

## 1 Inleiding

Guus heeft een inspirerende afscheidsrede gehouden.<sup>1</sup> Het is een mooi opgezet, boeiend verhaal dat tot nadenken prikkelt. Zijn bedoeling was om vakgenoten een spiegel voor te houden. Dit doel heeft hij bereikt: bij mij kwam namelijk meermaals de vraag op wat er verkeerd is gegaan met het sociaal recht en of Guus een punt heeft.

De titel van zijn rede is hard. Ontluisteren betekent “van aanzien, eer of schoonheid beroven”. De tekst is genuanceerder. Het glas is halfvol en halfleeg. De volle kant bestaat eruit dat het sociaal recht zich in de afgelopen 40 jaar enorm heeft ontwikkeld. Zowel qua wetgeving, als de aandacht daarvoor op de universiteiten en in de advocatuur is enorm gegroeid. Dit heeft geleid tot een grote mate van specialisatie, tot uitdrukking komend in beroepsorganisaties als de VAAN, het Levenbach Instituut en Labour Law United.

Hoewel Guus van nature een optimist is, is het glas na die 40 jaar blijkbaar toch halfleeg. Er waren volgens hem grote maatschappelijke ontwikkelingen, waarop het arbeidsrecht maar mondjesmaat reageerde. Dat was op zich niet zo gek omdat die veranderingen moe(s)ten komen van de sociale partners en die hebben de neiging compromissen te sluiten en niet snel te komen tot fundamentele herzieningen. Daarbij beperkten de actoren zich tot symptoombestrijding en tot het werken in de marges van de problematiek. De opkomst van onzekere arbeidsrelaties, schijnzelfstandigheid en de problematiek behorende bij arbeidsmigratie: arbeidsrechtjuristen stonden erbij en keken naar de uitwassen. Zij spraken er vooral over en gaven cursussen over de kleine wettelijke aanpassingen. In de woorden van Guus: “Politici voeren uitzonderingen door voor hun achterban, of overgangsregelingen. Grote keuzes die tot eenvoud kunnen leiden, blijven uit. Het arbeidsrecht is daardoor soms ook een mandarijnen-wetenschap geworden. Alleen specialisten begrijpen het nog. “En ook in zijn woorden: “De vakgebieden van het Sociaal recht en Arbeidsrecht kunnen zich meer richten op het kritisch analyseren en aan het licht brengen van de structurele problemen.”<sup>2</sup>

---

1 G.J.J. Heerma van Voss, De ontluistering van het sociaal recht: Afscheidscollege. Universiteit Leiden 2024, te vinden op: <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

2 Jan-Willem Oomen, interview met Guus Heerma van Voss 22 oktober 2024, te vinden op: <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2024/10/guus-heerma-van-voss-zwaait-af-sociale-rechten-zijn-ontluisterd>

Daarnaast wijst Guus op toenemende verknoping van het arbeidsrecht met het socialezekerheidsrecht en het fiscale recht, de compensatiecultuur, de toegenomen complexiteit en de onuitvoerbaarheid van de regels. Daartoe rekent Guus ook het privaatrechtelijke arbeidsrecht, zoals de flexregels voor oproep- en uitzendkrachten. Er is tegelijkertijd te weinig aandacht voor de rafelranden van het arbeidsrecht en voor de grote gevolgen van een strenge handhaving, zoals die tot uiting kwam in de toeslagenaffaire, iets waar alle door Guus genoemde punten in terugkomen. Ten slotte benoemt hij hoe het in de toekomst beter kan; ik kom daar later op terug.

Guus heeft hiermee een uitermate prikkelend betoog gegeven. Ik wil graag kijken in de spiegel die hij ons voorhoudt. Ik zie daarin, ook na veel zelfreflectie, geen arbeidsrecht dat van zijn voetstuk is gevallen. Ik zal dat toelichten aan de hand van vier kanttekeningen bij het betoog van Guus.

#### 1.1 Kanttekening 1: op welk (rechts)gebied ziet de ontluistering?

De eerste kanttekening ziet op de vraag of zijn analyse niet eigenlijk vooral ziet op het socialezekerheidsrecht in plaats van op het arbeidsrecht. Veel van het onheil dat Guus noemt lijkt zich met name voor te doen bij toeslagen en sociale zekerheid. Hij heeft het over “uitkeringsfabrieken, die door de grote omvang van de regels en afhankelijke belanghebbenden veel hebben moeten automatiseren”. Uiteraard is het sociaal recht meer dan het arbeidsrecht, maar in hoeverre kunnen deze gevolgen ook het arbeidsrecht worden aangewreven? Guus wijst erop dat het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht steeds verder verknoopt raakten,<sup>3</sup> en wijst daarbij op de werkgeversverplichting om gedurende de eerste twee jaar van ziekte het loon door te betalen. Naar mijn ervaring is dit voorbeeld van verknoping al vanaf medio jaren negentig een sterk bekritiseerde stap, die samen met ‘doorgeschoten flex’ en ‘het te strenge ontslagrecht’ in de top drie heeft gestaan van kritiekpunten op ons arbeidsrecht die op seminars en cursussen, in artikelen en adviezen aan de wetgever en sociale partners worden genoemd. Daarvan kun je onmogelijk volhouden dat “we erbij stonden en naar keken”, waarover zo meer. Guus zou verder kunnen doelen op de privatisering van het derde WW-jaar of de compensatie van de transitievergoeding aan werkgevers die zij aan arbeidsongeschikte werknemers hebben betaald.<sup>4</sup> Maar heeft dat tot problemen geleid voor betrokkenen? Ik waag dat te betwijfelen.

Ik betrek daarom zijn analyse op het arbeidsrecht en laat hetgeen Guus in de context van de toeslagenaffaire schrijft in de rest van mijn reactie buiten beschouwing. Uiteraard is die affaire zeer te betreuren en is het goed dat ook het sociaal recht zich de vraag stelt of het hier een rol heeft gemist, maar mij gaat het er in het vervolg om of het arbeidsrecht inclusief het geprivatiseerde socialezekerheidsrecht ook ontluisterd is.

---

3 G.J.J. Heerma van Voss, De ontluistering van het sociaal recht: Afscheidscollege. Universiteit Leiden 2024, p. 6 te vinden op: <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

4 Zie art. 7:673e BW, waarover recent CRvB 24 juli 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1011.

## 1.2 Kanttekening 2: de historische context

Mijn tweede kanttekening ziet op de historische dimensie. Guus heeft gelijk dat het arbeidsrecht enigszins is vastgelopen. Er doen zich de laatste jaren nieuwe ontwikkelingen voor, zoals de groei van het aantal zzp'ers. Er is brede consensus dat daar iets mee moet worden gedaan, maar het arbeidsrecht leek tot voor kort niet in staat de oplossing te vinden. Guus merkt ook terecht op dat er een groeiende groep werkers is, vaak aangeduid als “doorgeschoten flex”, die minder bescherming heeft dan werknemers met een vast contract, de *insiders*. Hier spelen twee belangrijke factoren een rol. Ten eerste was er 40 jaar geleden sprake van een grote mate van inactiviteit van arbeidskrachten. Nederland had te maken met hoge werkloosheid, veel werknemers die via de WAO werden “geloosd” en velen die met VUT of vroegpensioen gingen. De maatschappelijke gevolgen daarvan lijken vergeten: hoge arbeidskosten met als gevolg een slechte concurrentiepositie en onbetaalbaar wordende sociale zekerheid, en grote maatschappelijke problemen, zoals criminaliteit en drugsgebruik. Na de noodzakelijke bezuinigingen van de kabinetten Lubbers (1982-1994), kwam het eerste Paarse kabinet onder leiding van Wim Kok in met de slogan “Werk, werk en nog eens werk.” Tijdens die periode werd flexwerk voor het eerst in wetgeving geregeld, o.a. door introductie van de uitzendovereenkomst. Ook het initiëren van meer zelfstandig ondernemerschap dat zou leiden tot de groei van het aantal zzp'ers dateert uit deze periode. Dit waren niet alleen toen logische maatregelen, ze zijn achteraf ook succesvol gebleken als men kijkt naar het doel ervan: meer mensen aan het werk.

En, niet onbelangrijk: hierdoor kon het vaste contract inclusief het strenge ontslagrecht in stand blijven. Dertig jaar later focussen we in toenemende mate op de nadelige kanten van flex, wat tot op zekere hoogte begrijpelijk is. Het is volgens mij echter niet terecht om te doen alsof dat met name het gevolg is van ontwerpfouten van destijds. De maatregelen deden wat ze moesten doen, maar leidden tot onbedoelde groei van andere minder gereguleerde soorten flexwerk..<sup>5</sup> Flexwerkers moesten gelijk worden behandeld met de *insiders*. Ook dat was een maatschappelijke wens die breed werd gedragen, zolang dat opnieuw maar niet ten koste ging van de bescherming van deze *insiders*.

Kortom: de wetgever heeft dertig jaar geleden breed gedragen maatregelen genomen die hun vruchten afwierpen. Dat er in de loop van de tijd nieuwe maatschappelijke opvattingen ontstonden, doet daar niet aan af. De vraag is dan ook of onder die omstandigheden van de arbeidsrechtwetenschap gezegd kan worden dat “ze erbij stond en ernaar keek”. Daarbij komt dat, zoals Guus zelf onderkent, er altijd kritiek is geweest op enerzijds het strenge ontslagrecht en anderzijds de positie van flexwerkers.<sup>6</sup> Hij lijkt dat alleen vooral technische en geen “fundamentele kritiek” te vinden. Ik breng in herinnering dat bijvoorbeeld Verburg in 2010 aandacht vroeg voor de

5 Naomi Woltring, *De marktconforme verzorgingsstaat. Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig*, Boom Amsterdam 2024, p. 182-184.

6 L.G. Verburg, *Het Nederlands ontslagrecht en het BBA-carcinoom (Onderneming en recht nr. 59) (oratie Nijmegen)*, Deventer: Kluwer 2010.

*insider/outsider*-problematiek: dat strenge ontslagrecht en allerlei andere *goodies* voor de insiders kunnen alleen maar voortduren als de *outsiders* (flexkrachten) niet gelijk behandeld worden.

### 1.3 Kanttekening 3: welke methoden kent het arbeidsrecht?

Dat brengt mij bij de derde kanttekening: welke methoden kent de arbeidsrechtwetenschap in de ogen van Guus? Hij vindt blijkbaar dat het arbeidsrecht de afgelopen veertig jaar te weinig heeft gedaan. Hij formuleert het zo: “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.”<sup>7</sup> Terecht wijst Guus erop dat dit een nauwere samenwerking vergt met andere disciplines die iets kunnen zeggen over de bedoelde en onbedoelde effecten van wetgeving. Een multi- of interdisciplinaire benadering dus. Het is moeilijk om het hiermee oneens te zijn. Tegelijkertijd vraag ik me af wat de sociaalrecht-beoefenaren hieraan meer kunnen bijdragen dan zij de afgelopen decennia hebben gedaan. Welke eigen methoden en technieken hebben zij hiertoe tot hun beschikking? Wordt het sociaal recht hier niet iets te groot gemaakt? Is onze taak niet in de eerste plaats om regels die anderen hebben voorgesteld te analyseren en bekritisieren in samenhang met andere regels, beginselen en de beoogde oplossingen? Hij lijkt het te willen omdraaien: het sociaal recht moet structurele problemen aan het licht brengen, zodat de wetgever daar vervolgens regels op kan aanpassen of initiëren. Mij lijkt dat niet goed mogelijk. Welke wetenschappelijke kaders moeten we dan als juristen hanteren? Uiteraard moeten we blijven waarschuwen voor de effecten van (beoogde) regels, wijzen op signalen uit de praktijk of op witte vlekken, maar dat zie ik meer als het agenderen van kwesties dan dat we methodologische middelen hebben om die kwesties op te sporen.

### 2.4 Kanttekening 4: de functies van het sociaal recht

Mijn vierde kanttekening ziet op de functies van het sociaal recht. Deze functie is allereerst de aandacht voor de zwakkere partij en daarin onderscheidt het sociaal recht zich van sommige andere rechtsgebieden. Tegelijkertijd is dat niet de enige functie. Sociaal recht heeft daarnaast een (economische) ordeningsfunctie. Hoe zorgen we dat de regulering van arbeid leidt tot efficiëntie en een sterke economie? Juist bij het ontwerp van regels is die ordeningsfunctie van belang (en wellicht minder bij rechtsvinding). Sociaal recht is bovendien een discipline die dicht zit op een zeer politiek beleidsterrein. Wil de arbeidsrecht discipline haar pretentie waarmaken om objectief

---

<sup>7</sup> G.J.J. Heerma van Voss, De ontluistering van het sociaal recht: Afscheidscollage. Universiteit Leiden 2024, p. 14 te vinden op: <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

te zijn en beide functies recht doen, dan is voorzichtigheid geboden om zich op het beleidsterrein van de regelgever te begeven. Als we echter Guus' advies volgen, dan komen al gauw vragen in beeld als: wie bepaalt wat een structureel probleem is waarvoor het sociaal recht moet waarschuwen? Ligt hier niet op de loer dat de wetenschap haar objectiviteit verliest en zich op het terrein van de wetgever begeeft?

## 2 De oplossingen

In de visie van Guus kan het sociaal recht zich pro actiever bemoeien met het signaleren van structurele problemen op het terrein van het sociaal recht. Tegelijkertijd merkt hij terecht op dat de sociale partners vaak niet voldoende thuis geven als het gaat om het opvolgen van rapporten of aanbevelingen waarin oplossingen voor structurele problemen worden aangedragen. Ik vraag mij dan ook sterk af of de uitkomsten van zijn aanpak die sociale partners wel gaan overtuigen. Guus noemt drie "lessen", die (de sociale partners?) als leidraad kunnen dienen: contract-neutrale regels, ontkoppeling van arbeidsrecht met fiscaal en socialezekerheidsrecht en drastische vereenvoudiging van alle sociale regelgeving.<sup>8</sup> Dat zijn inderdaad goede leidraden, maar men kan zich afvragen hoe consequent de sociale partners die zullen toepassen indien zij moeten beslissen over ontwerp of aanpassing van regels.

Ik zou er voor zijn om kritisch te kijken naar ons polderbestel. Dat bestel heeft in het verleden grote verdiensten gehad, maar Guus signaleert terecht dat noodzakelijke en structurele vernieuwingen uitblijven. Iedere verandering is onderwerp van onderhandeling. Daarbij hanteren de vakbonden al sinds jaar en dag de stelregel dat de verworven rechten van de *insiders* niet mogen worden aangetast. Hierdoor blijft het ontslagrecht (te) streng en de flex 'doorgeschoten'. Werkgevers(vertegenwoordigers) leggen zich hierbij noodgedwongen neer want ze zitten niet te wachten op arbeidsonrust. Bovendien blijkt iedere verandering in hun ogen al snel het tegenovergestelde van een drastische vereenvoudiging. De grote SER-akkoorden van de laatste dertig jaar (Flex en zeker, Wwz en Wab) laten dan ook inderdaad alleen technische stappen zien. Daardoor is er uiteindelijk te weinig ruimte voor werkgevers(vertegenwoordigers) om tot (niet technische, maar fundamentele) verbeteringen voor andere groepen te komen. Uiteindelijk zullen die verbeteringen van de wetgever moeten komen, maar die heeft zichzelf aangeprezen dat wetgeving zonder steun van de beide sociale partners tot onrust en obstructie leidt. Dit is overigens een analyse die voor veel beleidsdossiers kan worden getrokken: van stikstof tot klimaat en wonen, om er maar een paar te noemen. Het gebrek aan daadkracht is in de politiek de afgelopen jaren niet minder dan bij de sociale partners. Een wetgever met visie en doorzettingsvermogen zou de polder soms iets meer tegenspel kunnen bieden en akkoorden kunnen afdwingen.

Een leidraad voor het sociaal recht die ook opdoemt als ik kijk naar de afgelopen jaren, is de economische functie van het sociaal recht. Ik mis daar te weinig aandacht

---

8 G.J.J. Heerma van Voss, De onthuisering van het sociaal recht: Afscheidscollege. Universiteit Leiden 2024, p. 13 te vinden op: <https://hdl.handle.net/1887/4255245>

voor binnen onze discipline. Vaak monden artikelen uit in een pleidooi voor meer rechten, maar niemand stelt zich de vraag wie dat gaat betalen. Soms zal daaraan de gedachte debet zijn dat de werkgever dat toch wel kan betalen. Wie dat denkt, heeft de afgelopen jaren te weinig stilgestaan bij de oorzaken van die doorgeschoten flex. Het is veelzeggend dat we vijf jaar na dato nog steeds wachten op regels die invulling moeten geven aan het voorstel van de commissie Borstlap om meer aan interne wendbaarheid te doen.

### 3 Door andere perspectieven meer relativering?

Arbeidsrechtwetenschappers kunnen, evenmin als andere juristen, niet alle problemen oplossen, maar ze kunnen die problemen in ieder geval in perspectief plaatsen. Ik zou zelf het perspectief toch eerder op het halfvolle glas richten. Hierboven kwam al aan de orde dat gebrek aan aanpak van fundamentele problemen bepaald niet uniek is voor het arbeidsrecht. Nederlanders hebben bovendien de neiging hun eigen situatie soms erg negatief te bezien en uit het oog te verliezen hoe goed die is vergeleken bij veel andere landen en vergeleken bij alternatieven. Wij hebben een stelsel dat zowel op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid als pensioen (laten we die laatste niet vergeten) zeer goed ontwikkeld is. Klagers over het strenge Nederlandse ontslagrecht zullen in landen als Frankrijk, België of Duitsland (laat staan Italië!) niet gelukkiger worden. We zijn dan wel kampioen flex, we zijn ook kampioen arbeidsparticipatie, kampioen pensioen en naar ik vermoed kampioen werkgeluk.

Daarbij komt dat het sociaal recht soms wel degelijk fundamentele problemen kan oplossen, zij het dat dit tijd en geduld kost. Ik vind het vraagstuk van de zzp'er een mooi voorbeeld hiervan. Inmiddels wordt dit minstens tien jaar als een fundamenteel probleem beschouwd.<sup>9</sup> Aanvankelijk werden zzp'ers *geframed* als werkers die gedwongen werden om hun werk als zzp'er voort te zetten. Vakbonden vreesden voor een "race to the bottom". Inmiddels lijkt er consensus dat maar een klein percentage van de zzp'ers "gedwongen wordt" om als zodanig te werken.<sup>10</sup> Het probleem is eerder dat zzp'ers de bescherming van het arbeidsrecht als betuttelend afwijzen. Dat leidt al geruime tijd tot een worsteling van de sociale partners, wetgever en rechtspraak. Het is mooi om te zien dat in deze discussie de rechtspraak en wetenschap zeker hun invloed hebben gehad.

De cyclus ging als volgt: vakbonden waarschuwen, rechtszaken volgen, de wetgever begint aan wetgeving en dan volgen rechtspraak en wetenschap met een oplossing die eigenlijk niet zover weg lag. Het wetsvoorstel Vbar negeerde de kwalificatie-

9 IBO-rapport zelfstandigen zonder personeel, april 2015, te vinden op : <https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/12/2015-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf>

10 Het CBS ging in 2019 uit van 7%, zie: <https://longreads.cbs.nl/dynamiek-op-de-nederlandse-arbeidsmarkt-2019/het-ervaren-en-reduceren-van-onzekerheid-door-zzpers/>; zie verder de concept memorie van toelichting bij de Zelfstandigenwet, par. 2.1.1.2.

dogmatiek, die in essentie al sinds Groen/Schoevers<sup>11</sup> bestond, en uiteindelijk door de Hoge Raad nog wat verduidelijkt moest worden in het Deliveroo-arrest.<sup>12</sup> De literatuur omarmde dat arrest, maar de wetgever durfde de knoop niet echt door te hakken en keek vervolgens weer naar de Hoge Raad, die in het Uber-arrest alleen maar herhaalde wat hij al in Deliveroo had gezegd.<sup>13</sup> Uiteindelijk bereikten de sociale partners een deal om het zo te laten, waarmee zij het kwalificatiedeel van het Vbar-wetsvoorstel vermoedelijk overbodig maken.<sup>14</sup> Dat de Deliveroo-criteria ook volgens sociale partners en de wetgever leidend zullen zijn, is een overwinning van de arbeidsrechtjuristen op de “uitkeringsfabriek”.

Een vergelijkbaar verhaal is te vertellen over de Wet werk en zekerheid. De gevolgen daarvan waren in mijn ogen best relevant:

“De Wwz heeft gezorgd voor meer doorstroom van flexibele contracten naar arbeidscontracten met meer zekerheden, en meer baan-, werk- en inkomenszekerheid voor flexibele werknemers. Daardoor is het verschil tussen vaste en flexibele werknemers kleiner geworden. Ook heeft de wet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van zowel werknemers als werkgevers bevorderd.”<sup>15</sup>

#### **4 Hoeveel luister had het sociaal recht eigenlijk vroeger?**

De vraag in hoeverre het sociaal recht onthuisd is, hangt uiteindelijk ook af van hoeveel luister dat rechtsgebied eerder toekwam. Ik zie soms met enige verbazing hoe arbeidsrechtwetenschappers hun rechtsgebied op een voetstuk plaatsen. Je ziet het terug in de behoefte om een eigen methode van rechtsvinding, eigen waarden en grondslagen te zoeken, een eigen opdracht, etc. Er spreekt naar mijn mening een onterecht minderwaardigheidscomplex uit. Ja, arbeidsrecht, je mag er zijn! En nee, arbeidsrecht, iedereen is uniek, maar zo bijzonder ben je nu ook weer niet!

Guus heeft er altijd blijk van gegeven dat hij de positie van het arbeids- en sociaal recht voldoende kon relativiseren. Hij werkte mee aan uitgaven die het arbeidsrecht juist als onderdeel van het burgerlijk recht beschouwden, zoals de Asser en het NJB. Als lid van de Raad van State heeft hij een enorme brede blik. Ook zijn afscheidsrede getuigt hiervan. Juist die rede sterkt mij in de overtuiging dat het glas van het sociaal recht meer dan halfvol is, maar dat er zeker nog wat bruis aan kan worden toegevoegd.

---

11 HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495.

12 HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

13 HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

14 Zie de ‘Reactie van de Stichting van de Arbeid op Internetconsultatie Zelfstandigenwet’, 23 juni 2025, te vinden op: <https://www.stvda.nl/-/media/stvda/downloads/publicaties/2025/reactie-stvda-internetconsultatie-zelfstandigenwet.pdf>.

15 A. Heyma e.a., Evaluatie Wet werk en zekerheid (WWZ), Amsterdam 2020.