke publicaties. En dat geldt ook voor het aantal arbeidsrechtelijke tijdschriften. In 1994 werd het jurisprudentietijdschrift JAR opgericht. De naam van onze oud-rector Paul van der Heijden is aan de oprichting van dit tijdschrift verbonden. Het vormde een belangrijke stimulans voor de bestudering en de ontwikkeling van de jurisprudentie. Andere arbeidsrechtelijke tijdschriften volgden.

De specialisatie binnen de arbeidsrechtwereld groeide enorm.

Naast een groot aantal losse cursussen werden er specialisatieopleidingen opgericht: eerst de *Grotius Academie*, later ook bij andere universiteiten, waaronder hier in Leiden. Dit correspondeerde met de toenemende specialisatie binnen de advocatuur. Naast de al langer bestaande *Vereniging voor arbeidsrecht* ontstonden regionale verenigingen van arbeidsrechtadvocaten. Landelijk werden zij verenigd in de *VAAN*. Voorwaarde voor toelating als lid was onder meer het hebben gevolgd van een specialisatieopleiding en het voldoende tijd besteden aan het arbeidsrecht. En er ontstond ook een vereniging voor jonge advocaten die aan die eisen nog niet voldeden. Recentelijk is er ook nog een *Jonge Vereniging voor arbeidsrecht* opgericht. De organisatie van symposia en cursussen voor deze gespecialiseerde beroepstak kende ook gouden jaren. Er kwam een jaarlijks *Nationaal arbeidsrechtcongres*. De arbeidsrechtelijke organisaties oefenden met vele adviezen ook invloed uit op de wetgeving. Tegenwoordig zijn zij verenigd onder de naam *Labour Law United*. De arbeidsrechtbeoefenaren aan de universiteiten hebben zich verenigd in het *Levenbach Instituut*, dat onder meer de opleiding van promovendi stimuleert.

Het arbeidsrecht zelf ontwikkelde zich ook verder.

Weliswaar leverden verschillende economische crises soms stagnatie op in de groei van de nationale economie, maar de welvaart bleef uiteindelijk stijgen. Het arbeidsrecht groeide mee. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen werd ingevoerd. De medezeggenschap werd uitgebreid. De arbeidsomstandighedenwetgeving werd verder ontwikkeld. Grondrechten kregen meer aandacht in het arbeidsrecht. De ontwikkeling van het Europese arbeidsrecht kwam langzaam op gang en in de afgelopen jaren werden zelfs de eerste stappen gezet om transnationale ondernemingen te binden aan codes en gedragsregels. In het nationale arbeidsrecht werd het goed werkgeverschap verder ontwikkeld als een grondslag voor de rechter om het arbeidsrecht bij de tijd te houden. De arbeidsrechtelijke wetgeving werd verder uitgebreid door een aantal

belangrijke wetten. De Wet flexibiliteit en zekerheid van 1998 reguleerde voor het eerst de sterk opgekomen flexibele arbeidsrelaties. Latere wetten verfijnden dit verder: de Wet werk en zekerheid van 2015 en de Wet arbeidsmarkt in balans van 2019. De jurisprudentie bouwde mee aan de verdere detaillering van het arbeidsrecht. Er is hard gewerkt om het arbeidsrecht bij de tijd te houden.

Maar toch ...

2. Het glas is halfleeg: wat hebben we ervan gemaakt?

Laten we nu eens wat kritischer kijken naar de vraag wat mijn generatie van na de vestiging van de verzorgingsstaat ervan heeft gemaakt. En wat is de bijdrage daaraan geweest van de arbeidsrechtjuristen?

De maatschappij is sinds de jaren 1960 enorm veranderd.

Dat geldt voor de economie, de globalisering, de verhoudingen in de wereld, maar voor nog veel meer. De digitalisering heeft de wereld kleiner en de verbindingen sneller gemaakt. Er hebben grote culturele veranderingen plaatsgevonden wat betreft samenlevingsvormen, opleidingsgraad, migratie, secularisering, arbeidsverhoudingen, gezondheid en levensduur en ga zo maar door.

Het arbeidsrecht heeft daar wel op gereageerd, maar mondjesmaat.

Als de noodzaak zich voordeed om te reageren op nieuwe ontwikkelingen, werden er partiële aanpassingen aan het stelsel aangebracht. Maar tot het opnieuw op de tekentafel leggen daarvan, kwam het nooit. Het bleef bij 'draaien aan de bestaande knoppen'. Dat is ook begrijpelijk, als je ervan uitgaat dat wijzigingen moeten voortkomen uit initiatieven van de organisaties van werkgevers en werknemers, de 'sociale partners'. Die verschillen vaak fundamenteel van opvatting en daar achter liggende belangen. Zij kunnen doorgaans alleen overeenstem-

ming bereiken over dringend noodzakelijke aanpassingen en dus voor korte termijndoelen. Die zijn dan te bereiken door te 'draaien aan de bestaande knopjes'.

Daarbij bestaat steeds de neiging om zich te beperken tot symptoombestrijding, tot het werken in de marge van de problematiek.

Zo werd in 1996 het sociaal akkoord Flexibiliteit en zekerheid bereikt, dat ertoe diende om de opkomst van flexibele arbeid te reguleren. Dat werd toen, ook door mij, gezien als een belangrijke doorbraak. Enerzijds werd uitzendarbeid ruimhartig toegelaten, anderzijds werd dit geïncorporeerd in het reguliere arbeidsrecht. De daaropvolgende Wet flexibiliteit en zekerheid⁴ werd door de arbeidsjuristen, waaronder ikzelf, uitvoerig besproken, becommentarieerd en uitgevent in cursussen. Maar het onderliggende probleem, namelijk onzekerder arbeidsrelaties en onredelijke verschillen in de rechten en plichten, werd niet wezenlijk opgelost. De arbeidsjuristen in de praktijk gingen verder met het opzoeken van de grenzen en mogelijkheden van de nieuwe wetgeving, de arbeidsrechtwetenschap volgde daarop met het zoeken van gedetailleerde oplossingen voor de nieuw ontstane praktische problemen en de wetgever sloot deze cyclus steeds af met nieuwe, marginale aanpassingen.⁵ Maar de ingezette trend ging gewoon door: Nederland werd internationaal koploper op het gebied van de flexibele arbeidsrelaties, zoals onderzoek van de OESO aantoonde.⁶ De oorzaken die daarvoor al jaren worden aangevoerd, zoals het gecompliceerde ontslagrecht dat werkgevers deed terugschrikken voor het aangaan van vaste arbeidscontracten, werden echter niet wezenlijk aangepakt, eerder nog uitgebreid. De wetenschap richtte zich, ondanks soms kritische publicaties, toch in het algemeen meer op het bijhouden van de ontwikkeling van de praktijk.

Met een variant op een oud kinderliedje kunnen we zeggen: wij stonden erbij en wij keken ernaar.

Daarnaast raakte het arbeidsrecht steeds verder verknoot met het socialezekerheidsrecht.

Het hoge ziekteverzuim in de jaren 1980 werd toegeschreven aan het afschuiven door werkgevers van de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van zieke werknemers naar de Ziektewet. Bij arbeidsconflicten meldden ook werknemers zich gemakkelijk ziek. Dit probleem werd aangepakt door werkgevers te verplichten om tijdens ziekte loon door te betalen. Eerst betrof dit de eerste twee of zes weken van ziekte, afhankelijk van de grootte van de onderneming.⁷ Maar daarna werd dit in twee stappen uitgebreid tot uiteindelijk twee jaar voor elke onderneming, van welke omvang ook.⁸ Daarnaast werden werkgevers verplicht om zieke werknemers te begeleiden, zo nodig naar aangepast of ander werk, in het tweede ziektejaar ook buiten de eigen onderneming. Zo werden werkgevers benoemd tot 'poortwachter' van de sociale zekerheid.⁹ Met veel collega's heb ik door het geven van cursussen en publicaties aan de invoering van deze nieuwe benadering meegewerkt.

Het risico om bij ziekte tot twee jaar loon te moeten betalen zonder tegenprestatie en ook nog te investeren in re-integratie was voor grote ondernemingen te dragen. Maar veel kleine ondernemingen zagen het als een reden om terughoudend te worden bij het aannemen van personeel in vaste dienst. Ja, het was mogelijk om zich voor dit risico te verzekeren, maar omdat dit niet verplicht was, gebeurde het vaak niet. Dit gegeven wordt inmiddels al decennia in de praktijk als probleem gesignaleerd, maar niet aangepakt. Wie stelt nu in de politiek en in de wetenschap de vraag waarom wij in deze vergaande mate blijven afwijken van wat in andere Europese landen gebruikelijk is, waar de plicht om loon door te betalen tijdens ziekte gewoonlijk niet verder gaat dan een beperkt aantal weken? Het aan elkaar knopen van het socialezekerheidsrecht en het arbeidsrecht leidde op deze wijze tot ontwijking van het vaste arbeidscontract.

Wij stonden erbij en wij keken ernaar.

Waar het arbeidsrecht vastloopt, bestaat de afgelopen jaren een toenemende neiging tot afkoop van problemen door ‘compensatie’ in de vorm van financiële tegemoetkomingen.

Het probleem van de doorbetaling bij ziekte werd in 2015 nog versterkt door de invoering van de transitievergoeding bij ontslag. De wetgever meende dat deze ook moest worden toegekend aan werknemers die werden ontslagen na twee jaar ziekte en voor wie re-integratie niet mogelijk was gebleken. Tot die tijd was het toekennen van een ontslagvergoeding bij deze groep langdurig zieke werknemers geen gewoonte. Werkgevers vonden dit nieuwe beleid onredelijk omdat zij al twee jaar loon tijdens afwezigheid door ziekte hadden betaald en in re-integratie geïnvesteerd, terwijl de werknemer een WIA-uitkering ontving. Zij gingen er op grote schaal toe over om de betrokken werknemers niet te ontslaan en na twee jaar alleen de loonbetaling te stoppen. Het arbeidsrecht had daarmee ‘slapende dienstverbanden’ gecreëerd. De regering meende de kool en de geit te moeten sparen en besloot een compensatieregeling in te voeren, uit te voeren door het UWV. De werkgever moest de transitievergoeding betalen, maar kon deze bij het UWV weer terugvragen.¹⁰ Een soortgelijke oplossing werd gecreëerd voor de betaling van de uitbreiding van het geboorteverlof voor mannelijke werknemers.¹¹ In beide gevallen werd een impasse tussen de sociale partners over de vraag wie een bepaald risico moet dragen opgelost door een compensatieregeling ten laste van de collectieve middelen.

Ook de verknoping van het arbeidsrecht met het fiscale recht werkt complicerend.

Sinds jaar en dag wordt arbeid verschillend belast, afhankelijk van de vraag of de arbeid als werknemer of als zelfstandige wordt verricht. Hierdoor gaat het fiscale recht er toe strekken om de arbeidsrechtelijke verhoudingen te wijzigen. De overheid mag als doel hebben om zelfstandig ondernemerschap te bevorderen. Maar door de fiscale behandeling van verschillende vormen van arbeid sterk uiteen te laten lopen, werd invloed uitgeoefend op de keuzes die mensen maken over de inrichting van hun arbeidsverhouding. Zo werd het werken als ‘zelfstan-

dige zonder personeel’ (zzp-er) populair.

Maar ook kwam het begrip ‘schijnzelfstandige’ in zwang. Want het valt moeilijk uit te leggen dat iemand die eerst als werknemer heeft gewerkt, wanneer deze zijn arbeidsovereenkomst inruilt voor een overeenkomst van opdracht vervolgens door die enkele wijziging van contractvorm als zzp-er in een gunstiger fiscaal regime valt. Echte zelfstandigheid veronderstelt ook het in onafhankelijkheid werken voor verschillende opdrachtgevers. Ook in de publieke sector, in het onderwijs en de gezondheidszorg, worden op steeds grotere schaal zzp-ers ingezet om arbeidsrechtelijke regels te ontwijken. Dat kan de cao zijn, de arbeidstijdenwetgeving of de socialezekerheidswetgeving. De zzp-ers zelf denken soms hiermee ook goed af te zijn, door hogere verdiensten op korte termijn of meer zeggenschap over de werktijden. Maar op langere termijn missen zij de zekerheid van de sociale wetgeving en de aanvullende pensioenen die wel voor werknemers gelden. Daardoor nemen zij voor hun toekomst dikwijls onverantwoorde risico's. Dat kan ook de samenleving in de toekomst voor het dilemma stellen of het gemis aan zekerheid alsnog moet worden gecompenseerd. Ondertussen werd hierdoor de indruk gewekt dat bij dezelfde arbeidsverhouding een keuzevrijheid bestond tussen de positie van werknemer of zelfstandige. Hierdoor ontstond ook de neiging om de verschillen tussen beide arbeidsverhoudingen te bagatelliseren of weg te redeneren. Vervolgens werd de indruk gewekt dat de wetgever hierdoor onduidelijkheid creëerde. Door het overdragen van het toezicht op de premieplicht van de sociale verzekeringen op de Belastingdienst, kwam alle verantwoordelijkheid voor de handhaving bij de Belastingdienst te liggen. Waar deze het toezicht niet aankon, werd zelfs gekozen voor een officieel handhavingsmoratorium. Dit was vragen om het nemen van meer ruimte voor de betrokkenen om zelf hun relatie te definiëren. De oplossing voor de gerezen onduidelijkheid werd gezocht in het invoeren van verklaringen, modelcontracten of het zoeken naar een nieuwe definitie van de arbeidsovereenkomst. Maar ik ben bang dat dat geen oplossingen zal brengen. Een scherpe definitie is niet te geven, omdat dit ontwijking mogelijk maakt door constructies die de

randen van de definitie opzoeken. Wat nodig is, is toezicht en handhaving van de arbeidswetgeving, zelfs als de betrokkenen dat niet prettig vinden.

Ook de uitvoerbaarheid van de wetgeving door de overheid heeft haar grenzen bereikt, zo deze niet al lang zijn overschreden.

Sinds 2012 houd ik mij bij de Raad van State bezig met advisering over de wetgeving. De laatste jaren stuiten wij daar met grote regelmaat op belemmeringen voor de overheid om wetgeving op sociaal en fiscaal terrein te kunnen wijzigen, omdat de uitvoeringscapaciteit dat niet toelaat. Het meeste geldt dit voor de Belastingdienst. Deze is niet alleen overbelast door de vele uitvoeringstaken, maar ook door achterstallig onderhoud van de ICT-voorzieningen. Waar de Belastingdienst aan het begin van de eeuw nog een voorbeeld was van het effectief inzetten van digitalisering voor een efficiënte uitvoering, blijkt nu uit uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetgeving dat de Belastingdienst bijna geen wijziging meer aankan. De achterstand bij de ICT wordt naar verwachting binnen een aantal jaren opgelost, maar dat neemt niet weg dat wetgeving voortdurend gecompliceerder wordt en al daardoor steeds moeilijker uitvoerbaar is.

Niet alleen de Belastingdienst loopt vast.

Dat geldt in wezen voor alle grote uitvoeringsorganisaties van de overheid: het UWV onder meer met zijn enorme achterstand in arbeidsongeschiktheidskeuringen en de recente publiciteit over onjuist berekende uitkeringen;¹² de SVB met de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten. Alleen DUO kon het tot voor kort nog bolwerken, maar omdat deze oorspronkelijk voor het onderwijs bedoelde uitvoeringsorganisatie nu allerlei nieuwe uitvoeringstaken krijgt toegewezen, dreigt ook hier hetzelfde te gebeuren. Al deze instanties krijgen het steeds drukker door de steeds verder gaande nuancering en uitbreiding van regelgeving. Het is niet alleen de actuele personeelskrapte waardoor deze organisaties vastlopen, de oorzaak ligt ook in de uitdijende regelgeving. Het is dan ook geen wonder dat deze organisaties schreeuwen om vereenvoudiging daarvan.¹³ Het UWV schrijft: “Het is noodzakelijk dat de wet-

geving op verschillende onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid systematisch doorgelicht wordt: om deze eenvoudiger te maken, met minder uitzonderingen en meer ruimte voor professionals om volgens de bedoeling van de wet te handelen (aansluitend bij de menselijke maat).¹⁴ UWV, SVB en VNG hebben in januari 2024 een ‘Verklaring Bestaanszekerheid’ uitgebracht met als boodschap “Meer bestaanszekerheid door vereenvoudiging en versterking inkomenszekerheid.”

Ook het corrigeren van gemaakte fouten wordt al snel een bureaucratische operatie, die veel capaciteit vraagt, die weer ten koste gaat van de reguliere uitvoeringstaken.

De oorzaak voor de vastlopende uitvoering ligt voor een belangrijk deel in de toegenomen complexiteit van de regelgeving.

Wetgeving wordt steeds specifiek gericht op bepaalde groepen. Dat komt ten dele door de gerechtvaardigde wens om de schaarse publieke middelen gericht in te zetten waar daaraan behoefte bestaat. Maar het komt ook door de neiging in de politiek om groepen uit de achterban tegemoet te komen met gedetailleerde afwijkende regels. Voor specifieke groepen worden dan uitzonderingsbepalingen ingevoerd en overgangsregelingen getroffen. Stapeling van dergelijk beleid zorgt voor een toenemende complexiteit.¹⁵

In 2023 verscheen het IBO-onderzoek naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid. Dit interdepartementale beleidsrapport analyseert ook vanuit het burgerperspectief het belang van vereenvoudiging van de regelgeving. De burger is nu vaak onzeker over zijn rechten, kan niet goed aan de plichten voldoen, is onzeker over het inkomen en vindt en krijgt niet altijd de ondersteuning waar hij/zij behoefte aan heeft. De oplossing ziet het rapport in vereenvoudiging van het stelsel, langs de hoofdrichtingen:

1. minder regelingen;
2. minder (verschillen tussen) voorwaarden;
3. minder zware gevolgen bij het maken van een fout;
4. minder verschillende loketten;
5. betere dienstverlening.¹⁶

Maar ook het vereenvoudigen is complex. Er zijn volgens dit rapport drie fasen nodig om dit op het terrein van de sociale zekerheid te realiseren. Met de eerste fase, het onderhoud op de korte termijn, is inmiddels een begin gemaakt. Maar voor de tweede fase, de verbouwing op middellange termijn, en de derde fase, de nieuwbouw op lange termijn, zal het noodzakelijk zijn dat de politiek, de sociale partners, het departement en de uitvoeringsorganisaties consequent aan deze lijn zullen weten vast te houden.

Even zorgelijk is de toenemende complexiteit van het privaatrechtelijke arbeidsrecht.

Waar de publiekrechtelijke regelgeving nog vooral is gericht op de ambtenaren die deze moeten uitvoeren, kunnen zij vanwege hun dagelijkse werken met die wetten deze meestal nog wel begrijpen. In het civiele arbeidsrecht ligt dit anders.

De grote arbeidsrechtelijke wetten waren ooit de Wet op de arbeidsovereenkomst van 1907 en de Wet ter herziening van het ontslagrecht van 1954. Beide wetten waren ontworpen door gerenommeerde civilisten, respectievelijk Drucker en Levenbach. Die wetten waren omvangrijk en genuanceerd, maar toch toegankelijk. Maar wie kijkt naar de Wet werk en zekerheid van 2015 en de recent voorgestelde nieuwe wet voor het flexwerk moet tot de conclusie komen dat ook in het arbeidsrecht de wetgeving onleesbaar is geworden voor de gewone burger. Ook deze wetten zijn alleen nog begrijpelijk voor degenen die als specialist met dit rechtsgebied te maken hebben. Het arbeidsrecht wordt zo een mandarijnenwetenschap. Geen wonder dat advocaten eerst een specialisatieopleiding moeten volgen om er mee te kunnen werken. Natuurlijk geldt dit proces van toenemende complexiteit ook in het algemeen voor wetgeving, maar het sociaal recht heeft een bijzonder belang bij het behoud van toegankelijkheid van de regels. Het is de gewone burger die met deze wetten te maken krijgt. Aandacht voor dit aspect verdient een hogere prioriteit dan bijvoorbeeld bij de regels voor de bankensector die ook ontoegankelijk zijn, maar die voor hoog opgeleide specialisten worden geschreven.

Een ander probleem waar de arbeidsrechtwetenschap weinig aandacht aan heeft besteed, is de arbeidsmigratie.

Het verhaal is simpel: volgens de geldende wet- en regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en arbeidsmigranten die hier legaal werk verrichten. Maar er zijn ook werkgevers en uitzenders die niet correct omgaan met arbeidsmigranten en die misstanden veroorzaken, zoals onderbetaling, ondermaatse huisvesting of onveilige werkomstandigheden. Waar de geldende regels niet worden gehandhaafd, lopen buitenlandse werknemers met weinig opleiding het meeste risico. Tijdens de coronacrisis werd op pijnlijke wijze de kwetsbare positie blootgelegd van arbeidsmigranten in Nederland, bijvoorbeeld in de vleesverwerkende industrie, de tuinbouwsector, de distributiecentra. Het rapport dat het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer in 2020 uitbracht,¹⁷ bevat concrete aanbevelingen die hoognodig uitvoering behoeven. Slechts enkele collega's van mij hebben ook in de arbeidsrechtelijke literatuur aandacht voor dit probleem gevraagd.¹⁸ Anderen, waaronder ikzelf, hielden zich meer bezig met de traditionele arbeidsrechtelijke onderwerpen, zoals het ontslagrecht. Maar dat deel van het arbeidsrecht is vooral van belang voor de gevestigde groepen binnen het arbeidsrecht die veel sterker staan dan de groep van arbeidsmigranten.

Ook hier geldt: wij stonden erbij en wij keken ernaar.

Op dezelfde wijze zouden wij meer aandacht moeten hebben voor andere groepen van werkenden die om een of andere reden buiten het reguliere arbeidsrecht vallen.

Gaandeweg mijn hoogleraarschap heb ik meer aandacht gekregen voor deze 'rafelranden' van het arbeidsrecht en ben ik vooral in het kader van opdrachtonderzoek me gaan verdiepen in groepen als zeevarenden, huishoudelijk personeel, meisjes die arbeid moesten verrichten in verband met hun opname in de tenten van De Goede Herder, bagagepersoneel op Schiphol en de gevolgen van het werken met gevaarlijke stoffen, met name Chroom-6 bij Defensie. Het lijkt me ook de taak van de arbeidsrechtswetenschap om aandacht te besteden aan de groe-

pen aan wie het arbeidsrecht, hoewel formeel van toepassing, in de praktijk onvoldoende bescherming biedt.

Ook in het algemeen staat de toegankelijkheid van het recht voor de burger onder druk. Niet alleen arbeidsmigranten hebben moeite met de toegang tot het recht vanwege onbekendheid daarmee of taalproblemen. Ook veel autochtonen hebben dat. Dat wordt versterkt door onder meer de toenemende digitalisering. Wie geen smartphone heeft of geen toegang tot het Internet kan zich in de samenleving al moeilijk meer redden. De overheid heeft veel processen voor de burger én zichzelf willen vergemakkelijken door gebruik te maken van informatietechnologie. Maar digitaal minder vaardige burgers – en niet alleen ouderen – kunnen moeilijker toegang vinden tot een menselijke overheid. Veel loketten zijn gesloten en vervangen door verwijzingen naar websites waarop alleen veel gestelde vragen worden beantwoord. Het is moeilijk om nog een levend wezen aan de telefoon te spreken te krijgen, laat staan om een kantoor te vinden waar men persoonlijk te woord wordt gestaan. Bij de invoering van ICT-processen wordt te vaak direct een besparing ingeboekt, zonder rekening te houden met extra invoeringskosten omdat de techniek nog hapert of de burger begeleiding behoeft.¹⁹ Wie niet de juiste begeleiding of contacten heeft, kan zijn rechten niet benutten. Onderconsumptie van rechten wordt wel onderzocht, maar leidt nog weinig tot maatregelen.

En dan is er de handhaving.

Als we het wettelijk sociaal recht zo omvangrijk en complex hebben gemaakt dat de overheid niet meer kan zorgen voor adequate handhaving, kan het zijn doelen niet halen. We hebben dit al gezien met het zogeheten handhavingsmoratorium voor de fiscale beoordeling van zelfstandigheid. Hierdoor is het aantal schijnzelfstandigen gestegen en het zal nu veel moeite kosten om deze geest weer in de fles te krijgen. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de uitzendbureaus en de arbeidsomstandighedenwetgeving en voor bijvoorbeeld de medische keuringen voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Als we het de

uitvoerders niet mogelijk maken om uit te voeren, dan komt ook de handhaving in de knel en daarmee het sociaal recht. Hoe mooi ook de regel, als hij niet wordt nageleefd, verliest hij aan betekenis.

Tegelijkertijd is er bij de handhaving een grotere nadruk ontstaan op fraudebestrijding.

In de eerste socialezekerheidswet, de Ongevallenwet 1901, werd nog bepaald dat reeds betaalde voorlopige uitkeringen niet werden teruggevorderd en evenmin uitkeringen waarop het recht in hoger beroep werd ontzegd. Argument daarvoor was onder meer dat in de terugvordering een zekere hardheid lag, nu iets teruggevorderd zou worden, “waarvan men zeker weet, dat het krachtens de bestemming reeds lang verbruikt is.”²⁰ Na de Tweede Wereldoorlog werd in de socialezekerheidswetgeving wel een bevoegdheid tot terugvordering van te veel betaalde uitkeringen mogelijk gemaakt.²¹ In het op fraudebestrijding gerichte klimaat van de jaren 1990 kwam de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid tot stand.²² De strenge wet hield in dat die bevoegdheid om terug te vorderen werd vervangen door een verplichting. Er werd slechts een beperkte uitzondering mogelijk gemaakt voor ‘dringende redenen’. Deze wet lag aan de basis van een hard terugvorderingsbeleid bij sociale instanties, waarbij het argument voor een terughoudend beleid uit het begin van de 20^e eeuw reeds lang vergeten was.

Daarbij komt de huidige personeelsschaarste, die de komende jaren niet minder gaat worden.

Bij het opstellen van nieuwe regels vormt niet alleen meer de financiering een belangrijke voorwaarde, maar ook de aanwezigheid van personeel voor de uitvoering en handhaving. Tot nu toe wordt daarbij nog te weinig aan prioritering gedaan. Bij wetsvoorstellen op sociaal terrein wordt gewoonlijk een uitvoeringstoets verricht. Uit die toetsen valt steeds op te maken, dat het schuurt en knarst wat betreft de capaciteit, maar dat met wat aanpassingen en uitstel het nog net gaat lukken. Maar dat zijn steeds afzonderlijke toetsen. Het ontbreekt nog aan een

vergelijking tussen de haalbaarheid van nieuwe plannen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van bestaande taken.

Alle hiervoor genoemde problemen zagen we samenkomen in de Toeslagenaffaire. Over deze affaire is veel gezegd en geschreven, maar heel weinig over de rol hierin van de arbeidsrechtwetenschap. Een van mijn leermeesters, de Tilburgse hoogleraar Antoine Jacobs, heeft ons als vakgenoten de spiegel voorgehouden. Hij stelde de vraag hoe het mogelijk is geweest dat het kinderopvangtoeslagdrama zich vrijwel geheel buiten het zicht van de wetenschap heeft kunnen ontwikkelen. De invoering van de toeslagen werd gezien als een fiscale maatregel, een vorm van negatieve inkomstenbelasting. Deze werd dan ook uitgevoerd door de Belastingdienst. Dit ontsnapte grotendeels aan de aandacht van sociaal juristen. Fiscalisten besteedden evenmin veel aandacht aan de toeslagen omdat het karakter daarvan sterk verschilde van de reguliere belastingheffing. En dat terwijl, zoals Jacobs het zei, het hier gaat om een inkomensvoorziening die voor een groot deel van de Nederlandse gezinnen een substantieel onderdeel van hun bestaanszekerheid raakt en waar miljarden overheidsgeld in omgaan, veel meer dan in alle ontslagvergoedingen waar wij ons in het sociaal recht de afgelopen jaren zo druk om hebben gemaakt.²³ In de arbeidsrechtelijke literatuur is wel bezwaar gemaakt tegen de aanscherping van sancties in de sociale zekerheid, maar niet specifiek voor dergelijke regels in de toeslagenwetgeving, noch tegen de strenge rechterlijke uitleg daarvan.

Een combinatie van te strenge regels, een uitvoering die ontoereikend was en de verknoping van socialezekerheids- met belastingregels leverde zo de toeslagenaffaire op. En de pogingen om het onrecht te herstellen, geven alweer hetzelfde beeld. Een uitvoering die steeds gecompliceerder en kostbaarder wordt, die onbevredigend uitwerkt en die op zichzelf weer nieuwe hersteloperaties nodig maakt. En ook hier speelt de problematiek van compensatieregelingen. Daarbij is ook sprake van vermenging van publiek- en privaatrecht en spanning tussen de behoefte aan een erkenning van het leed en

vergoeding van alle geleden schade, waarbij de schade moeilijk concreet is vast te stellen.²⁴

De toeslagenaffaire is in mijn ogen geen zelfstandige, incidentele problematiek, maar een typisch gevolg van het vastlopen van de overheid in de sociale regelgeving.

Door het extreem uit de hand lopen van deze affaire heeft zij verreweg de meeste aandacht getrokken in de afgelopen jaren. Maar zij is meer een illustratie van de problematiek waarin het sociaal recht verkeert, dan een ongelukkige uitzondering op een verder goed lopende praktijk. Zij zou een waarschuwing moeten vormen dat het tijd is om de bakens fundamenteel te verzetten en dus niet alleen alle aandacht te richten op hersteloperaties.

Het beeld dat de parlementaire enquête in de publieke opinie kreeg, namelijk dat alle verantwoordelijken zich achter anderen verschuilden, is niet helemaal terecht. De meeste verantwoordelijke personen wisten helemaal niet dat deze problematiek speelde, omdat ons sociale stelsel zo ingewikkeld is geworden en de verantwoordelijkheid ervoor verspreid is over zo veel instanties en personen, dat niet alleen de burger, maar ook de overheid het zicht verliest. Het sociaal recht heeft vele gezichten gekregen, waarbij vaak niemand direct aanspreekbaar is. Het enkele soepeler hanteren van terugvorderingsregels²⁵ is niet voldoende om de fundamentele problematiek aan te pakken.

Dit alles tezamen vormt de ontluistering van het sociaal recht.

Van het mooie, idealistische sociaal recht, dat alsmear groeide en zich verder ontwikkelde tot meer rechtvaardige uitkomsten, is in veel opzichten de glans afgegaan. Het wordt uitgevoerd door uitkeringsfabrieken die door de grote omvang van de regels en afhankelijke belanghebbenden veel hebben moeten automatiseren. Het heeft zijn luister verloren en is voorwerp geworden van veel maatschappelijke onrust en verontwaar-

diging. Het sociaal recht is nu onderdeel geworden van het publieke wantrouwen in de overheid en dat vormt de basis voor het optreden van sommige politieke protestpartijen. Het thema ‘bestaanszekerheid’ stond niet voor niets bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 centraal, overigens zonder dat de programma’s van de politieke partijen veel concrete hierop gerichte voorstellen over dit onderwerp bevatten. De voornaamste oorzaak daarvoor lijkt mij dat het steeds vaker onmogelijk wordt voor de wetgever om sociale problemen op te lossen en iedereen het zicht op mogelijke oplossingen verliest.

3. Maar wat dan?

U begint zich inmiddels waarschijnlijk af te vragen of ik ook nog een uitweg zie. Eerder benoemde ik de neiging om de aanpak van problemen in hele kleine stapjes op te delen. Dat kan een praktische benadering zijn, maar veelal blijft het dan bij het draaien aan de bestaande knopjes. Hoe komen we er toe om de fundamentele problemen aan te pakken?

De sociale partners en politiek zijn zelden bij machte om fundamentele veranderingen door te voeren. Gewoonlijk zijn zij te verdeeld om daarover overeenstemming te bereiken. Dat lukt alleen bij grote crises. Een voorbeeld is de economisch slechte situatie begin jaren 1980, toen de sociale partners in het Akkoord van Wassenaar bereid waren om stokpaardjes aan beide kanten te verlaten. Zij ruilden afschaffing van de automatische prijscompensatie in tegen invoering van arbeidstijdverkorting. Maar zij deden dit tegen de achtergrond van massale werkloosheid en dreigend overheidsingrijpen in de loonvorming. Helaas komt zo’n doorbraak meestal alleen onder hoge druk tot stand. Sinds die tijd zijn er in het sociaal recht maar weinig wezenlijke structuurveranderingen tot stand gebracht. Er zijn wel enkele te noemen: de niet goed functionerende bedrijfsverenigingen zijn vervangen door het UWV; de vervanging van de WAO door de WIA richtte de aandacht minder op

uitkeringen en meer op participatie; het doorwerken boven de 65-jarige leeftijd werd ingevoerd en uiteindelijk kwam ook een nieuw pensioenstelsel tot stand. Dit alles na vele jaren discussie en onderhandelen, waarbij nog steeds achterhoedegevechten worden gevoerd. Bij het pensioenstelsel bleek in de afgelopen jaren nog eens hoe moeilijk het is om duidelijk te maken dat ontwikkelingen in demografie en arbeidsmarkt een grondige modernisering nodig maken.

De instelling van commissies heeft tot nu toe weinig opgeleverd.

De neiging bestond om de noodzaak van grotere structuurveranderingen te laten onderzoeken door commissies, in de hoop dat deze een overtuigende boodschap konden brengen die boven de partijen uitsteeg. In de afgelopen decennia hebben op het gebied van het arbeidsrecht drie van deze commissies grotere vraagstukken onder de loep genomen: de Commissie-Rood die het duale ontslagstelsel onderzocht,²⁶ de Commissie-Bakker die de toekomst van de arbeidsmarkt analyseerde²⁷ en de Commissie-Borstlap die de regulering van de arbeidsmarkt bestudeerde.²⁸ Kenmerkend voor onze problematiek is dat al deze rapporten vervolgens niet zijn nagevolgd. In het laatste geval heeft de Commissie-Borstlap een zeer indringende analyse van de arbeidsmarkt uitgebracht en fundamentele voorstellen gedaan, maar deze zijn vervolgens in het zogeheten MLT-advies van de SER teruggebracht tot de gebruikelijke kleine stapjes.²⁹

Dit brengt mij tot de conclusie dat de politiek en de sociale partners geen ‘grand design’ zullen ontwikkelen en dat we daartoe ook geen nieuwe commissies hoeven in te stellen. Misschien is het beter om een paar eenvoudige hoofdregels tot leidraad te nemen, waaraan steeds kan worden gewerkt.

Uit het voorgaande kunnen volgens mij de volgende drie lessen worden geleerd.

Ten eerste dienen de gevolgen van regels zo veel mogelijk onafhankelijk te worden gemaakt van de gekozen rechtsvorm van de arbeidsverhouding.

Met een werkgroep van de Vereniging van Arbeidsrechtadvocaten en de Vereniging voor Arbeidsrecht, onder leiding van mijn Rotterdamse collega Ruben Houweling, heb ik in 2019 het ‘Wetboek van Werk 2025’ opgesteld. Het was een interessante exercitie, gericht op de toekomstige ontwikkeling van het arbeidsrecht. De bedoeling was een 21^e eeuwse benadering van werk te vinden, waarbij het 20^e eeuwse onderscheid tussen arbeidscontract, uitzendcontract, ‘zzp-contract’ (opdracht), freelancecontract, flex contract etc. komt te vervallen. Wij plaatsten daarbij het beschermingsdoel boven de contractsvorm. Dit gold ook voor de socialezekerheidsgevolgen, de fiscale gevolgen en het pensioen. Zo dient het fiscaal niet aanzienlijk aantrekkelijker te zijn om zzp-er te worden dan werknemer, anders bevordert dit schijnzelfstandigheid. Herinvoering van een algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering en invoering van enige vorm van een pensioenplicht is nodig om ook zelfstandigen te beschermen tegen onhoudbare risico’s. Als aan vormen van flexibele arbeid dezelfde gevolgen worden verbonden als aan vaste arbeid en omgekeerd vaste arbeid ook iets flexibeler kan worden ingevuld, zal de behoefte afnemen om te kiezen voor flexibele arbeidsverhoudingen om arbeidsrechtelijke bescherming te ontvluchten.³⁰ In het rapport van de Commissie-Borstlap zien we in iets voorzichtiger vorm dezelfde gedachte terug.

Ten tweede is een drastische vereenvoudiging nodig van de sociaalrechtelijke regelgeving.

Ooit was de AOW het voorbeeld van een eenvoudige en goed uitvoerbare regeling, ondanks de grote aantallen uitkeringsgerechtigden en enorme bedragen die hierbij omgingen. Andere socialezekerheidswetten hebben zo veel nuances gekregen dat de uitvoering ervan voor de uitvoeringsorganen gecompliceerd is geworden en voor de burger niet meer te volgen is. Vereenvoudiging is geboden. De totstandkoming van het genoemde

IBO-rapport is een belangrijke mijlpaal. De uitvoering ervan zal nog veel aandacht en volharding vragen.³¹

Ten derde dient de verknoping van het arbeidsrecht met het socialezekerheidsrecht en het belastingrecht te worden verminderd.

Dat lijkt een vreemde gedachte, omdat we in het verleden juist probeerden die gebieden meer met elkaar in lijn te brengen. Daar is op zichzelf ook veel voor te zeggen. Maar doordat het inkomensbeleid inmiddels is vorm gegeven door middel van een groot aantal uiteenlopende, maar op elkaar inwerkende maatregelen op al deze drie gebieden, is het geheel onbeheersbaar geworden. Maatregelen op het ene gebied hebben onoverzienbare gevolgen op het andere. Laat ik het volgende voorbeeld geven. De afgelopen jaren speelde als gevolg van de personeelskrapte in diverse sectoren de vraag of het voor deeltijdwerkers aantrekkelijk gemaakt zou kunnen worden om meer uren te gaan werken. Maar het bleek alleen al bijzonder lastig om zicht te krijgen op de vraag wat een uitbreiding van het aantal uren voor individuen daadwerkelijk zou opleveren, gezien de effecten die een loonsverhoging zou hebben op belastingheffing en het recht op toeslagen.

Willen we tot een serieuze ontknoping komen van de drie gebieden die invloed hebben op het inkomensbeleid, dan zou afschaffing van de toeslagen het meest logische begin zijn.

Dit zou kunnen door onder meer³² het minimumloon te verhogen, waardoor huur- en zorgtoeslag minder nodig worden. Dan zou het mogelijk zijn om de toeslagenproblematiek aanzienlijk terug te dringen en het minimumloon weer op een niveau te brengen waarmee burgers zich zelfstandig kunnen redden. De koppeling van de AOW-uitkering aan het minimumloon die ik in het begin als sociale verworvenheid aanduidde, zou op dit punt dan mogelijk moeten wijken, omdat hierbij de verknoping van het socialezekerheidsrecht een dringend noodzakelijke verbetering in het arbeidsrecht in de weg zou staan.³³

Armoede onder bejaarden is tegenwoordig een minder groot maatschappelijk probleem door de verbeterde pensioenen. Dat wordt pas weer een probleem over 20 tot 30 jaar als veel personen die nu gemakkelijk zzp-er zijn geworden merken dat die afkorting ook staat voor 'zelfstandige zonder pensioen'.

Elke oplossing van de problemen waarin het sociaal recht terecht is gekomen, heeft onvermijdelijk ook negatieve kanten.

Onafhankelijkheid van de rechtsvorm, vereenvoudiging en ontknoping van het sociaal recht hebben ook nadelen. Altijd zullen er groepen en individuen zijn die er door een wijziging op achteruit kunnen gaan. Dat heeft te maken met het hoge niveau van sociale bescherming dat we als samenleving hebben bereikt. Het oplossen van nieuwe problemen vergt het opnieuw kritisch kijken naar de bestaande arrangementen. Het sociaal recht blijft niet eindeloos groeien, er moeten steeds weer keuzes worden gemaakt.

Daarbij komt nog het volgende. We moeten ons er ook van bewust zijn dat het sociaal recht veelal collectieve regelingen bevat. Die laten nu eenmaal niet toe dat alle individuen een regeling op maat krijgen. Soms is het daarbij nodig om het risico te nemen van achteruitgang voor sommigen voor het behoud van het hogere goed: een functionerend en bestendig sociaal recht.

Het model dat velen bewust of onbewust in het achterhoofd hebben, is dat van het sociaal recht dat steeds groeit: als een rupsje dat nooit genoeg heeft en steeds groter moet worden. Maar de groei is er langzamerhand uit. Om te blijven glanzen, zal het sociaal recht zich voortdurend moeten vernieuwen. Daarbij past beter het beeld dat de rups een metamorfose ondergaat en dan een prachtige vlinder kan worden. Een structuurverandering kan leiden tot een nieuw stelsel dat beter werkt.

Ik kom tot een afronding.

Na ruim 40 jaar actieve wetenschapsbeoefening moet ik zeggen: het waren gouden jaren, maar er zijn veel nieuwe problemen op te lossen.

Die problemen zijn meer dan vroeger niet louter juridisch, maar hebben ook te maken met de complexiteit van de wetgeving, uitvoeringscapaciteit, patstellingen in de politiek en tussen de sociale partners en daarmee samenhangend het vertrouwen van de burgers in de overheid dat problemen daadwerkelijk worden aangepakt.

Willen we het sociaal recht weer nieuwe luister bijzetten, dan zie ik juist vanwege die patstellingen een belangrijke rol voor de wetenschap. Die ligt dan niet zo zeer in het steeds verder verfijnen en uitwerken van bestaande regels, maar in het kritisch analyseren en aan het licht brengen van de structurele problemen. Precies zoals mijn promotor het destijds zei: juristen moeten zich niet te veel laten verleiden tot het werken in de marge. Dat vergt meer dan het voortborduren op het bestaande recht en een nauwere samenwerking met andere disciplines die iets kunnen zeggen over de bedoelde en onbedoelde effecten daarvan.

Gelukkig zijn er de afgelopen jaren op vele faculteiten nieuwe hoogleraren en docenten benoemd en zijn daar jonge wetenschapsbeoefenaren in opleiding die met een frisse blik naar het rechtsgebied kunnen kijken. Dat geldt ook hier in Leiden. Ik ken die generatie als enthousiast en optimistisch en ik heb er alle vertrouwen in dat zij het vakgebied weer verder zal brengen. En daarom heb ik toch maar besloten om bij de receptie zo meteen de glazen helemaal vol te laten schenken.

Ik dank u voor uw aandacht.

Dankwoord

In de loop van mijn 27 jaar als hoogleraar sociaal recht in Leiden heb ik met heel veel personen samengewerkt: in de Afdeling sociaal recht, met de collega's van economie met wie wij in een onderzoeksprogramma samenwerkten, de promovendi, overige collega's en bestuurders in faculteit en universiteit, de vele ondersteunende medewerkers van secretaresses en facultaire staf tot portiers. Er waren contacten en samenwerking met collega's in andere landen, in het bijzonder de leden van het *European Labour Law Network*, het netwerk van arbeidsrechtdeskundigen uit 31 Europese landen, dat ik samen met collega Bernd Waas uit Frankfurt heb mogen oprichten en een aantal jaren coördineren. En dan zijn er de vele beoefenaren van het arbeidsrecht in de praktijk, opdrachtgevers, uitgevers, cursisten, mededocenten en natuurlijk bovenal: de studenten. Ik ben hen allemaal heel dankbaar: voor hetgeen ik van hen heb geleerd, voor het mededogen als ik niet alle ambities kon realiseren, voor het plezier dat we hebben beleefd.

De medewerkers van de Afdeling sociaal recht die nog waren aangetrokken door mijn voorganger, Max Rood, hoefde ik niets meer bij te brengen. Na een aantal jaren had ik een nieuwe groep om mij heen verzameld, die ik ben gaan aanduiden als mijn 'dreamteam'. Wat een genoegen om met zulke slimme en plezierige collega's te mogen omgaan. In de dagelijkse drukte vergeet je wel eens hoe enorm hard aan de universiteit wordt gewerkt en met hoe veel idealisme we hier ons vak beoefenen. Ik ben er heel dankbaar voor daarvan deel te hebben mogen uitmaken.

Ik wil ook nog noemen Alex Brenninkmeijer, die decaan was toen ik deel uitmaakte van het faculteitsbestuur in het begin van mijn hoogleraarschap. Hij leidde een periode van vernieuwing bij de faculteit in, hetgeen hem niet door iedereen in dank werd afgenomen. Hij overleed nog niet zo lang geleden en daarom sta ik hier nog eens stil bij hem als trouwe vriend aan wie in de faculteit niet altijd recht is gedaan.

Ergens in deze rede sprak ik over een prachtige vlinder. Dat was ook een beetje voor mijn lieve echtgenote Viola, die van

de natuur en onder meer van vlinders houdt en die mij altijd laat zien dat er meer is dan de juridische wereld, hoezeer zij zich daar zelf ook in thuis voelt. Tijdens mijn hoogleraarschap werd ook onze zoon Paul geboren, en ik denk dat iedereen die met mij heeft samengewerkt, wel weet hoeveel hij nog aan ons geluk heeft toegevoegd.

Noten

1. G.J.J. Heerma van Voss, 'De ontsluiting van het sociaal recht', in: C.J. Loonstra & A.R. Houweling (red.), *Het sociaal recht uitgedaagd, Een bundel arbeidsrechtelijke oraties 1997-2013*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 34-54.
2. A.A.G. Peters, 'Recht als vals bewustzijn', in: Constantijn Kelk, Martin Moerings, Nico Jörg e.a. (red.), *Recht, macht en manipulatie*, Aula-boeken 572, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum 1976, p. 189-220, 207.
3. Annegreet van Bergen, *Gouden jaren. Hoe ons dagelijks leven in een halve eeuw onvoorstelbaar is veranderd*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact 2014.
4. Wet van 14 mei 1998, *Stb.* 1988, 300 (Wet flexibiliteit en zekerheid).
5. Dit betrof met name de Wet van 14 juni 2014, *Stb.* 2014, 504 (Wet werk en zekerheid) en de Wet van 29 mei 2019, *Stb.* 2019, 219 (Wet arbeidsmarkt in balans).
6. Zie OECD, *Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*, Paris: OECD 2019, bijlage bij: Commissie Regulering van werk, *In wat voor land willen wij werken, Discussienota van de Commissie Regulering van werk*, 2019.
7. Wet van *Stb.* 1993, 750 (Wet terugdringing ziekteverzuim).
8. Wet van 8 februari 1996, *Stb.* 1996, 134 (Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte) en wet van 2003, *Stb.* 2003, 355 (Wet verlenging loondoorbetalingsplicht bij ziekte).
9. Wet van 29 november 2001, *Stb.* 2001, 628 (Wet verbetering poortwachter).
10. Wet van 11 juli 2018, *Stb.* 2018, 234 (Wet compensatieregeling transitievergoeding).
11. Wet van 14 november 2018, *Stb.* 2018, 451 (Wet invoering extra geboorteverlof, WIEG).
12. 'UWV kondigt correcties aan op WIA-uitkeringen die in periode 2020 tot en met 2024 niet juist zijn berekend', Persbericht UWV 4 september 2024.
13. Zie bijvoorbeeld *Staat van de Uitvoering 2022*: "Complexiteit blijkt grootste knelpunt bij publieke dienstverlening"; *Knelpuntenbrief UWV 2024*: "Veel knelpunten illustreren dat wetgeving te complex is om goed uitgevoerd te worden"; SVB *Knelpuntenbrief IV*: "Deze ontwikkelingen vragen om verregaande vereenvoudiging van wet- en regelgeving, beleid én dienstverlening.", SVB mei 2024, p. 3; zie ook de toespraak van de vice-president van de Raad van State, mr. Thom de Graaf, 'Leren presteren', tijdens de Avond van de Publieke Dienstverlening in Den Haag op 4 juni 2024: "Wetgevers en beleidsmakers hebben kortom de belangrijke taak te voorkomen dat wetten door een stapeling van wensen en amendementen onleesbaar en onwerkbaar worden."
14. UWV, *Knelpuntenbrief 2024*, p. 2.
15. Dit geldt overigens ook voor andere rechtsgebieden. Zie bijvoorbeeld voor de gebieden van de ruimtelijke ordening en het gegevensbeschermingsrecht, Raad van State, *Regelcomplexiteit. Een verkenning aan de hand van twee casestudy's*, Den Haag: Raad van State 2023.
16. IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, Den Haag 2023, p. 7.
17. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers, Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.
18. Ik denk bijvoorbeeld aan de Tilburgse oratie van A.T.J.M. Jacobs, 'Ali en het arbeidsrecht'.
19. Zie ook het rapport ABDTOPconsult, *Werk aan uitvoering, Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, Den Haag: 2019; Afdeling advisering Raad van State, *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*, Den Haag: 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 26643, nr. 557.
20. *Kamerstukken II 1897-1898*, 182, nr. 3 (MvT), p. 25.
21. Zie hierover C.J.M. Bollen, *Onverschuldigde betaling door de overheid*, Boom juridische uitgevers 2002, p. 129-142.

22. *Stb.* 1996, 248.
23. Antoine Jacobs, 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagaffaire', *NJB* 2021, 498, p. 525-526.
24. Zie ook M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht* (oratie Heerlen), Deventer: Wolters Kluwer 2024 (online).
25. Zie bijvoorbeeld CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726 en de Conclusie van A-G De Bock ECLI:NL:CRVB:2023:2986.
26. Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het duaal ontslagrecht*, 2000.
27. Adviescommissie arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, 2008.
28. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 2020.
29. SER, *Sociaal-economisch beleid 2021-2025 Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Advies 21/08, Den Haag: SER 2021.
30. A.R. Houweling (red.)/VAAN-VvA expertgroep, *Wetboek van Werk 2025*, Concept design, 2019.
31. Zie voor een wetenschappelijke uitwerking van deze gedachte ook M. Bouwmeester, B. Brink & G.J. Vonk (red.), *Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig, Drie pleidooien voor universalisme in het Nederlandse sociaalzekerheidsstelsel*, Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen, Groningen 2023.
32. Het plan bestaat om de kinderopvangtoeslag te vervangen door directe financiering van de kinderopvangcentra.
33. Zo nodig dient de koppeling van de AOW-uitkering dan tijdelijk te worden losgelaten om de verhoging van het minimumloon gezien de krappe overheidsfinanciën financieel verantwoord in te kunnen voeren. Maar de meeste AOW-ers ontvangen naast hun uitkering een aanvullend pensioen. Voor de AOW-gerechtigden voor wie dat niet geldt, zouden uiteraard toeslagen mogelijk moeten blijven.

OVER DE AUTEUR

De onderzoeksactiviteiten van dr. Guus Heerma van Voss (1957) liggen op het terrein van het sociaal recht in het algemeen, in het bijzonder het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. Gespecialiseerde onderwerpen zijn het ontslagrecht, het medezeggenschapsrecht, goed werkgeverschap, Europees arbeidsrecht en zee-arbeidsrecht.

Hij doceerde in vele cursussen, onder meer voor de Grotius Academie, SSR en Post-Academisch Onderwijs, naast trainingsprojecten voor juristen in Oost-Europa in verband met de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen tot de EU in 2004 en voor arbeidsrechtdocenten in Indonesië. Bij de SER was hij lid van de Commissie Arbeid, onderneming en medezeggenschap en adviseur van de Commissie Arbeidsmarkt en onderwijsvraagstukken.

Guus Heerma van Voss heeft veel gepubliceerd, waaronder zijn proefschrift *Ontslagrecht in Nederland en Japan* (1992), *Inleiding Europees arbeidsrecht* (met A.J.C.M. Geers, MSR nr. 2, 1995) de Wet flexibiliteit en zekerheid (1998), *Elementair sociaal recht* (met A.T.J.M. Jacobs en anderen, 6^e druk 1998) en *Inleiding Nederlands sociaal recht* (14^e druk met B. Barentsen, 2023). Hij is ook de auteur van deel 7-V in de Asser-serie over de Arbeidsovereenkomst (4^e druk 2020).

Hij bracht preadviezen uit voor de Vereniging voor Arbeidsrecht (*Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht*, 1993, 2^e druk 1999), de Vereniging voor de vergelijkende bestudering van het recht van België en Nederland ('Ontslagrecht in Nederland', *Tijdschrift voor Privaatrecht* 2001-4), en de Vereniging voor onderwijsrecht (*Flexibele arbeidsrelaties in het onderwijs* met Frans Brekelmans en Willem Lindeboom, 2021). In opdracht van de Minister voor Rechtsbescherming schreef hij met Mijke Houwerzijl het onderzoeksrapport *Gedwongen arbeid bij De Goede Herder*, (2020).

Hij leidde samen met prof. Bernd Waas van de Goethe Universiteit Frankfurt het *European Labour Law Network*, een samenwerking van 31 arbeidsrechtdeskundigen uit Europese landen (2007-2016). Dit netwerk rapporteerde aan de Europese Commissie over nationale ontwikkelingen en publiceerde daarnaast een serie boeken met een *Restatement of European Labour Law*. Onder de gezamenlijke redactie van Waas en Heerma van Voss verschenen Volume I (*The concept of employee*, Hart 2017) en Volume II (*Atypical Employment Relationships*, Hart 2019).

Hij redigeerde twee bundels met resultaten van gezamenlijke onderzoeksprojecten van Leidse onderzoekers: over *Scholing in het sociaal recht* (MSR nr. 46, 2008) en over *De oudere werkende en het sociaal recht* (met A.G. van Marwijk Kooy, MSR nr. 76, 2020).

Guus Heerma van Voss was annotator van de Nederlandse Jurisprudentie, medewerker van het Nederlands Juristenblad (1994-2012) waarvoor hij halfjaarlijkse kronieken schreef met P.F. van der Heijden en J.M. van Slooten en leverde kwartaalkronieken over het sociaal recht als medewerker van het *Ars Aequi Katern*. Hij was lid van diverse redacties, waaronder het *Nederlands Tijdschrift voor Sociaal recht* (SR, 1986-2008), hoofdredacteur van het *Tijdschrift Recht en Arbeid* (TRA, 2008-2012), *NJCM-Bulletin*, *Uitspraken sociale zekerheid* (USZ), *Rechtspraak Arbeidsrecht* (RAR), het *European Labour Law Journal* (sinds 2010), de boekenserie *Monografieën Sociaal Recht* en de losbladige uitgave *Arbeidsovereenkomst*, waarvan hij hoofdredacteur was. Hij was ook redacteur en medewerker van *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* en van *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*.

PROF. MR. GUUS J.J. HEERMA VAN VOSS (1957)



1976	Eindexamen Stedelijk Gymnasium Leiden	1996-1997	Raadadviseur Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie (deeltijd)
1976-1982	Studie Nederlands recht, Universiteit Utrecht	1997-2024	Hoogleraar sociaal recht, Universiteit Leiden (Oratie “De ontsluiting van het sociaal recht”, 1998)
1979-1981	Student-bestuurslid juridische faculteit, Universiteit Utrecht	1998	Hoogleraar Europees arbeidsrecht, Universiteit Maastricht
1981-1982	Student-assistent Recht in theorie en praktijk Universiteit Utrecht	1998-2001	Bestuurslid juridische faculteit, Universiteit Leiden
1982	Doctoraalexamen Nederlands recht, afstudeerrichting Privaatrecht, Universiteit Utrecht	1998-2012	Hoofddocent Arbeidsrecht, Grotius Academie
1983-1989	Universitair docent sociaal recht en sociale politiek, Universiteit van Tilburg	1999-2000	Lid Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (Commissie-Rood)
1985-1989	Bestuurslid Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM)	2000-2012	Lid Commissie van Beroep Bijzonder neutraal onderwijs
1989-1997	Universitair hoofddocent in het recht, in het bijzonder het sociaal recht, Universiteit Maastricht	2000-2012	Lid en voorzitter College van Geschillen Medezeggenschap Defensie
1990-1994	Lid Georganiseerd Overleg in Personeelsaangelegenheden, Universiteit Maastricht (namens ABVAKABO).	2001-2011	Wetenschappelijk Directeur Instituut voor Publiekrecht, Universiteit Leiden
1991-1995	Voorzitter Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenverenigingen (NFK)	2002-2012	Voorzitter CAO-adviescommissie ABN AMRO
1991-1995	Secretaris Geschillencommissie DSM	2002-2012	Voorzitter Klachtencommissie Nederlandse Spoorwegen
1992	Promotie Universiteit Utrecht op <i>Ontslagrecht in Nederland en Japan</i> , Deventer: Kluwer (promotoren: prof. mr. A.A.G. Peters en prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers)	2004-2017	Plv. lid Advies- en arbitragecommissie Arbeidsverhoudingen Rijksoverheid
1994-1996	Bestuurslid juridische faculteit, Universiteit Maastricht	2009-2012	Voorzitter Geschillencommissie ProRail
1996-1997	Voorzitter wetenschapscommissie juridische faculteit, Universiteit Maastricht	2010	Eredocoraat Universiteit van Miskolc, Hongarije
		2011-heden	Raadsheer-plaatsvervanger Gerechtshof 's-Gravenhage
		2012-heden	Staatsraad Afdeling Advisering Raad van State
		2021-2022	Voorzitter Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie



Universiteit
Leiden