



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers)

Nader Rapport

15 mei 2025
2025-0000101983

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 maart 2024, nr. 2024000774, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 november 2024, nr. W12.24.00062/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid T.H.D. Struycken, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 2024, no.2024000774, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen om de zekerheid te versterken van werknemers die werken op basis van flexibele arbeidscontracten. Ook beoogt het wetsvoorstel daardoor bij te dragen aan een vermindering van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogeheten 'arbeidsmarktpakket'. Het doel daarvan is om de verhouding tussen het aantal vaste banen en flexibele banen te verbeteren en zodoende een betere balans op de arbeidsmarkt te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat sprake is van fundamentele en brede problemen op de arbeidsmarkt. Bijzondere aandacht is nodig voor de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en voor de structurele personeelstekorten. De vraag is in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van deze bredere problematiek. Van een fundamentele hervorming op het terrein van de arbeidsmarkt is namelijk geen sprake. De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op het achterwege blijven van aanpassingen van het vaste contract en op het ontbreken van samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen.

Verder merkt de Afdeling op dat de voorgestelde maatregelen vooral zijn gericht op het duidelijker afbakenen en waarborgen van bestaande mogelijkheden en praktijken. Van de voorgestelde maatregelen zijn daarom niet meer dan beperkte effecten te verwachten ten opzichte van wat wordt beoogd. Tot slot adviseert de Afdeling de toegevoegde waarde van het nieuwe bandbreedtecontract en de effectiviteit van het voorgenomen verbod op oproepcontracten nader te motiveren. Ditzelfde geldt voor de voorgestelde uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Het coalitieakkoord 2021–2025 bevatte het voornemen om een aantal grote hervormingen op de



arbeidsmarkt door te voeren. Het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk¹ en het daaropvolgende middellangetermijn-advies van de Sociaal-Economische Raad (SER)² werden daarbij als leidraad benoemd. In juli 2022 zette het kabinet-Rutte III in een Kamerbrief zijn plannen uiteen om de arbeidsmarkt te hervormen.³ Als uitgangspunt werd gesteld dat fundamenteel onderhoud van de arbeidsmarkt nodig is om deze toekomstbestendig te maken. Beoogd werd een brede en integrale hervorming door middel van een effectief en gebalanceerd pakket aan maatregelen.

De geformuleerde ambities om de arbeidsmarkt te hervormen werden nader uitgewerkt in een Kamerbrief van april 2023.⁴ Het zogenoemde 'arbeidsmarktpakket' zou bestaan uit verschillende maatregelen gericht op het vergroten van de wendbaarheid van ondernemingen en op het versterken van werk- en inkomenszekerheid bij flexibele arbeidsrelaties. Gesteld werd dat de aard en inrichting van het werk leidend moeten zijn bij de vormgeving van de arbeidsrelatie. Daarom moet worden voorkomen dat verschillen in behandeling in de fiscaliteit, de sociale zekerheid of op andere terreinen hierbij bepalend zijn.

De verschillende maatregelen uit het arbeidsmarktpakket worden opgenomen in een aantal afzonderlijke wetsvoorstellen. Het voorliggende wetsvoorstel is er daar één van. Daarnaast zijn er wetsvoorstellen in voorbereiding die, kort gezegd, zien op het verduidelijken van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden, de re-integratieverplichtingen bij het midden- en kleinbedrijf in het tweede ziektejaar, personeelsbehoud bij crisis en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.⁵ De wetsvoorstellen kennen ieder een eigen traject en worden zelfstandig voorgelegd ter advisering.

Dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel ter verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden zijn afzonderlijk ter advisering voorgelegd. De Afdeling ziet vanwege de inhoudelijke samenhang tussen beide voorstellen aanleiding om over deze twee wetsvoorstellen gelijktijdig advies uit te brengen.⁶

Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de zekerheid van werknemers met flexibele arbeidscontracten (hierna: flexwerkers) te versterken. Dit zijn tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten. Het voorstel beoogt flexwerkers meer perspectief te bieden op een contract voor onbepaalde tijd, en daarnaast meer werk- en inkomenszekerheid en meer roosterzekerheid. Ook dient hiermee de onderlinge concurrentie tussen flexibele arbeid en vaste arbeid te worden verkleind, evenals die tussen uitzendarbeid en andere vormen van flexibele arbeid.⁷

Leeswijzer

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel een onderdeel is van een breder arbeidsmarktpakket, wordt in het advies eerst aandacht besteed aan de bredere problematiek op de arbeidsmarkt en aan de gekozen aanpak daarvan in dit wetsvoorstel (punt 2). Na deze meer overkoepelende opmerking wordt nader ingegaan op de verschillende concrete maatregelen die het voorstel bevat (punt 3). Tot slot worden opmerkingen gemaakt over de maatregelen met betrekking tot oproepcontracten (punt 4) en over de uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan (punt 5).

2. De aanpak van problemen op de arbeidsmarkt

Volgens de toelichting is sprake van een doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Meer dan 40 procent van alle werkenden is een flexwerker of een zelfstandige zonder personeel (zzp'er).⁸ Dit leidt niet alleen tot ongewenste maatschappelijke effecten, maar tast ook het verdienvermogen van de Nederlandse economie aan als hierdoor investeringen in menselijk kapitaal achterwege blijven.⁹ Het wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van de regelgeving rond flexibele contracten om de

¹ Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', 23 januari 2020 (hierna: commissie-Borstlap).

² Sociaal-Economische Raad, 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021–2025' (advies 21/08), juni 2021 (hierna: SER MLT-advies).

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

⁵ Zie Kamerstukken II 2023/234, 29 544, nr. 1220.

⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 november 2024 over het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden (W12.24.00156/III).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Omdat de Europese Unie een andere afbakening van tijdelijke werknemers hanteert, gaat het in die context om 35 procent flexwerkers. Zie CBS, 'Flexwerk in Nederland en de EU', www.cbs.nl.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

zekerheid van flexwerkers te verbeteren. Dit moet er ook toe leiden dat meer mensen werkzaam zullen zijn op basis van een vast contract.¹⁰

De Afdeling onderkent dat de voorgestelde aanpak op zichzelf behulpzaam kan zijn om doorgeschoten flexibilisering op de arbeidsmarkt terug te dringen en tot betere bescherming te komen van flexwerkers met een zwakke positie. Zij merkt op dat deze aanpak echter tekortschiet in het licht van de bredere problemen op de arbeidsmarkt. Dit betreft vooral de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en de structurele personeelstekorten. Aanpak van deze bredere problematiek vereist een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt, waarin niet wordt voorzien. In het bijzonder blijven aanpassingen van het vaste contract achterwege en ontbreken samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen. De Afdeling gaat hier in het vervolg nader op in.

a. Fundamentele problemen op de arbeidsmarkt

i. Tweedeling op de arbeidsmarkt

De afgelopen jaren is sprake geweest van een sterke groei van het aantal flexibele arbeidsrelaties en zzp'ers. De toelichting vermeldt dat deze groei in belangrijke mate het gevolg is van de institutionele verschillen die bestaan tussen werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract en zzp'ers. Deze onderliggende verschillen maken het mogelijk dat de keuze voor flexibele arbeid vooral wordt bepaald door de risico- en kostenoverwegingen van de werkgever. Dit leidt tot afwenteling van kosten en risico's op de flexibele werkende.¹¹

De Afdeling onderschrijft dat de problematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt nauw is verbonden met de betrekkelijk grote tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden. Daarbij geldt dat de 'insiders' met een vast dienstverband relatief veel bescherming en zekerheid genieten, terwijl de 'outsiders' met een flexibel dienstverband, evenals de zzp'ers, relatief weinig bescherming en zekerheid hebben. Deze problematische tweedeling is het gevolg van de verschillende behandeling van arbeidsrelaties in de toepasselijke regelgeving op het gebied van in het bijzonder arbeidsrechtelijke bescherming, sociale verzekeringen, pensioenen en belastingen.¹²

Wat betreft de arbeidsrechtelijke bescherming is duidelijk dat het vaste contract erg vast is, terwijl flexibele arbeid erg flexibel is. Grote verschillen zijn bijvoorbeeld zichtbaar in de ontslagbescherming en de loondoorbetaling bij ziekte. Daarnaast verwerven flexwerkers vaak veel minder pensioenrechten. Voor zzp'ers staan daar weer belastingvoordelen en minder sociale verzekeringspremies tegenover.

Dergelijke grote institutionele verschillen, die in belangrijke mate de kosten van arbeid bepalen, maken het mogelijk dat werkgevers bij de keuze voor de (juridische) vorm waarin zij arbeid organiseren, scherp letten op de risico's en kosten die bij de verschillende contractvormen horen.

Dit klemt te meer nu de koppeling van het beschermingsniveau aan de juridische vorm van arbeid niet automatisch leidt tot een adequate bescherming van diegenen die dat nodig hebben. Dat is vooral afhankelijk van de mate waarin de kennis en vaardigheden van de werkende gewild zijn. Voor elke contractvorm geldt dat sommigen daarbinnen een sterke arbeidsmarktpositie hebben en anderen een zwakke of zeer zwakke positie. Dit betreft niet alleen werknemers met een vast contract of een flexibel contract, maar ook zzp'ers.¹³ In verband hiermee lijken de huidige grote verschillen in het beschermingsniveau tussen de verschillende (juridische) vormen van arbeid dan ook niet meer te rechtvaardigen.¹⁴

De toelichting besteedt aan deze aspecten geen aandacht. Het wetsvoorstel heeft als inzet om meer mensen werkzaam te krijgen op een vast contract door de mogelijkheden van een flexibele arbeidsrelatie te beperken. Het wetsvoorstel gaat echter voorbij aan de vraag welke aanpassingen in de regeling van het vaste contract en andere institutionele arrangementen hiervoor noodzakelijk zouden zijn. De toelichting gaat niet in op de vraag of deze kwestie in het arbeidsmarktpakket voldoende aandacht krijgt.

ii. Structurele personeelstekorten

De Afdeling merkt op dat het belang van een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt wordt

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3, 2.1.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹² Zie ook commissie-Borstlap, hoofdstuk 3, en De Nederlands Bank (DNB), 'Toekomst van de Arbeidsmarkt', 2021, hoofdstuk 4.

¹³ IBO, Zelfstandigen zonder personeel, april 2015, p. 73.

¹⁴ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 oktober 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans (W12.18.0178/III), Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, onder 1a.

onderstreept door de grote personeelstekorten die de Nederlandse arbeidsmarkt al enige jaren kenmerken. Omdat sprake is van een stagnerend arbeidsaanbod zullen deze tekorten zich ook op de langere termijn blijven voordoen.¹⁵ Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen, zowel binnen als buiten Europa. Oorzaken van het stagnerende arbeidsaanbod zijn demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en de daling van de geboortecijfers in voorgaande decennia. Verder is in Nederland de ruimte beperkt voor een verdere groei van de arbeidsparticipatie.

Ook de genoemde tweedeling op de arbeidsmarkt, die werkgevers stimuleert om uit concurrentieoverwegingen te kiezen voor bepaalde contractvormen om hun arbeidskosten te drukken, belemmert het oplossen van personeelstekorten op de arbeidsmarkt.¹⁶ De grote institutionele verschillen die bestaan tussen het vaste contract, de flexibele contracten en het werken als zzp'er beperken de arbeidsmobiliteit van werkenden.

Zij stimuleren ook niet om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen ten behoeve van een grotere arbeidsproductiviteit. Dit versterkt de bestaande mismatch tussen de gevraagde vaardigheden in groeisectoren en de aangeboden vaardigheden vanuit krimpsectoren, wat verder bijdraagt aan de personeelstekorten op de arbeidsmarkt.

Het voorgaande betekent dat een toekomstbestendige arbeidsmarkt het eerst en vooral mogelijk moet maken dat de juiste mensen op de juiste plaats (komen te) werken.¹⁷ Door een efficiënte allocatie van alle werkenden kunnen de economische gevolgen van een structureel schaarser arbeidsaanbod tot op zekere hoogte worden gemitigeerd. Het stimuleren van arbeidsmobiliteit en de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden dragen hieraan bij. Uit de toelichting blijkt niet hoe het voorstel zich verhoudt tot de verwachte structurele personeelstekorten en een bijdrage levert aan vermindering van die tekorten door versterking van de efficiëntie, flexibiliteit en toegankelijkheid van de arbeidsmarkt.

b. Gekozen aanpak

Volgens de toelichting heeft eerdere wetgeving de trend van doorgeschoten flexibilisering niet kunnen keren.¹⁸ De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van het voorgaande, de nu voorgestelde probleemaanpak (opnieuw) tekortschiet. Van een fundamentele hervorming op het terrein van de arbeidsmarkt is namelijk geen sprake. Zij wijst daarbij in het bijzonder op het achterwege blijven van aanpassingen van het vaste contract en op het ontbreken van samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen.

i. Focus op flexibele arbeidsrelaties

Eerdere wetgeving, zoals de Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans, was gericht op aanpassingen in de sfeer van het arbeidsrecht. Daarbij lag de nadruk op het creëren van meer (perspectief op) zekerheid voor flexwerkers. De arbeidsrechtelijke regels rond vaste dienstverbanden werden nauwelijks versoepeld of zelfs aangescherpt. Mede daardoor bleef een fundamentele hervorming op het terrein van het arbeidsrecht achterwege. Zoals de toelichting stelt, heeft deze wetgeving niet geleid tot een betere balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden.¹⁹

De Afdeling merkt op dat de nu voorgestelde aanpak niet wezenlijk afwijkt van eerdere wetgeving. Opnieuw worden alleen maatregelen voorgesteld die zien op flexibele arbeidscontracten en blijft het vaste contract ongemoeid. Dit geldt ook voor de andere voorstellen in het arbeidsmarktpakket.²⁰ Zo ontbreken voorstellen om bijvoorbeeld de loondoorbetalingsperiode bij ziekte te verkorten naar een jaar en om de ontslagbescherming te vereenvoudigen.²¹ Hoewel de voorgestelde aanpak kan leiden tot een betere bescherming van sommige flexwerkers, wordt het vaste contract zelf nauwelijks aantrekkelijker gemaakt.

Het voorstel zorgt daarmee voor een verzwaring van de lasten verbonden aan flexibele arbeidsrelaties zonder dit te compenseren door meer flexibiliteit binnen het vaste contract. Dit leidt uiteindelijk tot een meer rigide arbeidsmarkt met scherpere scheidslijnen en minder dynamiek. De structurele stagnatie van het arbeidsaanbod vraagt echter om een efficiënte, flexibele en toegankelijke arbeidsmarkt,

¹⁵ Zie bijv. DNB, 'Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?', februari 2024, p. 5–12, en IMF, 'Kingdom of the Netherlands – The Netherlands: Selected Issues', Country Report No. 2024/086, p. 10–11.

¹⁶ Zie IMF 2024, p. 8–10, en Europese Commissie, '2024 Country Report – Netherlands', COM(2024) 619 final, p. 12–13.

¹⁷ Zie ook DNB 2024, p. 26–27, en IMF 2024, p. 16–17.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

²⁰ Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers te wijzigen. Voor deze werkgevers zou de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kunnen richten op passend werk bij een andere werkgever (het zogenaamde tweede spoor). Aan de loondoorbetalingsverplichting gedurende twee jaar zal dit voorstel echter niets veranderen.

²¹ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2.

waarbij de keuze voor een contractvorm primair wordt bepaald door het doel om de juiste mensen op de juiste plek in te zetten en aan alle werkenden een bij de functie passende evenwichtige bescherming te bieden.

ii. Geen hervormingen op samenhangende terreinen

In aansluiting op het voorgaande merkt de Afdeling op dat, zoals hiervoor onder i van punt 2a is geschetst, de problematiek op de arbeidsmarkt in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de grote verschillen in de gevolgen die op terreinen als het arbeidsrecht, de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende contractvormen. Zolang die verschillen groot zijn en blijven, mag niet worden verwacht dat de tweedeling op de arbeidsmarkt metterdaad wordt opgelost en dat een betere balans tussen het aantal vaste banen en flexibele banen wordt bereikt.

Het voorstel leidt er weliswaar toe dat sommige flexwerkers meer bescherming en zekerheid wordt geboden, maar de institutionele verschillen tussen de verschillende groepen werkenden blijven onverminderd groot. Ook als het voorstel in samenhang wordt gezien met de overige voorgenomen maatregelen in het arbeidsmarktpakket, kan worden geconstateerd dat de verschillen op de andere, aanverwante terreinen groot blijven. Zo worden geen maatregelen genomen in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en andere arrangementen, zoals pensioen, die de verschillen in kosten en risico's tussen de verschillende contractvormen drastisch verkleinen.²² Met de gekozen aanpak worden de problemen dus niet opgelost, maar hooguit de scheidslijnen enigszins verschoven.

c. Conclusie

Het voorstel beoogt een betere bescherming van sommige groepen flexwerkers door de wettelijke mogelijkheden rondom flexibele arbeidsrelaties te beperken en daarmee werknemers met flexibele contracten meer (perspectief op) zekerheid te geven. Het voorstel leidt echter niet tot een sterk verbeterde balans tussen vaste en flexibele contracten. Omdat de verschillen in de gevolgen die in de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende contractvormen groot blijven, mag dus niet worden verwacht dat de problematiek op de arbeidsmarkt hiermee wordt opgelost. In plaats daarvan zullen net als bij vorige wetgeving op dit gebied slechts de scheidslijnen enigszins worden verschoven.

Daardoor doet het, mede gelet op de verwachte structurele personeelstekorten, geen recht aan wat nodig is om de arbeidsmarkt, en daarmee de Nederlandse economie, toekomstbestendig te maken. Een fundamentele en samenhangende herijking van de stelsels van in het bijzonder het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit is noodzakelijk. De Afdeling merkt daarbij op dat het rapport van de commissie-Borstlap hiertoe aanzetten biedt, die in het MLT-advies van de SER, dat de primaire basis vormt voor het arbeidsmarktpakket, nog onvoldoende weerklank hebben gevonden in de vorm van concrete voorstellen voor maatregelen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor geschetste bredere problematiek op de arbeidsmarkt en daarbij toe te lichten hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot een fundamentele aanpak van deze problematiek.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) wijst op de bredere problematiek op de arbeidsmarkt, met name op de tweedeling in beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en de structurele personeelstekorten. De Afdeling stelt dat bij het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers (hierna: wetsvoorstel Flex) en ook bij het wetsvoorstel verduidelijking arbeidsrelatie en rechtsvermoeden (hierna: wetsvoorstel VBAR) een fundamentele aanpak om deze problematiek aan te pakken, ontbreekt. Hierbij wijst de Afdeling met name naar het vaste contract dat niet voldoende minder vast wordt gemaakt in haar optiek, en naar het ontbreken van hervormingen op aanverwante terreinen zoals de sociale zekerheid, fiscaliteit en pensioenen. De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de bredere problematiek op de arbeidsmarkt en daarbij toe te lichten hoe het wetsvoorstel Flex zich verhoudt tot een fundamentele aanpak van deze problematiek.

Het arbeidsmarktpakket is breder dan enkel de wetsvoorstellen Flex en VBAR. Het arbeidsmarktpakket is een product van intensief en constructief overleg met sociale partners. Het kabinet hecht grote waarde aan draagvlak vanuit sociale partners voor dit arbeidsmarktpakket. Het SER-MLT-advies is de basis geweest voor de uitwerking van het arbeidsmarktpakket. Op haar beurt is het SER-MLT-advies een vertaling van de SER van het advies van de Commissie Regulering van Werk (hierna: commissie-Borstlap). Dit is bevestigd in de brieven van 5 juli 2022 (Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt) en 3 april 2023 (Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket). In nauwe afstemming met sociale partners is de conclusie

²² Zie in dit verband ook commissie-Borstlap, paragraaf 5.5.

getrokken dat de arbeidsmarkt uit balans is en dat er maatregelen moeten worden genomen om werknemers die op basis van een flexibel contract werken meer zekerheid te bieden en tegelijkertijd werkgevers wendbaarder te maken.

De wetsvoorstellen Flex en VBAR zijn een voorbeeld van wetsvoorstellen die met name zien op het vergroten van zekerheid van werkenden. De Afdeling merkt op dat het vaste contract niet minder vast wordt gemaakt, waardoor de wendbaarheid van werkgevers binnen het vaste contract niet wordt vergroot.

Anders dan de Afdeling, is de regering echter van oordeel dat met de maatregelen in het arbeidsmarktpakket de wendbaarheid van werkgevers op andere terreinen wel degelijk wordt vergroot. Die maatregelen waren toen het wetsvoorstel Flex aanhangig werd gemaakt bij de Afdeling echter nog in voorbereiding en nog niet aangeboden aan de Afdeling. In het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers is bijvoorbeeld bepaald dat werkgevers zich onder voorwaarden voor de re-integratie van langdurig zieke werknemers in het tweede ziektejaar volledig kunnen richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever). Dit wetsvoorstel is inmiddels aanhangig bij de Afdeling. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om werknemers tijdelijk in een andere functie of op een andere locatie te laten werken, of om werknemers tijdelijk minder te laten werken als zij te maken krijgen met een crisis die buiten het ondernemersrisico valt. Voor de uren dat er minder wordt gewerkt kan, onder voorwaarden, verminderde loondoorbetaling wordt toegepast en een beroep worden gedaan op loonsubsidie.²³ Hierdoor krijgen werkgevers meer ruimte om werknemers met een vast contract te laten overwerken zonder dat dit tot gevolg heeft dat de werkgever een hogere Awf-premie moet betalen. De verwachting is bovendien dat het verkleinen van het verschil tussen de contractvormen het vaste contract in verhouding aantrekkelijker maakt.

De regering wil benadrukken dat de twee hoofddoelen van het arbeidsmarktpakket meer dan één stakeholder ten goede komen. Immers, meer zekerheid voor werkenden is óók goed voor werkgevers, onder andere omdat zekerheid de productiviteit en innovatie stimuleert. Tegelijkertijd is meer wendbaarheid voor werkgevers óók positief voor werkenden, omdat het ook in het belang van werkenden is dat de bedrijven waarvoor zij werken zich kunnen aanpassen aan een veranderende economie zonder dat het werk wegvalt.

De Afdeling doet de suggestie voor het vergroten van de wendbaarheid voor de werkgever binnen het vaste contract, om de loondoorbetalingsperiode bij ziekte te verkorten en het daarmee samenhangende opzegverbod bij ziekte. Bekend is dat een dergelijke inkorting uitvoeringstechnisch en financieel ingrijpend is en onder andere negatieve effecten heeft op de herstel- en re-integratiekansen van langdurig zieke werknemers en de (premie)kosten voor werkgevers²⁴.

Daarom heeft de regering een wetsvoorstel in voorbereiding voor kleine en middelgrote werkgevers (tot en met 100 werknemers)²⁵ waarbij de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kan gaan richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever).

Ook doet de Afdeling de suggestie voor het vergroten van de wendbaarheid voor de werkgever binnen het vaste contract, door de ontslagbescherming te vereenvoudigen. Daar is in het arbeidsmarktpakket bewust niet voor gekozen. De verwachting is dat in de tweede helft van 2025 het onderzoeksrapport over de evaluatie van de wet arbeidsmarkt in balans (Wab) openbaar wordt gemaakt. Dan wordt bekend wat de gevolgen zijn (geweest) van de met de Wab doorgevoerde versoepeling van het ontslagrecht. De regering wil eerst het rapport afwachten en is tegen die achtergrond van oordeel dat het nu niet opportuun is de ontslagbescherming verder te vereenvoudigen.

De Afdeling merkt op dat hervormingen op aanverwante terreinen zoals de sociale zekerheid, fiscaliteit en pensioenen ontbreken. Hierdoor wordt volgens de Afdeling de tweedeling in het beschermingsniveau tussen vaste werknemers en flexibele werknemers waaronder zelfstandigen, niet opgelost. Anders dan de Afdeling, is de regering van oordeel dat het arbeidsmarktpakket en het hoofdlijnenak-

²³ Besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het Besluit Wfsv teneinde de uitzondering op de herzieningssituatie voor de lage premie ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds te verbreden (Stb. 2024, 126).

²⁴ CPB notitie Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update sociale zekerheid, mei 2020; SZW schat op basis van nieuwe inzichten in dat de kosten voor inkorten loondoorbetaling naar verwachting hoger uitvallen dan in deze studie wordt benoemd.

²⁵ Werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas. Een werkgever wordt aangemerkt als klein indien hij een loonsom tot en met 25 keer het gemiddelde premieloon per werknemer heeft.



koord wel hervormingen op aanverwante terreinen bevatten. Die hervormingen zijn echter nog in voorbereiding en nog niet aangeboden voor advies aan de Afdeling.

Het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) voorziet er bijvoorbeeld in dat zelfstandige ondernemers tot de AOW-gerechtigde leeftijd verplicht verzekerd wordt tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Met de Baz wordt bereikt dat de kosten die gepaard gaan met het werken als zelfstandige of als werknemer, gelijk(er) wordt getrokken. Voor wat betreft de pensioenen verwijst de regering allereerst naar maatregelen die al zijn genomen om de pensioenopbouw van flexibele werknemers te bevorderen, zoals het afschaffen van de wachttijd in de pensioenregeling voor de uitzendsector en dat in de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is opgenomen dat payrollwerknemers recht hebben op een adequaat pensioen. Dit heeft bijgedragen aan de afname van de groep flexibele werknemers zonder pensioenopbouw.²⁶ Aanvullend hierop is in het wetsvoorstel Flex bepaald dat het pensioen voor uitzendkrachten, en ter beschikking gestelde arbeidskrachten in het algemeen (niet zijnde payroll) marktconform wordt, waardoor deze groep meer pensioen kan gaan opbouwen. Ook verwijst de regering naar het onlangs uitgevoerde Interdepartementale Beleidsonderzoek Pensioenopbouw in Balans (IBO) waar is gekeken naar de effectiviteit van het Nederlandse pensioenstelsel als het gaat om het voorkomen van armoede onder ouderen en het behoud van levensstandaard na pensionering.

Alhoewel het IBO net als de Afdeling constateert dat er verschillen zijn in de opbouw van pensioen tussen groepen werkenden, concludeert het IBO dat het pensioenstelsel volgens de gestelde doelen grotendeels effectief blijkt. De combinatie van AOW, fiscale facilitering en sectorale verplichtstelling dragen eraan bij dat de meeste werkenden voldoende inkomen overhouden na pensionering. Wanneer ook de eigen woning en eigen onderneming worden meegenomen geldt dit ook voor zelfstandigen. Het kabinet houdt de pensioensituatie van zelfstandigen en andere groepen waaronder flexwerkers nauwlettend in de gaten. Zo wordt de monitoring naar werknemers zonder actieve pensioenopbouw geïntensiveerd en uitgebreid, onder andere naar deze groepen. Daarmee kan worden gezien hoe kan worden bijgestuurd wanneer blijkt dat deze onvoldoende pensioen opbouwen nu en in de toekomst.

Ook merkt de regering op dat er de afgelopen jaren een aantal fiscale wijzigingen zijn doorgevoerd die bijdragen aan een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werkenden met reguliere arbeidscontracten. Sinds 2021 wordt bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek stapsgewijs afgebouwd (van 7.030 euro in 2020 naar 900 euro in 2027). Daarnaast is in 2024 de MKB-winstvrijstelling verlaagd (van 14% in 2023 en voorgaande jaren naar 12,7% na 2025). Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling zijn aftrekposten op de winst uit onderneming. Hierbij is relevant dat de hoogte van het maximumtarief van aftrekposten eveneens is verlaagd, tot het tarief van de eerste schijf (van 52% naar 36,97% in 2024), waardoor het fiscale voordeel kleiner is geworden. Dit laatste geldt ook voor de startersaftrek.

In het kader van het verschil in beschermingsniveau tussen categorieën werkenden merk ik tenslotte nog op dat het beperken van de mogelijkheden tot flexibel werk, zoals vormgegeven in het wetsvoorstel Flex, dit verschil verkleint. Hierdoor zal de werkgever eerder toekomen aan het investeren in leren en ontwikkelen en duurzame inzetbaarheid van zijn personeel, omdat het belang daarbij groter wordt.

Arbeidsmarktkrapte

De Afdeling merkt op dat het belang van een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt wordt onderstreept door de grote personeelstekorten die de Nederlandse arbeidsmarkt al enige jaren kenmerken. De Afdeling merkt daarbij op dat uit de toelichting niet blijkt hoe het voorstel zich verhoudt tot de verwachte structurele personeelstekorten en een bijdrage levert aan vermindering van die tekorten door versterking van de efficiëntie, flexibiliteit en toegankelijkheid van de arbeidsmarkt.

Het kabinet kiest ervoor de krapte te verlichten via vijf sporen, te weten 1. het verhogen van de kwaliteit van werk; 2. het versterken van de economie; 3. het verhogen van de productiviteit; 4. het verhogen van de duurzame arbeidsparticipatie; en 5. het verbeteren van de matching op de arbeidsmarkt.

Het terugdringen van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt is niet een hoofddoel van dit wetsvoorstel. Wel draagt het wetsvoorstel bij aan de bredere aanpak van arbeidsmarktkrapte via een verhoging van de kwaliteit van werk. Demografische transitie vragen namelijk om zorgvuldiger om te gaan met de potentiële beroepsbevolking: indien het arbeidsaanbod in de toekomst niet meer (significant) stijgt, is het van belang dat de bestaande (potentiële) beroepsbevolking zich optimaal kan ontplooiën en dat arbeid efficiënt is gealloceerd. Met het wetsvoorstel beoogt de regering de

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 636.

werkzekerheid van werkenden te vergroten en het wetsvoorstel richt zich daarbij op flexwerkers. Over het algemeen stelt grotere werkzekerheid werknemers in staat zich beter te kunnen ontplooiën en de verwachting is dat het wetsvoorstel daar voor flexwerkers ook aan bijdraagt. Ook kan het wetsvoorstel bijdragen aan de aanpak van arbeidsmarktkrapte via een efficiëntere allocatie/matching van arbeid. Draaieurconstructies stellen werkgevers namelijk in staat structurele werkzaamheden met een keten tijdelijke contracten uit te laten voeren. Werknemers in een dergelijke draaieurconstructies stromen vaker uit naar een WW-uitkering of een andere situatie zonder looninkomen²⁷. Het wetsvoorstel zal naar verwachting het gebruik van draaieurconstructies aanzienlijk verminderen.

In lijn met het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met extra toelichting op de bredere problematiek op de arbeidsmarkt en hoe beide wetsvoorstellen zich hiertoe verhouden.

3. Voorgestelde maatregelen

Om de doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt tegen te gaan, en flexwerkers meer zekerheid te bieden, bevat het wetsvoorstel maatregelen die gericht zijn op drie typen flexibele arbeidscontracten: tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten. De Afdeling zal deze nu eerst in grote lijnen bespreken en ook aandacht besteden aan de toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen.

a. Tijdelijke contracten

Ten aanzien van tijdelijke contracten wordt een aanpassing van de ketenbepaling voorgesteld. Deze bepaling houdt in dat maximaal drie achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden overeengekomen binnen een periode van drie jaar. Volgens de huidige regeling kan na een onderbreking van zes maanden een nieuwe keten van drie tijdelijke contracten binnen drie jaar worden gestart.²⁸ Het voorstel beperkt zich tot een aanpassing van deze laatste bepaling om misbruik van de ketenregeling in de vorm van draaieurconstructies tegen te gaan. Hiertoe wordt voorgesteld de genoemde 'onderbrekingstermijn' van zes maanden te vervangen door een administratieve vervaltermijn met een looptijd van vijf jaar. Daarnaast worden de mogelijkheden beperkt om bij cao af te wijken van de ketenbepaling.

Het voorstel wijzigt niet het aantal tijdelijke contracten en de duur van de periode van drie jaar waarin zij zijn toegelaten. Anders dan de commissie-Borstlap voorstelde, voorziet het voorstel bijvoorbeeld niet in een kortere keten van maximaal twee jaar om tijdelijk werk meer tijdelijk te maken.²⁹ Ook speelt geen rol of het daarbij gaat om werk van tijdelijke of structurele aard. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het ook in het MLT-advies van de SER geformuleerde principe dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.³⁰

b. Oproepcontracten

Oproepcontracten kennen een variabel aantal uren. Dit kan een nulurencontract zijn, waarbij geen enkele werkgarantie is gegeven, of een min-maxcontract, waarbij een bandbreedte is overeengekomen. Het voorstel regelt dat oproepcontracten in beginsel niet meer zijn toegestaan. Ook vervalt de mogelijkheid om een loonuitsluitingsbeding in een contract op te nemen. Tegenover de afschaffing van het oproepcontract wordt wel een zogeheten 'bandbreedtecontract' geïntroduceerd. Het gaat hierbij feitelijk om een gereguleerde vorm van het min-maxcontract. Hierbij is de bandbreedte gemaximeerd, hetgeen werknemers meer zekerheid biedt over het aantal te werken uren en dus de flexibiliteit beperkt. De maatregelen op dit terrein komen overeen met aanbevelingen die de commissie-Borstlap hiervoor deed.³¹

Deze voorstellen roepen een aantal juridische vragen op die in punt 5 worden behandeld. Hierdoor valt het vooralsnog moeilijk vooraf te beoordelen in hoeverre de voorstellen zullen bijdragen tot daadwerkelijke terugdringing van het gebruik van oproepcontracten.

c. Uitzendcontracten

Wat betreft uitzendcontracten is het voorstel om de geldigheidstermijn van het uitzendbeding (fase A)

²⁷ 'Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaieurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten', SEO.

²⁸ Zie artikel 7:668a BW.

²⁹ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c.

³⁰ SER MLT-advies, p. 18.

³¹ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c, en 6.2.

dwingendrechtelijk vast te stellen op 52 weken.³² Deze termijn komt overeen met de huidige praktijk. De aanbeveling van de commissie-Borstlap om de termijn dwingendrechtelijk te maximeren op 26 weken wordt niet opgevolgd.³³ Dit geldt ook voor de door deze commissie voorgestelde maximumtermijn voor uitzendwerk bij een specifieke inlener. Wel voorziet het wetsvoorstel in een verkorting van de tijdelijke periode na fase A van drie naar twee jaar (fase B).

In grote lijnen betreft de aanpassing voor uitzendcontracten hierdoor niet zozeer een feitelijke verandering, maar vooral het wettelijk vastleggen van wat al gangbare praktijk is. Hierdoor zal niet kunnen worden verwacht dat de hoeveelheid uitzendwerk wordt beïnvloed, noch dat de uitzendkracht veel meer bescherming verkrijgt, al wordt de ruimte voor afwijking bij cao wel beperkt.

d. Toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen

In dit verband is ook relevant dat een groot deel van de voorgestelde bepalingen moeilijk leesbaar is als gevolg van de vele onderlinge verwijzingen en de ingewikkelde formuleringen. De betekenis en implicaties van deze bepalingen zijn hierdoor niet eenvoudig vast te stellen. Het gaat echter om bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, die bedoeld zijn om werknemers in relatief kwetsbare posities bescherming te bieden. Mede in het licht van de breed erkende wens om wetgeving niet onnodig complex te maken, acht de Afdeling het wenselijk dat de voorgestelde bepalingen zo eenvoudig mogelijk zijn en zelfstandig leesbaar.³⁴ Dit bevordert dat de betreffende werknemers hun rechten daadwerkelijk kunnen effectueren en werkgevers hun verplichtingen zelf uit de wet kunnen afleiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen op de doorgesloten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Ook adviseert zij de voorgestelde wetsbepalingen te vereenvoudigen en de leesbaarheid te vergroten.

Doorgesloten flexibilisering

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen op de doorgesloten flexibilisering.

De door de Afdeling aangehaalde maatregelen zijn: aanpassing van de ketenregeling voor de tijdelijke contracten, de introductie van het bandbreedtecontract en het verkorten van de fasen bij uitzenden.

Voor wat betreft de ketenregeling wordt de huidige tussenpoos van zes maanden vervangen voor een administratieve vervalltermijn van zestig maanden. Dit zal naar verwachting het gebruik van draaieurconstructies aanzienlijk verminderen. Onderzoek laat immers zien dat een onderbrekingstermijn van achttien maanden in verreweg de meeste gevallen voldoende is om draaieurconstructies te voorkomen.³⁵ Daarnaast worden met de voorgestelde wijzigingen de mogelijkheden om bij cao af te wijken van de ketenbepaling aanzienlijk beperkt. Op deze manier worden werkgevers gestimuleerd om na het doorlopen van de keten van tijdelijke contracten, een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Dit sluit aan bij het principe dat structureel werk verricht wordt op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Het bandbreedtecontract geeft meer zekerheid over het aantal vaste uren, waardoor de flexibele werknemer meer inkomens- en werkzekerheid krijgt. Ten aanzien van uitzenden wordt de duur van uitzenden wettelijk verkort. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is hier in de cao voor uitzendkrachten al in voorzien, maar worden de rechten van uitzendkrachten hiermee wel wettelijk verankerd. De regering vindt het juist positief om te zien dat cao-partijen in de uitzendbranche vooruitlopend op wetgeving al stappen zetten in hun cao.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel Flex geregeld dat alle arbeidsvoorwaarden van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, niet zijnde payroll, gelijk of ten minste gelijkwaardig moeten zijn aan de arbeidsvoorwaarden die gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Dit leidt tot een aanzienlijke verbetering van de rechtspositie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten.

Al deze maatregelen hebben tot effect dat het verschil tussen flexibele arbeidskrachten en werknemers met een vast contract kleiner wordt of in duur wordt beperkt. De verwachting is dat de verkleining van

³² Het uitzendbeding houdt in dat het uitzendcontract van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. De maximale duur van het uitzendbeding is nu bepaald op 26 weken, maar kan bij cao worden verlengd tot 78 weken. Zie artikel 7:691 BW.

³³ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.3, onder b.

³⁴ Zie ook aanwijzingen 3.1 en 3.27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁵ 'Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaieurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten', SEO, p. 7.

het verschil tussen de contractvormen het vaste contract in verhouding aantrekkelijker maakt, wat de doorgeschoten flexibilisering vermindert.

Toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen

De regering heeft het advies van de Afdeling overgenomen en de voorgestelde artikelen 628aa tot en met 628ac en 628a vereenvoudigd en verduidelijkt. Dit heeft ook geleid tot een vereenvoudiging van de voorgestelde wijziging van artikel 27, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen.

4. Afschaffen oproepcontracten en introductie bandbreedtecontract

Een van de maatregelen betreft het afschaffen van oproepcontracten. Dit betekent dat de huidige nul-urencontracten en min-maxcontracten niet langer afgesloten mogen worden. In de plaats hiervan komt een zogenoemd bandbreedtecontract. De voorgestelde bandbreedte is 30 procent: de maximaal overeengekomen arbeidsomvang mag niet meer zijn dan 130 procent van de minimaal overeengekomen arbeidsomvang. De tijdseenheid van de arbeidsomvang mag ten hoogste een kwartaal zijn. Het contract moet werknemers meer rooster- en inkomenszekerheid geven, terwijl werkgevers flexibiliteit behouden.

De Afdeling begrijpt dat een bandbreedtecontract zoals voorgesteld meer zekerheid kan bieden aan werknemers dan een oproepcontract onder het huidige recht. Het voorstel geeft evenwel aanleiding tot enkele opmerkingen.

a. Bandbreedte

Uit de toelichting blijkt dat een bandbreedte van 30 procent is gekozen omdat een dergelijke bandbreedte ook wordt gehanteerd in het kader van de WW-premie die een werkgever is verschuldigd.³⁶ Gedoeld wordt op de mogelijkheid om onder de lage WW-premie maximaal 30 procent meer uren te laten werken dan het vaste aantal uren dat overeengekomen is. Bij een hoger percentage is de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie verschuldigd.³⁷ Een ratio van 30 procent overwerk geldt in dat kader als een redelijke ratio voor de extra flexibiliteit die van een werknemer gevraagd kan worden, aldus de toelichting.³⁸

De Afdeling merkt op dat aansluiting bij de overwerkratio van 30 procent onder de lage WW-premie niet zonder meer in de rede ligt. Voor dit percentage is gekozen omdat dit werkgevers de ruimte biedt voor 'gangbare flexibele componenten' binnen een contract met een vaste arbeidsomvang.³⁹ Het bandbreedtecontract is juist bedoeld om werkgevers meer flexibiliteit te geven dan een regulier contract. Met een bandbreedte van 30 procent is het echter de vraag of het bandbreedtecontract hier voldoende in slaagt.⁴⁰ Daarmee is onduidelijk wat, vooral voor werkgevers, de toegevoegde waarde van dit contract zal zijn en of hiermee kan worden voorzien in de benodigde flexibele arbeid.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bandbreedte van 30 procent nader te motiveren, mede in het licht van de toegevoegde waarde die een bandbreedtecontract biedt en de benodigde flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

De Afdeling stelt de vraag of met het bandbreedtecontract kan worden voorzien in de benodigde flexibiliteit voor werkgevers. In lijn met het advies van de Afdeling is de bandbreedte van 30 procent nader gemotiveerd in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Bij de vormgeving van het bandbreedtecontract is getracht een balans te vinden tussen de behoefte van werknemers aan inkomens- en roosterzekerheid en de behoefte van werkgevers aan flexibele arbeid. Met de bandbreedte van 30 procent hebben werkgevers voldoende mogelijkheid tot flexibel inplannen, terwijl voor werknemers een duidelijke grens wordt gesteld aan hun beschikbaarheid en zij een loonspraak hebben over in ieder geval het minimaal aantal uren. De werknemer wordt geacht beschikbaar te zijn voor de uren die vallen binnen de bandbreedte van 130 procent. In beginsel is de

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.2.

³⁷ Artikel 2.3 van het Besluit Wfsv. Een uitzondering hierop geldt voor arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van 35 uur of meer per week. In het kader van het arbeidsmarktpakket wordt deze uitzondering vanaf 1 januari 2025 verruimd naar arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van meer dan 30 uur per week. Zie het Besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het Besluit Wfsv teneinde de uitzondering op de herzieningssituatie voor de lage premie ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds te verbreden (Stb. 2024, 126).

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3.

³⁹ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 78.

⁴⁰ Zie ook 'Commentaar expertgroep LabourLawUnited op het conceptwetsvoorstel Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten', p. 15.

werknemer verplicht gehoor te geven aan een oproep om te komen werken binnen deze bandbreedte. Bij het bandbreedtecontract kunnen werkgevers en werknemers de arbeidsomvang per kwartaal afspreken. Dit betekent dat de werkgever een werknemer per kwartaal gemiddeld tot 130% van het minimum aantal uren kan inzetten. Dit biedt een behoorlijke flexibiliteit, ook aan werkgevers met pieken in de productie. Daarbij geldt dat de werknemer een oproep die valt binnen de 130% bandbreedte niet zonder meer mag weigeren. Op die manier is de werkgever gegarandeerd van een bepaalde mate van flexibiliteit in de roostering. Daarnaast bleek uit beleidsvoorbereidende gesprekken met sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van oproepkrachten de 130%-norm een haalbare norm.

Daarnaast geldt dat het bandbreedtecontract voor werknemers ook van meerwaarde kan zijn. Onderzoek naar de voorkeuren van oproepkrachten laat namelijk zien dat de groep oproepkrachten voor wie de oproepbaan niet de primaire inkomensbron is, behoefte heeft aan flexibiliteit.⁴¹ Voor deze groep werknemers geldt dat hun oproepbaan hun tweede baan is en/of dat zij geen hoofdkostwinner zijn. Met het bandbreedtecontract kan invulling worden gegeven aan de gewenste flexibiliteit. Werkgever en werknemer spreken samen af wanneer de werknemer beschikbaar is voor werk. De beschikbare dagen en uren kunnen per periode verschillen, afhankelijk van wat partijen hierover afspreken. Daarnaast blijft het mogelijk op basis van vrijwilligheid extra afspraken te maken tussen werkgever en werknemer, ook boven de bandbreedte van het bandbreedtecontract. Op die manier kan de werknemer binnen het bandbreedtecontract werk combineren met andere activiteiten zoals mantelzorg, onderwijs, zorg voor kinderen of een tweede baan.

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal worden gezorgd voor een zorgvuldige communicatie omtrent de verschillende maatregelen. Hierbij zal ook voldoende aandacht zijn voor het bandbreedtecontract. Tevens is de verwachting dat werkgevers- en werknemersorganisaties hun achterban zullen informeren over het bandbreedtecontract. Dat is belangrijk, omdat op die manier kan worden toegelicht hoe het bandbreedtecontract werkt, wat daarvan de toegevoegde waarde kan zijn voor werkgevers en werknemers en hoe het in de praktijk kan worden ingezet door middel van voorbeelden.

b. Effectiviteit van het voorstel

Het wetsvoorstel brengt mee dat in beginsel niet langer op basis van oproepcontracten kan worden gewerkt.⁴² Het voorstel voorziet erin dat een oproepcontract dat nog bestaat ten tijde van inwerkingtreding van de betreffende bepalingen vanaf dat moment geldt als bandbreedtecontract, tenzij het oproepcontract ook onder de nieuwe regels is toegestaan.⁴³ De conversie houdt in dat vanaf dat moment op de arbeidsovereenkomst de regels met betrekking tot het bandbreedtecontract van toepassing zijn. Voor bijvoorbeeld de afdracht van de WWV-premie blijft echter leidend wat (destijds) schriftelijk overeengekomen is.⁴⁴

De Afdeling merkt op dat het, mede gelet op het voorgaande onder a, voor werkgevers aantrekkelijk kan zijn om – in strijd met de wet – een oproepcontract overeen te (blijven) komen dan wel om een bandbreedtecontract te sluiten, maar in de praktijk veel meer te variëren in het aantal te werken uren dan de nieuwe regeling zal toelaten. Zoals blijkt uit de toelichting, kunnen zowel het UWV als de Belastingdienst niet overzien wat in de praktijk de werkrelatie is.⁴⁵

Een sluitend toezicht op het gebruik van de oproepovereenkomst of het bandbreedtecontract is hierdoor niet mogelijk, hetgeen betekent dat controle hierop ook met het oog op een correcte premie- en belastingheffing wordt belemmerd.

Daarmee komt de handhaving van het voorgestelde verbod op oproepcontracten in handen te liggen van de flexwerker zelf. Weliswaar voorziet het voorstel in de mogelijkheid om een loonvordering in te dienen op basis van de gewerkte urenomvang als geen vaste arbeidsomvang overeengekomen is,⁴⁶ maar onderkend moet worden dat de betreffende werknemer zich vaak in een relatief zwakke positie zal bevinden. Het geven van voorlichting zal daar geen verandering in brengen. Dit roept de vraag op in hoeverre het verbod op oproepcontracten in de praktijk effectief zal zijn. De toelichting gaat niet in op andere mogelijkheden om de handhaving van dit verbod te versterken.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op mogelijkheden om de effectiviteit van het

⁴¹ SEO, 'Oproepkrachten en hun voorkeuren voor werkzekerheid', Amsterdam, september 2024, p. 12.

⁴² Een uitzondering hierop geldt, onder voorwaarden, voor minderjarigen, scholieren en studenten, alsmede voor uitzendwerk. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.2.6 en 5.2.1.

⁴³ Voorgesteld artikel V, eerste lid.

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.7.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.

⁴⁶ Zie voorgesteld artikel 7:628aa, vijfde lid, BW.

voorgestelde verbod op oproepcontracten te bevorderen en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling merkt op dat het voor werkgevers aantrekkelijk kan zijn om oproepovereenkomsten te blijven sluiten, ook als dat wettelijk niet is toegestaan. Daarnaast merkt de Afdeling op dat werkgevers binnen het bandbreedtecontract meer kunnen variëren in het aantal uren dan wettelijk is toegestaan. Sluitend toezicht op het gebruik van oproep- en bandbreedtecontracten is niet mogelijk, zodat de controle hierop bij de flexwerker komt te liggen. De Afdeling stelt daarom de vraag in hoeverre het verbod op oproepcontracten in de praktijk effectief zal zijn.

Belangrijk punt is dat de regering verwacht dat werkgevers en werknemers in de meeste gevallen arbeidsovereenkomsten sluiten conform wet- en regelgeving. Veel werkgevers zullen op de hoogte zijn van het verbod op oproepcontracten en geen oproepcontracten afsluiten als dat niet meer mag. Tegelijkertijd is in de wet een duidelijk gevolg opgenomen voor situaties waarin toch in strijd met de wet een nulurencontract of contract zonder arbeidsomvang is afgesproken. In dat geval geldt de conversieregel, op grond waarvan de werknemer een loonvordering kan indienen over de eerder gewerkte arbeidsomvang, ook als de werkgever de werknemer niet oproept. Indien er nog niet 3 maanden is gewerkt of minder dan 3 uur per week wordt gewerkt, geldt dat de arbeidsomvang altijd wordt geacht ten minste drie uur per week te zijn. Dit biedt de werknemer bovendien houvast op het moment dat hij de werkgever aanspreekt op de onjuiste situatie.

Werknemers met een bandbreedtecontract kunnen in de praktijk meer uren werken dan contractueel is overeengekomen. In dat geval kunnen werknemers een beroep doen op het rechtsvermoeden arbeidsomvang zoals opgenomen in artikel 7:610b BW. Daarnaast geldt voor werkgevers de plicht om na 12 maanden een aanbod te doen tot een vaste (enkele) urenomvang.

Het kan voorkomen dat de werkgever zich niet aan de wet houdt, ook niet nadat de werknemer hem daarop heeft gewezen. In de praktijk is het dan aan de werknemer om de stap naar hulp of geschilbeslechting te zetten om zo zijn rechten geldend te maken. Dat is inherent aan het civiele recht en voor oproep- en bandbreedtecontracten niet anders. Het algemene benadelingsverbod dat met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd kan hierbij een steuntje in de rug bieden. Op basis hiervan mogen werknemers die zich beroepen op een bepaald recht niet hiervoor benadeeld worden door hun werkgever. Ook geldt dat vakbonden de mogelijkheid hebben om namens werknemers een collectieve actie te starten.

Daarnaast geldt dat, los van dit wetsvoorstel, een traject loopt om toegang tot het recht te versterken voor kwetsbare werknemers.⁴⁷ Dit traject bestaat uit drie componenten. Ten eerste wordt voorzien in een betere informatievoorziening voor met name arbeidsmigranten, zowel in generieke zin als voor individuele rechtzoekenden. Verbeterde informatievoorziening voor kwetsbare werknemers in het algemeen wordt hiermee ook geadresseerd.⁴⁸ Ten tweede wordt de adviesverlening aan rechtzoekenden versterkt. Het uitbouwen van de samenwerking met het Juridisch Loket en andere organisaties biedt mogelijkheden om de toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers te versterken. Zij spelen een belangrijke rol in de advies- en hulpverlening aan rechtzoekenden. Tot slot maakt het Tijdelijk besluit experiment regelrechter het sinds 1 maart 2025 gemakkelijker voor werknemers om een (loonvorderings)procedure aanhangig te maken bij een rechter om zo hun rechten te effectueren. Binnen dit experiment kunnen werknemers met een vordering vanuit een arbeidsovereenkomst een vereenvoudigde en snellere procedure starten bij de kantonrechter bij de deelnemende rechtbanken in Den Haag, Overijssel, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. Het experiment staat ook open voor geldvorderingen van een natuurlijk persoon tot een maximum van € 5.000.⁴⁹ Het experiment loopt 3 jaar.

In lijn met het advies van de Afdeling wordt in het algemeen deel van de memorie van toelichting nader ingegaan op de effectiviteit van het afschaffen van oproepcontracten.

5. Uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal uitzonderingen op voorgestelde maatregelen, waaronder voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan. Zo geldt de aanpassing van de ketenbepaling niet voor meerderjarige scholieren en studenten als de gemiddelde omvang van de door hen verrichte

⁴⁷ Zie ook: Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223.

⁴⁸ Zie ook: <https://www.arbeidsmigratieingoedebanen.nl/thema-informatie--dienstverlening-maatregelen/landelijk-dekkende-informatievoorziening#:~:text=Onderdeel%20van%20project%20WIN%20is,laagdrempelige%20toegang%20tot%20de%20rechter.>

⁴⁹ Zie ook: <https://www.arbeidsmigratieingoedebanen.nl/thema-informatie--dienstverlening-maatregelen/verbetering-toegang-tot-het-recht-voor-kwetsbare-werknemers>

arbeid maximaal 16 uur per week bedraagt. Voor hen blijft dan de huidige ‘onderbrekingstermijn’ van zes maanden gelden.

Daarnaast kunnen minderjarigen, scholieren en studenten blijven werken op basis van een oproepcontract, mits zij op jaarbasis gemiddeld maximaal 16 uur per week werken. Het opnemen van een loonuitsluitingsbeding blijft daarbij ook mogelijk.

De uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten voorzien voor hen enerzijds in meer flexibiliteit dan reguliere werknemers, anderzijds ontvangen zij hierdoor navenant minder zekerheid en bescherming. Met de uitzonderingen wordt onderscheid gemaakt op basis van leeftijd en op basis van deeltijdarbeid. Dit dient in het kader van het Unierecht te worden gerechtvaardigd, gelet op de bepalingen uit de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling⁵⁰ respectievelijk de Deeltijdrichtlijn.⁵¹

De Afdeling merkt op dat een belangrijk element van de in de toelichting gegeven rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid is dat het gaat om een bijbaan. De uitzonderingen zijn namelijk gekoppeld aan een maximale gemiddelde uren omvang. Hiermee wordt feitelijk ook een onderscheid gemaakt op basis van deeltijdarbeid in de zin van de Deeltijdrichtlijn. De toelichting gaat niet in op de verhouding van het voorstel tot de Deeltijdrichtlijn en motiveert ook niet waarom een objectieve rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid op basis van arbeidsomvang niet gegeven hoeft te worden.

Verder merkt de Afdeling op dat de rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid versnipperd over diverse plaatsen wordt gegeven en daar op uiteenlopende wijze wordt ingekleed. Het is wenselijk deze rechtvaardiging volgens een eenduidige systematiek vorm te geven. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de rechtvaardiging aanscherping behoeft. Zo gaat de toelichting niet in op de betekenis van aanhoudende personeelstekorten voor de toetredingsmogelijkheden van jongeren tot de arbeidsmarkt.⁵² Ook is relevant dat de leerplicht eindigt op 16- tot 18-jarige leeftijd en de ouderlijke onderhoudsplicht op 21-jarige leeftijd. Daarnaast is het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs tegenwoordig minder gunstig dan in het verleden. Dit brengt mee dat scholieren en studenten voor hun levensonderhoud sneller afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid, ook als die arbeid niet meer dan 16 uur in de week bedraagt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tot de Deeltijdrichtlijn en de uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan gelet op het voorgaande nader te motiveren.

De Afdeling merkt op dat met de uitzondering voor minderjarigen, scholieren en studenten onderscheid wordt gemaakt op basis van leeftijd en deeltijdarbeid. Het advies van de Afdeling om in te gaan op het onderscheid op basis van deeltijdarbeid in de zin van de Deeltijdrichtlijn is overgenomen. In het algemene deel van de memorie van toelichting wordt toegelicht waarom het gemaakte onderscheid op basis van arbeidsomvang objectief gerechtvaardigd is.

De Deeltijdrichtlijn staat centraal voor de beoordeling van de toelaatbaarheid bij de regulering van arbeid en onderscheid te maken naar arbeidsduur. Op grond van de Deeltijdrichtlijn mag de werkgever geen onderscheid maken tussen werknemers op grond van verschil in arbeidsduur voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden. Het doel hiervan is het opheffen van discriminatie van deeltijdwerkers en de kwaliteit van deeltijdarbeid verbeteren. Direct en indirect onderscheid dient op grond van clause 4 van de Richtlijn objectief gerechtvaardigd te worden. In de toelichting is toegevoegd dat de objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid voor scholieren en studenten is gelegen in de omstandigheid dat er rekening gehouden kan worden met irreguliere beschikbaarheid en inzetbaarheid van scholieren en studenten door hun studie. Ook is het juist goed voor scholieren en studenten om met een bijbaan bij te verdienen, de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten en werkervaring op te doen. Ook voor minderjarige jongeren geldt dat belangrijk is dat zij eerste stappen kunnen zetten op de arbeidsmarkt en werkervaring kunnen opdoen. De urengrens beperkt daarmee ook het (indirecte) onderscheid op basis van leeftijd dat in deze maatregel besloten ligt en is van belang voor de passendheid daarvan. Het Hof van Justitie EU heeft geoordeeld dat het een legitieme doelstelling is om minderjarige jongeren, scholieren en studenten door middel van oproepovereenkomsten een eerste ervaring te bieden die hen later in een gunstige concurrentiepositie op de arbeidsmarkt kan plaatsen.⁵³

⁵⁰ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

⁵¹ Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

⁵² Zie hiervoor onder punt 2a.

⁵³ HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie).

Conform het advies van de Afdeling is de rechtvaardiging voor het leeftijdsonderscheid in het algemeen deel van de MvT op punten aangevuld en aangescherpt. Voor scholieren en studenten geldt dat zij in verband met school- en studieverplichtingen over het algemeen wisselend beschikbaar zijn voor werk. Het oproepcontract is hiervoor geschikt, omdat hierbij rekening kan worden gehouden met wisselende beschikbaarheid. Daarnaast geldt dat het voor jongeren, scholieren en studenten belangrijk is om de eerste stappen te kunnen zetten op de arbeidsmarkt en werkervaring op te doen. Een verbod op oproepcontracten voor minderjarigen, scholieren en studenten zal naar verwachting een negatief effect hebben op hun baankansen. Dit argument geldt ook in een krappe arbeidsmarkt, aangezien het over het algemeen een doelgroep betreft met beperkte werkervaring.

Het werken op oproepbasis kan in gevallen tot inkomensonzekerheid leiden bij jongeren. Belangrijk punt is dat jongeren, scholieren en studenten alleen op basis van een oproepcontract kunnen werken indien zij gemiddeld op jaarbasis maximaal 16 uur per week werken. Het gaat hierbij dus om een bijbaan. De uitzondering ziet dus niet op jongeren die met een voltijdsbaan in hun levensonderhoud moeten voorzien. Daarnaast geldt voor jongeren tot 21 jaar dat ouders verplicht zijn om te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding. Voor studenten geldt dat het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs de afgelopen jaren is verbeterd. Het leenstelsel is immers afgeschaft en studenten kunnen weer aanspraak maken op een basisbeurs. Dit maakt dat studenten voor hun levensonderhoud minder afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid.

Van de gelegenheid van dit nader rapport is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel Flex aan het voorgestelde artikel II, onderdeel A, waarmee artikel 8 van de Waadi wordt gewijzigd, een onderdeel toe te voegen dat voorziet in de mogelijkheid om specifieke maatregelen te treffen voor mensen met een arbeidsbeperking die ter beschikking worden gesteld (niet zijnde payroll). Aanleiding hiervoor is geweest de reactie van Cedris op de internetconsultatie van het wetsvoorstel Flex waarin zorgen zijn geuit over de voorgestelde aanpassingen in de Waadi. Deze zorgen zien op de mogelijke gevolgen voor de groep mensen in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven. De zorgen en specifieke maatregelen zijn besproken met sociale partners betrokken bij de Cao Aan de slag en zij hebben aangegeven zich hierin te kunnen vinden.

De voorgestelde wijzigingen in de Waadi, zoals voorgelegd in internetconsultatie, hebben tot gevolg dat (naast de reeds bestaande uitzondering die voor deze doelgroep in het payrollregime is opgenomen; zie artikel 8a, negende en tiende lid, Waadi) ook voor mensen in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven die ter beschikking worden gesteld gelijke of ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden moeten worden toegepast als die welke worden toegekend aan werknemers die in gelijke of gelijkwaardige functie werkzaam zijn bij de inlener. Dit kan nadelige gevolgen met zich meebrengen voor deze specifieke groep. Een belangrijk gevolg kan inkomensfluctuatie bij wisseling van terbeschikkingstellingen zijn waardoor onzekerheid van inkomen en toeslagen ontstaat. En ander nadelig gevolg kan zijn dat mensen in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven lastiger aan het werk komen omdat het werk duurder wordt. Hierdoor nemen ook de ontwikkelkansen voor deze groep af. Deze gevolgen zijn extra bezwaarlijk omdat de mensen in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en daarom juist baat hebben bij een stabiel inkomen, zekerheid van werk en het voorkomen van drempels om te kunnen werken. De regering vindt het belangrijk dat voor iedereen, dus ook voor mensen die alleen met ondersteuning de arbeidsmarkt kunnen betreden, het beginsel van gelijke beloning voor hetzelfde werk op dezelfde werkvloer, geldt. Toch vindt de regering het van belang dat er de mogelijkheid is om specifieke maatregelen te treffen, juist omdat de nadelige gevolgen voor deze specifieke groep extra bezwaarlijk zijn. Daarom is in het wetsvoorstel voorzien in een bepaling waarmee bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de verplichting dat sprake moet zijn van gelijke of ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden, voor mensen werkzaam in een Wsw-dienstbetrekking of die behoren tot een bepaalde categorie arbeidsbeperkten als bedoeld in de Wet financiering sociale verzekeringen en de doelgroep beschut werk (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Voor deze werknemers in dienst bij een so-bedrijf en die ter beschikking worden gesteld, wordt vervolgens bij algemene maatregel van bestuur aanvullend geregeld dat om gebruik te kunnen maken van deze uitzondering er een cao van toepassing moet zijn én dat voor de doelgroep banenafpraak de uitzondering tijdelijk moet zijn. De cao-verplichting zorgt ervoor dat het werknemersbelang voldoende geborgd is. De tijdelijkheid voor de doelgroep banenafpraak is noodzakelijk om de uitzondering juridisch te kunnen rechtvaardigen én ook in de praktijk nodig om doorstroom te kunnen regelen.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in onderhavig wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarmee wordt voorgesteld dat naast de uitlener ook expliciet de inlener wordt genoemd in artikel 10 van de Waadi. In artikel 10 van de Waadi is een verbod vastgelegd op de inzet van uitzendkrachten indien er sprake is van een staking. Dit verbod staat ook bekend als het onderkruipersverbod. Om de effectiviteit van het verbod te waarborgen dient ook de inlener als normadressaat van het verbod te worden opgenomen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.2.4 van de memorie van toelichting.



Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, T.H.D. Struycken, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum.*



Advies Raad van State

No. W12.24.00062/III

's-Gravenhage, 6 november 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 2024, no.2024000774, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aangehangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen om de zekerheid te versterken van werknemers die werken op basis van flexibele arbeidscontracten. Ook beoogt het wetsvoorstel daardoor bij te dragen aan een vermindering van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogeheten 'arbeidsmarktpakket'. Het doel daarvan is om de verhouding tussen het aantal vaste banen en flexibele banen te verbeteren en zodoende een betere balans op de arbeidsmarkt te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat sprake is van fundamentele en brede problemen op de arbeidsmarkt. Bijzondere aandacht is nodig voor de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en voor de structurele personeelstekorten. De vraag is in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van deze bredere problematiek. Van een fundamentele hervorming op het terrein van de arbeidsmarkt is namelijk geen sprake. De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op het achterwege blijven van aanpassingen van het vaste contract en op het ontbreken van samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen.

Verder merkt de Afdeling op dat de voorgestelde maatregelen vooral zijn gericht op het duidelijker afbakenen en waarborgen van bestaande mogelijkheden en praktijken. Van de voorgestelde maatregelen zijn daarom niet meer dan beperkte effecten te verwachten ten opzichte van wat wordt beoogd. Tot slot adviseert de Afdeling de toegevoegde waarde van het nieuwe bandbreedtecontract en de effectiviteit van het voorgenomen verbod op oproepcontracten nader te motiveren. Ditzelfde geldt voor de voorgestelde uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Het coalitieakkoord 2021–2025 bevatte het voornemen om een aantal grote hervormingen op de arbeidsmarkt door te voeren. Het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk¹ en het daaropvolgende middellangetermijn-advies van de Sociaal-Economische Raad (SER)² werden daarbij als leidraad benoemd. In juli 2022 zette het kabinet-Rutte III in een Kamerbrief zijn plannen uiteen om de arbeidsmarkt te hervormen.³ Als uitgangspunt werd gesteld dat fundamenteel onderhoud van de arbeidsmarkt nodig is om deze toekomstbestendig te maken. Beoogd werd een brede en integrale hervorming door middel van een effectief en gebalanceerd pakket aan maatregelen.

De geformuleerde ambities om de arbeidsmarkt te hervormen werden nader uitgewerkt in een Kamerbrief van april 2023.⁴ Het zogenoemde 'arbeidsmarktpakket' zou bestaan uit verschillende maatregelen gericht op het vergroten van de wendbaarheid van ondernemingen en op het versterken van werk- en inkomenszekerheid bij flexibele arbeidsrelaties. Gesteld werd dat de aard en inrichting van het werk leidend moeten zijn bij de vormgeving van de arbeidsrelatie. Daarom moet worden voorkomen dat verschillen in behandeling in de fiscaliteit, de sociale zekerheid of op andere terreinen hierbij bepalend zijn.

De verschillende maatregelen uit het arbeidsmarktpakket worden opgenomen in een aantal afzonderlijke wetsvoorstellen. Het voorliggende wetsvoorstel is er daar één van. Daarnaast zijn er wetsvoorstel-

¹ Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', 23 januari 2020 (hierna: commissie-Borstlap).

² Sociaal-Economische Raad, 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021–2025' (advies 21/08), juni 2021 (hierna: SER MLT-advies).

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

len in voorbereiding die, kort gezegd, zien op het verduidelijken van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden, de re-integratieverplichtingen bij het midden- en kleinbedrijf in het tweede ziektejaar, personeelsbehoud bij crisis en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.⁵ De wetsvoorstellen kennen ieder een eigen traject en worden zelfstandig voorgelegd ter advisering.

Dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel ter verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden zijn afzonderlijk ter advisering voorgelegd. De Afdeling ziet vanwege de inhoudelijke samenhang tussen beide voorstellen aanleiding om over deze twee wetsvoorstellen gelijktijdig advies uit te brengen.⁶

Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de zekerheid van werknemers met flexibele arbeidscontracten (hierna: flexwerkers) te versterken. Dit zijn tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten. Het voorstel beoogt flexwerkers meer perspectief te bieden op een contract voor onbepaalde tijd, en daarnaast meer werk- en inkomenszekerheid en meer roosterzekerheid. Ook dient hiermee de onderlinge concurrentie tussen flexibele arbeid en vaste arbeid te worden verkleind, evenals die tussen uitzendarbeid en andere vormen van flexibele arbeid.⁷

Leeswijzer

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel een onderdeel is van een breder arbeidsmarktpakket, wordt in het advies eerst aandacht besteed aan de bredere problematiek op de arbeidsmarkt en aan de gekozen aanpak daarvan in dit wetsvoorstel (punt 2). Na deze meer overkoepelende opmerking wordt nader ingegaan op de verschillende concrete maatregelen die het voorstel bevat (punt 3). Tot slot worden opmerkingen gemaakt over de maatregelen met betrekking tot oproepcontracten (punt 4) en over de uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan (punt 5).

2. De aanpak van problemen op de arbeidsmarkt

Volgens de toelichting is sprake van een doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Meer dan 40 procent van alle werkenden is een flexwerker of een zelfstandige zonder personeel (zzp'er).⁸ Dit leidt niet alleen tot ongewenste maatschappelijke effecten, maar tast ook het verdienvermogen van de Nederlandse economie aan als hierdoor investeringen in menselijk kapitaal achterwege blijven.⁹ Het wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van de regelgeving rond flexibele contracten om de zekerheid van flexwerkers te verbeteren. Dit moet er ook toe leiden dat meer mensen werkzaam zullen zijn op basis van een vast contract.¹⁰

De Afdeling onderkent dat de voorgestelde aanpak op zichzelf behulpzaam kan zijn om doorgeschoten flexibilisering op de arbeidsmarkt terug te dringen en tot betere bescherming te komen van flexwerkers met een zwakke positie. Zij merkt op dat deze aanpak echter tekortschiet in het licht van de bredere problemen op de arbeidsmarkt. Dit betreft vooral de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en de structurele personeelstekorten. Aanpak van deze bredere problematiek vereist een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt, waarin niet wordt voorzien. In het bijzonder blijven aanpassingen van het vaste contract achterwege en ontbreken samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen. De Afdeling gaat hier in het vervolg nader op in.

a. Fundamentele problemen op de arbeidsmarkt

i. Tweedeling op de arbeidsmarkt

De afgelopen jaren is sprake geweest van een sterke groei van het aantal flexibele arbeidsrelaties en zzp'ers. De toelichting vermeldt dat deze groei in belangrijke mate het gevolg is van de institutionele verschillen die bestaan tussen werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract en zzp'ers. Deze onderliggende verschillen maken het mogelijk dat de keuze voor flexibele arbeid vooral wordt bepaald door de risico- en kostenoverwegingen van de werkgever. Dit leidt tot

⁵ Zie Kamerstukken II 2023/234, 29 544, nr. 1220.

⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 november 2024 over het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden (W12.24.00156/III).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Omdat de Europese Unie een andere afbakening van tijdelijke werknemers hanteert, gaat het in die context om 35 procent flexwerkers. Zie CBS, 'Flexwerk in Nederland en de EU', www.cbs.nl.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3, 2.1.

afwenteling van kosten en risico's op de flexibele werkende.¹¹

De Afdeling onderschrijft dat de problematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt nauw is verbonden met de betrekkelijk grote tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden. Daarbij geldt dat de 'insiders' met een vast dienstverband relatief veel bescherming en zekerheid genieten, terwijl de 'outsiders' met een flexibel dienstverband, evenals de zzp'ers, relatief weinig bescherming en zekerheid hebben. Deze problematische tweedeling is het gevolg van de verschillende behandeling van arbeidsrelaties in de toepasselijke regelgeving op het gebied van in het bijzonder arbeidsrechtelijke bescherming, sociale verzekeringen, pensioenen en belastingen.¹²

Wat betreft de arbeidsrechtelijke bescherming is duidelijk dat het vaste contract erg vast is, terwijl flexibele arbeid erg flexibel is. Grote verschillen zijn bijvoorbeeld zichtbaar in de ontslagbescherming en de loondoorbetaling bij ziekte. Daarnaast verwerven flexwerkers vaak veel minder pensioenrechten. Voor zzp'ers staan daar weer belastingvoordelen en minder sociale verzekeringspremies tegenover. Dergelijke grote institutionele verschillen, die in belangrijke mate de kosten van arbeid bepalen, maken het mogelijk dat werkgevers bij de keuze voor de (juridische) vorm waarin zij arbeid organiseren, scherp letten op de risico's en kosten die bij de verschillende contractvormen horen.

Dit klemmt te meer nu de koppeling van het beschermingsniveau aan de juridische vorm van arbeid niet automatisch leidt tot een adequate bescherming van diegenen die dat nodig hebben. Dat is vooral afhankelijk van de mate waarin de kennis en vaardigheden van de werkende gewild zijn. Voor elke contractvorm geldt dat sommigen daarbinnen een sterke arbeidsmarktpositie hebben en anderen een zwakke of zeer zwakke positie. Dit betreft niet alleen werknemers met een vast contract of een flexibel contract, maar ook zzp'ers.¹³ In verband hiermee lijken de huidige grote verschillen in het beschermingsniveau tussen de verschillende (juridische) vormen van arbeid dan ook niet meer te rechtvaardigen.¹⁴

De toelichting besteedt aan deze aspecten geen aandacht. Het wetsvoorstel heeft als inzet om meer mensen werkzaam te krijgen op een vast contract door de mogelijkheden van een flexibele arbeidsrelatie te beperken. Het wetsvoorstel gaat echter voorbij aan de vraag welke aanpassingen in de regeling van het vaste contract en andere institutionele arrangementen hiervoor noodzakelijk zouden zijn. De toelichting gaat niet in op de vraag of deze kwestie in het arbeidsmarktpakket voldoende aandacht krijgt.

ii. Structurele personeelstekorten

De Afdeling merkt op dat het belang van een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt wordt onderstreept door de grote personeelstekorten die de Nederlandse arbeidsmarkt al enige jaren kenmerken. Omdat sprake is van een stagnerend arbeidsaanbod zullen deze tekorten zich ook op de langere termijn blijven voordoen.¹⁵ Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen, zowel binnen als buiten Europa. Oorzaken van het stagnerende arbeidsaanbod zijn demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en de daling van de geboortecijfers in voorgaande decennia. Verder is in Nederland de ruimte beperkt voor een verdere groei van de arbeidsparticipatie.

Ook de genoemde tweedeling op de arbeidsmarkt, die werkgevers stimuleert om uit concurrentieoverwegingen te kiezen voor bepaalde contractvormen om hun arbeidskosten te drukken, belemmert het oplossen van personeelstekorten op de arbeidsmarkt.¹⁶ De grote institutionele verschillen die bestaan tussen het vaste contract, de flexibele contracten en het werken als zzp'er beperken de arbeidsmobiliteit van werkenden. Zij stimuleren ook niet om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen ten behoeve van een grotere arbeidsproductiviteit. Dit versterkt de bestaande mismatch tussen de gevraagde vaardigheden in groeisectoren en de aangeboden vaardigheden vanuit krimpsectoren, wat verder bijdraagt aan de personeelstekorten op de arbeidsmarkt.

Het voorgaande betekent dat een toekomstbestendige arbeidsmarkt het eerst en vooral mogelijk moet maken dat de juiste mensen op de juiste plaats (komen te) werken.¹⁷ Door een efficiënte allocatie van alle werkenden kunnen de economische gevolgen van een structureel schaarser arbeidsaanbod tot op

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹² Zie ook commissie-Borstlap, hoofdstuk 3, en De Nederlands Bank (DNB), 'Toekomst van de Arbeidsmarkt', 2021, hoofdstuk 4.

¹³ IBO, Zelfstandigen zonder personeel, april 2015, p. 73.

¹⁴ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 oktober 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans (W12.18.0178/III), Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, onder 1a.

¹⁵ Zie bijv. DNB, 'Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?', februari 2024, p. 5–12, en IMF, 'Kingdom of the Netherlands – The Netherlands: Selected Issues', Country Report No. 2024/086, p. 10–11.

¹⁶ Zie IMF 2024, p. 8–10, en Europese Commissie, '2024 Country Report – Netherlands', COM(2024) 619 final, p. 12–13.

¹⁷ Zie ook DNB 2024, p. 26–27, en IMF 2024, p. 16–17.

zekere hoogte worden gemitigeerd. Het stimuleren van arbeidsmobiliteit en de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden dragen hieraan bij. Uit de toelichting blijkt niet hoe het voorstel zich verhoudt tot de verwachte structurele personeelstekorten en een bijdrage levert aan vermindering van die tekorten door versterking van de efficiëntie, flexibiliteit en toegankelijkheid van de arbeidsmarkt.

b. Gekozen aanpak

Volgens de toelichting heeft eerdere wetgeving de trend van doorgeschoten flexibilisering niet kunnen keren.¹⁸ De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van het voorgaande, de nu voorgestelde probleemaanpak (opnieuw) tekortschiet. Van een fundamentele hervorming op het terrein van de arbeidsmarkt is namelijk geen sprake. Zij wijst daarbij in het bijzonder op het achterwege blijven van aanpassingen van het vaste contract en op het ontbreken van samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen.

i. Focus op flexibele arbeidsrelaties

Eerdere wetgeving, zoals de Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans, was gericht op aanpassingen in de sfeer van het arbeidsrecht. Daarbij lag de nadruk op het creëren van meer (perspectief op) zekerheid voor flexwerkers. De arbeidsrechtelijke regels rond vaste dienstverbanden werden nauwelijks versoepeld of zelfs aangescherpt. Mede daardoor bleef een fundamentele hervorming op het terrein van het arbeidsrecht achterwege. Zoals de toelichting stelt, heeft deze wetgeving niet geleid tot een betere balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden.¹⁹

De Afdeling merkt op dat de nu voorgestelde aanpak niet wezenlijk afwijkt van eerdere wetgeving. Opnieuw worden alleen maatregelen voorgesteld die zien op flexibele arbeidscontracten en blijft het vaste contract ongemoeid. Dit geldt ook voor de andere voorstellen in het arbeidsmarktpakket.²⁰ Zo ontbreken voorstellen om bijvoorbeeld de loondoorbetalingsperiode bij ziekte te verkorten naar een jaar en om de ontslagbescherming te vereenvoudigen.²¹ Hoewel de voorgestelde aanpak kan leiden tot een betere bescherming van sommige flexwerkers, wordt het vaste contract zelf nauwelijks aantrekkelijker gemaakt.

Het voorstel zorgt daarmee voor een verzwaring van de lasten verbonden aan flexibele arbeidsrelaties zonder dit te compenseren door meer flexibiliteit binnen het vaste contract. Dit leidt uiteindelijk tot een meer rigide arbeidsmarkt met scherpere scheidslijnen en minder dynamiek. De structurele stagnatie van het arbeidsaanbod vraagt echter om een efficiënte, flexibele en toegankelijke arbeidsmarkt, waarbij de keuze voor een contractvorm primair wordt bepaald door het doel om de juiste mensen op de juiste plek in te zetten en aan alle werkenden een bij de functie passende evenwichtige bescherming te bieden.

ii. Geen hervormingen op samenhangende terreinen

In aansluiting op het voorgaande merkt de Afdeling op dat, zoals hiervoor onder i van punt 2a is geschetst, de problematiek op de arbeidsmarkt in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de grote verschillen in de gevolgen die op terreinen als het arbeidsrecht, de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende contractvormen. Zolang die verschillen groot zijn en blijven, mag niet worden verwacht dat de tweedeling op de arbeidsmarkt metterdaad wordt opgelost en dat een betere balans tussen het aantal vaste banen en flexibele banen wordt bereikt.

Het voorstel leidt er weliswaar toe dat sommige flexwerkers meer bescherming en zekerheid wordt geboden, maar de institutionele verschillen tussen de verschillende groepen werkenden blijven onverminderd groot. Ook als het voorstel in samenhang wordt gezien met de overige voorgenoemde maatregelen in het arbeidsmarktpakket, kan worden geconstateerd dat de verschillen op de andere, aanverwante terreinen groot blijven. Zo worden geen maatregelen genomen in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en andere arrangementen, zoals pensioen, die de verschillen in kosten en risico's tussen de verschillende contractvormen drastisch verkleinen.²² Met de gekozen aanpak worden de problemen dus niet opgelost, maar hooguit de scheidslijnen enigszins verschoven.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

²⁰ Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers te wijzigen. Voor deze werkgevers zou de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kunnen richten op passend werk bij een andere werkgever (het zogenaamde tweede spoor). Aan de loondoorbetalingsverplichting gedurende twee jaar zal dit voorstel echter niets veranderen.

²¹ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2.

²² Zie in dit verband ook commissie-Borstlap, paragraaf 5.5.

c. Conclusie

Het voorstel beoogt een betere bescherming van sommige groepen flexwerkers door de wettelijke mogelijkheden rondom flexibele arbeidsrelaties te beperken en daarmee werknemers met flexibele contracten meer (perspectief op) zekerheid te geven. Het voorstel leidt echter niet tot een sterk verbeterde balans tussen vaste en flexibele contracten. Omdat de verschillen in de gevolgen die in de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende contractvormen groot blijven, mag dus niet worden verwacht dat de problematiek op de arbeidsmarkt hiermee wordt opgelost. In plaats daarvan zullen net als bij vorige wetgeving op dit gebied slechts de scheidslijnen enigszins worden verschoven.

Daardoor doet het, mede gelet op de verwachte structurele personeelstekorten, geen recht aan wat nodig is om de arbeidsmarkt, en daarmee de Nederlandse economie, toekomstbestendig te maken. Een fundamentele en samenhangende herijking van de stelsels van in het bijzonder het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit is noodzakelijk. De Afdeling merkt daarbij op dat het rapport van de commissie-Borstlap hiertoe aanzetten biedt, die in het MLT-advies van de SER, dat de primaire basis vormt voor het arbeidsmarktpakket, nog onvoldoende weerklank hebben gevonden in de vorm van concrete voorstellen voor maatregelen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor geschetste bredere problematiek op de arbeidsmarkt en daarbij toe te lichten hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot een fundamentele aanpak van deze problematiek.

3. Voorgestelde maatregelen

Om de doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt tegen te gaan, en flexwerkers meer zekerheid te bieden, bevat het wetsvoorstel maatregelen die gericht zijn op drie typen flexibele arbeidscontracten: tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten. De Afdeling zal deze nu eerst in grote lijnen bespreken en ook aandacht besteden aan de toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen.

a. Tijdelijke contracten

Ten aanzien van tijdelijke contracten wordt een aanpassing van de ketenbepaling voorgesteld. Deze bepaling houdt in dat maximaal drie achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden overeengekomen binnen een periode van drie jaar. Volgens de huidige regeling kan na een onderbreking van zes maanden een nieuwe keten van drie tijdelijke contracten binnen drie jaar worden gestart.²³ Het voorstel beperkt zich tot een aanpassing van deze laatste bepaling om misbruik van de ketenregeling in de vorm van draaideurconstructies tegen te gaan. Hiertoe wordt voorgesteld de genoemde 'onderbrekingstermijn' van zes maanden te vervangen door een administratieve vervalltermijn met een looptijd van vijf jaar. Daarnaast worden de mogelijkheden beperkt om bij cao af te wijken van de ketenbepaling.

Het voorstel wijzigt niet het aantal tijdelijke contracten en de duur van de periode van drie jaar waarin zij zijn toegelaten. Anders dan de commissie-Borstlap voorstelde, voorziet het voorstel bijvoorbeeld niet in een kortere keten van maximaal twee jaar om tijdelijk werk meer tijdelijk te maken.²⁴ Ook speelt geen rol of het daarbij gaat om werk van tijdelijke of structurele aard. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het ook in het MLT-advies van de SER geformuleerde principe dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.²⁵

b. Oproepcontracten

Oproepcontracten kennen een variabel aantal uren. Dit kan een nulurencontract zijn, waarbij geen enkele werkgarantie is gegeven, of een min-maxcontract, waarbij een bandbreedte is overeengekomen. Het voorstel regelt dat oproepcontracten in beginsel niet meer zijn toegestaan. Ook vervalt de mogelijkheid om een loonuitsluitingsbeding in een contract op te nemen. Tegenover de afschaffing van het oproepcontract wordt wel een zogeheten 'bandbreedtecontract' geïntroduceerd. Het gaat hierbij feitelijk om een gereguleerde vorm van het min-maxcontract. Hierbij is de bandbreedte gemaximeerd, hetgeen werknemers meer zekerheid biedt over het aantal te werken uren en dus de

²³ Zie artikel 7:668a BW.

²⁴ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c.

²⁵ SER MLT-advies, p. 18.

flexibiliteit beperkt. De maatregelen op dit terrein komen overeen met aanbevelingen die de commissie-Borstlap hiervoor deed.²⁶

Deze voorstellen roepen een aantal juridische vragen op die in punt 5 worden behandeld. Hierdoor valt het vooralsnog moeilijk vooraf te beoordelen in hoeverre de voorstellen zullen bijdragen tot daadwerkelijke terugdringing van het gebruik van oproepcontracten.

c. Uitzendcontracten

Wat betreft uitzendcontracten is het voorstel om de geldigheidstermijn van het uitzendbeding (fase A) dwingendrechtelijk vast te stellen op 52 weken.²⁷ Deze termijn komt overeen met de huidige praktijk. De aanbeveling van de commissie-Borstlap om de termijn dwingendrechtelijk te maximeren op 26 weken wordt niet opgevolgd.²⁸ Dit geldt ook voor de door deze commissie voorgestelde maximumtermijn voor uitzendwerk bij een specifieke inlener. Wel voorziet het wetsvoorstel in een verkorting van de tijdelijke periode na fase A van drie naar twee jaar (fase B).

In grote lijnen betreft de aanpassing voor uitzendcontracten hierdoor niet zozeer een feitelijke verandering, maar vooral het wettelijk vastleggen van wat al gangbare praktijk is. Hierdoor zal niet kunnen worden verwacht dat de hoeveelheid uitzendwerk wordt beïnvloed, noch dat de uitzendkracht veel meer bescherming verkrijgt, al wordt de ruimte voor afwijking bij cao wel beperkt.

d. Toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen

In dit verband is ook relevant dat een groot deel van de voorgestelde bepalingen moeilijk leesbaar is als gevolg van de vele onderlinge verwijzingen en de ingewikkelde formuleringen. De betekenis en implicaties van deze bepalingen zijn hierdoor niet eenvoudig vast te stellen. Het gaat echter om bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, die bedoeld zijn om werknemers in relatief kwetsbare posities bescherming te bieden. Mede in het licht van de breed erkende wens om wetgeving niet onnodig complex te maken, acht de Afdeling het wenselijk dat de voorgestelde bepalingen zo eenvoudig mogelijk zijn en zelfstandig leesbaar.²⁹ Dit bevordert dat de betreffende werknemers hun rechten daadwerkelijk kunnen effectueren en werkgevers hun verplichtingen zelf uit de wet kunnen afleiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen op de doorgesloten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Ook adviseert zij de voorgestelde wetsbepalingen te vereenvoudigen en de leesbaarheid te vergroten.

4. Afschaffen oproepcontracten en introductie bandbreedtecontract

Een van de maatregelen betreft het afschaffen van oproepcontracten. Dit betekent dat de huidige nul-urencontracten en min-maxcontracten niet langer afgesloten mogen worden. In de plaats hiervan komt een zogenoemd bandbreedtecontract. De voorgestelde bandbreedte is 30 procent: de maximaal overeengekomen arbeidsomvang mag niet meer zijn dan 130 procent van de minimaal overeengekomen arbeidsomvang. De tijdseenheid van de arbeidsomvang mag ten hoogste een kwartaal zijn. Het contract moet werknemers meer rooster- en inkomenszekerheid geven, terwijl werkgevers flexibiliteit behouden.

De Afdeling begrijpt dat een bandbreedtecontract zoals voorgesteld meer zekerheid kan bieden aan werknemers dan een oproepcontract onder het huidige recht. Het voorstel geeft evenwel aanleiding tot enkele opmerkingen.

a. Bandbreedte

Uit de toelichting blijkt dat een bandbreedte van 30 procent is gekozen omdat een dergelijke bandbreedte ook wordt gehanteerd in het kader van de WW-premie die een werkgever is verschuldigd.³⁰ Gedoeld wordt op de mogelijkheid om onder de lage WW-premie maximaal 30 procent meer uren te laten werken dan het vaste aantal uren dat overeengekomen is. Bij een hoger percentage is de

²⁶ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c, en 6.2.

²⁷ Het uitzendbeding houdt in dat het uitzendcontract van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. De maximale duur van het uitzendbeding is nu bepaald op 26 weken, maar kan bij cao worden verlengd tot 78 weken. Zie artikel 7:691 BW.

²⁸ Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.3, onder b.

²⁹ Zie ook aanwijzingen 3.1 en 3.27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.2.

werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie verschuldigd.³¹ Een ratio van 30 procent overwerk geldt in dat kader als een redelijke ratio voor de extra flexibiliteit die van een werknemer gevraagd kan worden, aldus de toelichting.³²

De Afdeling merkt op dat aansluiting bij de overwerkratio van 30 procent onder de lage WW-premie niet zonder meer in de rede ligt. Voor dit percentage is gekozen omdat dit werkgevers de ruimte biedt voor 'gangbare flexibele componenten' binnen een contract met een vaste arbeidsomvang.³³ Het bandbreedtecontract is juist bedoeld om werkgevers meer flexibiliteit te geven dan een regulier contract. Met een bandbreedte van 30 procent is het echter de vraag of het bandbreedtecontract hier voldoende in slaagt.³⁴ Daarmee is onduidelijk wat, vooral voor werkgevers, de toegevoegde waarde van dit contract zal zijn en of hiermee kan worden voorzien in de benodigde flexibele arbeid.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bandbreedte van 30 procent nader te motiveren, mede in het licht van de toegevoegde waarde die een bandbreedtecontract biedt en de benodigde flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

b. Effectiviteit van het voorstel

Het wetsvoorstel brengt mee dat in beginsel niet langer op basis van oproepcontracten kan worden gewerkt.³⁵ Het voorstel voorziet erin dat een oproepcontract dat nog bestaat ten tijde van inwerking-treding van de betreffende bepalingen vanaf dat moment geldt als bandbreedtecontract, tenzij het oproepcontract ook onder de nieuwe regels is toegestaan.³⁶ De conversie houdt in dat vanaf dat moment op de arbeidsovereenkomst de regels met betrekking tot het bandbreedtecontract van toepassing zijn. Voor bijvoorbeeld de afdracht van de WW-premie blijft echter leidend wat (destijds) schriftelijk overeengekomen is.³⁷

De Afdeling merkt op dat het, mede gelet op het voorgaande onder a, voor werkgevers aantrekkelijk kan zijn om – in strijd met de wet – een oproepcontract overeen te (blijven) komen dan wel om een bandbreedtecontract te sluiten, maar in de praktijk veel meer te variëren in het aantal te werken uren dan de nieuwe regeling zal toelaten. Zoals blijkt uit de toelichting, kunnen zowel het UWV als de Belastingdienst niet overzien wat in de praktijk de werkrelatie is.³⁸ Een sluitend toezicht op het gebruik van de oproepovereenkomst of het bandbreedtecontract is hierdoor niet mogelijk, hetgeen betekent dat controle hierop ook met het oog op een correcte premie- en belastingheffing wordt belemmerd.

Daarmee komt de handhaving van het voorgestelde verbod op oproepcontracten in handen te liggen van de flexwerker zelf. Weliswaar voorziet het voorstel in de mogelijkheid om een loonvordering in te dienen op basis van de gewerkte urenomvang als geen vaste arbeidsomvang overeengekomen is,³⁹ maar onderkend moet worden dat de betreffende werknemer zich vaak in een relatief zwakke positie zal bevinden. Het geven van voorlichting zal daar geen verandering in brengen. Dit roept de vraag op in hoeverre het verbod op oproepcontracten in de praktijk effectief zal zijn. De toelichting gaat niet in op andere mogelijkheden om de handhaving van dit verbod te versterken.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op mogelijkheden om de effectiviteit van het voorgestelde verbod op oproepcontracten te bevorderen en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal uitzonderingen op voorgestelde maatregelen, waaronder voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan. Zo geldt de aanpassing van de ketenbepaling niet voor meerderjarige scholieren en studenten als de gemiddelde omvang van de door hen verrichte arbeid maximaal 12 uur per week bedraagt. Voor hen blijft dan de huidige 'onderbrekingstermijn' van

³¹ Artikel 2.3 van het Besluit Wfsv. Een uitzondering hierop geldt voor arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van 35 uur of meer per week. In het kader van het arbeidsmarktpakket wordt deze uitzondering vanaf 1 januari 2025 verruimd naar arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van meer dan 30 uur per week. Zie het Besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het Besluit Wfsv teneinde de uitzondering op de herzieningssituatie voor de lage premie ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds te verbreden (Stb. 2024, 126).

³² Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3.

³³ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 78.

³⁴ Zie ook 'Commentaar expertgroep LabourLawUnited op het conceptwetsvoorstel Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten', p. 15.

³⁵ Een uitzondering hierop geldt, onder voorwaarden, voor minderjarigen, scholieren en studenten, alsmede voor uitzendwerk. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.2.6 en 5.2.1.

³⁶ Voorgesteld artikel V, eerste lid.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.7.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.

³⁹ Zie voorgesteld artikel 7:628aa, vijfde lid, BW.



zes maanden gelden. Daarnaast kunnen minderjarigen, scholieren en studenten blijven werken op basis van een oproepcontract, mits zij op jaarbasis gemiddeld maximaal 16 uur per week werken. Het opnemen van een loonuitsluitingsbeding blijft daarbij ook mogelijk.

De uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten voorzien voor hen enerzijds in meer flexibiliteit dan reguliere werknemers, anderzijds ontvangen zij hierdoor navenant minder zekerheid en bescherming. Met de uitzonderingen wordt onderscheid gemaakt op basis van leeftijd en op basis van deeltijdarbeid. Dit dient in het kader van het Unierecht te worden gerechtvaardigd, gelet op de bepalingen uit de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling⁴⁰ respectievelijk de Deeltijdrichtlijn.⁴¹

De Afdeling merkt op dat een belangrijk element van de in de toelichting gegeven rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid is dat het gaat om een bijbaan. De uitzonderingen zijn namelijk gekoppeld aan een maximale gemiddelde uren omvang. Hiermee wordt feitelijk ook een onderscheid gemaakt op basis van deeltijdarbeid in de zin van de Deeltijdrichtlijn. De toelichting gaat niet in op de verhouding van het voorstel tot de Deeltijdrichtlijn en motiveert ook niet waarom een objectieve rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid op basis van arbeidsomvang niet gegeven hoeft te worden.

Verder merkt de Afdeling op dat de rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid versnipperd over diverse plaatsen wordt gegeven en daar op uiteenlopende wijze wordt ingekleed. Het is wenselijk deze rechtvaardiging volgens een eenduidige systematiek vorm te geven. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de rechtvaardiging aanscherping behoeft. Zo gaat de toelichting niet in op de betekenis van aanhoudende personeelstekorten voor de toetredingsmogelijkheden van jongeren tot de arbeidsmarkt.⁴² Ook is relevant dat de leerplicht eindigt op 16- tot 18-jarige leeftijd en de ouderlijke onderhoudsplicht op 21-jarige leeftijd. Daarnaast is het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs tegenwoordig minder gunstig dan in het verleden. Dit brengt mee dat scholieren en studenten voor hun levensonderhoud sneller afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid, ook als die arbeid niet meer dan 16 uur in de week bedraagt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tot de Deeltijdrichtlijn en de uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan gelet op het voorgaande nader te motiveren.

6. Eindconclusie

Er is sprake van fundamentele en brede problemen op de arbeidsmarkt. De Afdeling wijst erop dat voor de aanpak van te ruim gebruik van flexibele arbeid het wetsvoorstel echter tekort schiet, onder meer omdat het vaste contract niet aantrekkelijker wordt gemaakt. De voorgestelde maatregelen zijn vooral gericht op het duidelijker afbakenen en waarborgen van bestaande mogelijkheden en praktijken rond flexibele arbeid.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van deze maatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor het nieuwe bandbreedtecontract en het voorgestelde verbod op oproepcontracten. Ook adviseert zij de uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴⁰ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

⁴¹ Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

⁴² Zie hiervoor onder punt 2a.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is meer zekerheid te verschaffen over werk en inkomen aan werknemers die werken op basis van een uitzendovereenkomst, oproepovereenkomst of een tijdelijke overeenkomst en daartoe Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen te wijzigen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING BOEK 7 VAN HET BURGERLIJK WETBOEK

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 611a, vijfde lid, vervalt.

B

Na artikel 614 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 615

De werkgever mag de werknemer niet benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte de in deze titel aan hem toegekende rechten geldend maakt, ter zake bijstand heeft verleend of een klacht hierover heeft ingediend.

C

Artikel 626, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'of er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die schriftelijk is aangegaan,' wordt ingevoegd 'of sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab'.

2. 'een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628a, lid 9 en 10' wordt vervangen door 'een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628ac'.

D

In artikel 628 vervallen, onder vernummering van het negende en tiende lid tot vijfde en zesde lid, het vijfde tot en met het achtste lid.

E

Na artikel 628 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 628aa

1. In een arbeidsovereenkomst wordt de arbeidsomvang overeengekomen als één aantal uren groter dan nul, per tijdseenheid van ten hoogste een jaar.
2. Indien de arbeidsomvang is overeengekomen per tijdseenheid van meer dan een maand:
 - a. wordt het recht op loon van de werknemer gelijkmatig gespreid over die tijdseenheid;
 - b. kan het tijdvak na afloop waarvan het loon moet worden voldaan in afwijking van artikel 623, lid 2, niet bij schriftelijke overeenkomst worden verlengd tot langer dan een maand; en
 - c. draagt de werkgever er, in overeenstemming met de werknemer, zorg voor dat de

werknemer steeds voor ten minste een kwartaal een bepaalde mate van zekerheid heeft over wanneer hij zich beschikbaar dient te houden voor het verrichten van arbeid.

3. Bij een arbeidsovereenkomst, waarin een arbeidsomvang is overeengekomen, die neerkomt op minder dan 15 uur per week en de tijdstippen waarop de arbeid moet worden verricht niet zijn vastgelegd, heeft de werknemer voor iedere periode van minder dan drie uur waarin hij arbeid heeft verricht, recht op het loon waarop hij aanspraak zou hebben indien hij drie uur arbeid zou hebben verricht.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over welke overeenkomsten worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst in de zin van dit artikel.
5. Indien in een arbeidsovereenkomst de arbeidsomvang niet is overeengekomen als één aantal uren groter dan nul, tenzij dat is toegestaan op grond van artikel 628ab, lid 1, en artikel 628a, lid 8, geldt een arbeidsomvang van de gemiddelde arbeidsomvang per week in de drie voorafgaande maanden indien de arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, met dien verstande dat te allen tijde minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week geldt.

Artikel 628ab

1. In afwijking van artikel 628aa, lid 1, kan in een arbeidsovereenkomst de arbeidsomvang als een minimaal aantal uren groter dan nul tezamen met een maximaal aantal uren per tijdseenheid overeen worden gekomen, onder de voorwaarden dat:
 - a. de tijdseenheid waarover de arbeidsomvang wordt overeengekomen ten hoogste een kwartaal bedraagt;
 - b. het maximaal aantal uren per tijdseenheid ten hoogste 130% van het minimaal aantal uren over dezelfde tijdseenheid bedraagt;
 - c. de werknemer niet kan worden verplicht om arbeid te verrichten buiten de dagen en uren, vermeld in de opgave bedoeld in artikel 655, lid 1, onderdeel o, behoudens wanneer dit op grond van artikel 611 van hem kan worden verlangd.
2. Indien een tijdspanne, gelegen tussen de uren, vermeld in de opgave bedoeld in artikel 655, lid 1, onderdeel o, korter of gelijk is aan 3 uren, worden deze tussengelegen uren eveneens gerekend tot de uren waarop de werknemer verplicht kan worden arbeid te verrichten.
3. Artikel 628aa, lid 2, onderdeel c, is niet van toepassing en artikel 628aa, lid 3, is van overeenkomstige toepassing.
4. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in lid 1, kan de werknemer door de werkgever niet verplicht worden aan de oproep om arbeid te verrichten gehoor te geven, indien de werkgever de tijdstippen waarop de arbeid moet worden verricht niet ten minste vier dagen van tevoren schriftelijk of elektronisch aan de werknemer bekendmaakt.
5. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in lid 1 en de werkgever binnen vier dagen voor de aanvang van het tijdstip van de arbeid de oproep om arbeid te verrichten ten dele dan wel volledig intrekt of de tijdstippen wijzigt, heeft de werknemer recht op het loon waarop hij aanspraak zou hebben indien hij de arbeid overeenkomstig de oproep zou hebben verricht. De oproep om arbeid te verrichten wordt schriftelijk of elektronisch ingetrokken of gewijzigd.
6. De termijn van vier dagen, bedoeld in de leden 4 en 5, kan bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan worden verkort, mits de termijn niet korter is dan 24 uur.
7. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in lid 1, doet de werkgever steeds als de arbeidsovereenkomst 12 maanden heeft geduurd binnen een maand schriftelijk of elektronisch een aanbod voor een vaste arbeidsomvang, die ten minste gelijk is aan de gemiddelde omvang van de arbeid in die voorafgaande periode van 12 maanden, waarbij niet op grond van artikel 691, lid 7, ten nadele van de werknemer wordt afgeweken van artikel 628, lid 1. Het aanbod betreft een vaste arbeidsomvang die uiterlijk ingaat op de eerste dag nadat twee maanden zijn verstreken steeds nadat de arbeidsovereenkomst 12 maanden heeft geduurd. De termijn voor aanvaarding van het aanbod bedraagt een maand. Voor de berekening van de periodes, bedoeld in de eerste en tweede zin, worden arbeidsovereenkomsten, die elkaar met tussenpozen van ten hoogste 60 maanden hebben opgevolgd, samengeteld.

8. Voor arbeidsovereenkomsten die op grond van artikel 628a, lid 9, gelden als arbeidsovereenkomst als bedoeld in lid 1, geldt voor de toepassing van lid 7, dat de werkgever voor het eerst een aanbod doet 12 maanden na het tijdstip vanaf wanneer de arbeidsovereenkomst geldt als een arbeidsovereenkomst als bedoeld in lid 1.
9. Het eerdere aanbod, dat de werkgever aan de werknemer heeft gedaan, op grond van lid 7 of 8, geldt ook voor arbeidsovereenkomsten die elkaar met tussenpozen van ten hoogste zes maanden opvolgen.
10. De leden 7, 8 en 9 zijn van overeenkomstige toepassing op elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die, ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer, ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijs geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn.
11. Gedurende de periode waarin de werkgever de verplichting, bedoeld in lid 7, 8 of 10, niet is nagekomen, heeft de werknemer recht op loon over de arbeidsomvang, bedoeld in lid 7.
12. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan bepaald worden dat lid 4, lid 5 en lid 7 niet van toepassing zijn voor bij die overeenkomst of regeling aangewezen functies, die
 - a. als gevolg van klimatologische of natuurlijke omstandigheden gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend; en
 - b. niet aansluitend door dezelfde werknemer kunnen worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar.
13. Iedere afwijking van dit artikel ten nadele van de werknemer is nietig.

Artikel 628ac

1. Er is sprake van een oproepovereenkomst indien:
 - a. de werknemer, in afwijking van artikel 628, lid 1, geen recht heeft op het naar tijdruimte vastgestelde loon, indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht; of
 - b. in afwijking van artikel 628aa, lid 1 en lid 2, onder a, de arbeidsomvang niet in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd als één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van:
 - 1°. ten hoogste een maand; of
 - 2°. ten hoogste een jaar en het recht op loon gelijkmatig is gespreid over die tijdseenheid; en
 - c. geen sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab, lid 1.
2. Onverminderd het eerste lid, geldt een arbeidsovereenkomst slechts als een oproepovereenkomst, indien:
 - a. de in lid 1, onderdeel a, bedoelde afwijking van artikel 628, lid 1, geschiedt op grond van artikel 628a, lid 4 of 6, of artikel 691, lid 7, of;
 - b. de in lid 1, onderdeel b, bedoelde afwijking van artikel 628aa, lid 1 of lid 2, onder a, geschiedt op grond van artikel 628a, lid 8.
3. Op oproepovereenkomsten zijn de artikelen 628aa, lid 3, en 628ab, lid 4 tot en met 12, van overeenkomstige toepassing.

F

Artikel 628a komt te luiden:

Artikel 628a

1. Dit artikel is van toepassing op arbeidsovereenkomsten, indien de gemiddelde omvang van de door de werknemer verrichte arbeid voor de werkgever ten hoogste zestien uur per week heeft bedragen en de werknemer:
 - a. de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt;
 - b. een scholier is, voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving aan een instelling of bij een opleiding als bedoeld in lid 2, is afgegeven; of
 - c. een student is, voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving aan een instelling als bedoeld in lid 3, is afgegeven.
2. Onder scholier als bedoeld in lid 1 wordt verstaan de werknemer die is ingeschreven:
 - a. aan een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969;



- b. aan een school, die krachtens artikel 1a, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 is aangewezen; of
 - c. bij een opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.
- 3. Onder student als bedoeld in lid 1 wordt verstaan de werknemer die is ingeschreven aan:
 - a. een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling voor beroepsonderwijs; of
 - b. een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling voor hoger onderwijs of wetenschappelijk onderzoek.
 - 4. Van artikel 628, lid 1, kan voor de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst bij schriftelijke overeenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan ten nadele van de werknemer worden afgeweken.
 - 5. In geval van elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten als bedoeld in artikel 668a kan een afwijking als bedoeld in lid 4 voor ten hoogste in totaal zes maanden worden overeengekomen.
 - 6. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan de periode, bedoeld in lid 4, voor bij die overeenkomst of regeling te bepalen functies worden verlengd, mits de aan die functies verbonden werkzaamheden incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang hebben.
 - 7. Bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan op verzoek van de Stichting van de Arbeid worden bepaald dat op bepaalde bedrijfstakken, of onderdelen daarvan, lid 4, 5 of 6 niet van toepassing is.
 - 8. Van artikel 628aa, lid 1 en 2, kan bij schriftelijke overeenkomst ten nadele van de werknemer worden afgeweken.
 - 9. Indien niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid, bedoeld in de aanhef van lid 1, of een van de voorwaarden, bedoeld in lid 1, onderdelen a tot en met c, geldt de arbeidsovereenkomst vanaf dat moment als een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab. Hierbij is de minimale arbeidsomvang gelijk aan de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid in de 12 voorafgaande maanden of, indien de arbeidsovereenkomst korter dan 12 maanden heeft geduurd, de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid in de periode vanaf het aangaan van de arbeidsovereenkomst.

G

Artikel 628b wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het derde lid wordt 'Artikel 628a, leden 2 tot en met 4 en lid 11' vervangen door 'Artikel 628ab, leden 4 tot en met 6 en lid 11'.
- 2. Het vierde lid vervalt.

H

Artikel 646, veertiende lid, vervalt.

I

Artikel 648, vierde lid, vervalt.

J

Artikel 649 wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.
- 2. In het vierde lid (nieuw) wordt 'de leden 1 tot en met 4' vervangen door 'de leden 1 tot en met 3'.

K

Artikel 653a, tweede lid, vervalt.



L

Artikel 655 wordt als volgt gewijzigd:

1. Lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

a. Onder verlettering van de onderdelen o tot en met s tot onderdelen p tot en met t wordt, een onderdeel ingevoegd, luidende:

- o. of sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab en indien dat het geval is, de dagen en uren waarop de werknemer kan worden verplicht om arbeid te verrichten, waarbij geldt dat niet meer uren kunnen worden vermeld dan het maximaal aantal uren, bedoeld in artikel 628ab, lid 1, onderdeel b;

b. In onderdeel p (nieuw), wordt 'oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628a, lid 9 en 10' vervangen door 'oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628ac'.

2. Het elfde lid vervalt.

M

In artikel 667, vierde lid, wordt 'zes maanden' vervangen door '60 maanden'.

N

Artikel 668a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'zes maanden' telkens vervangen door '60 maanden'.

2. Het vijfde lid vervalt, onder vernummering van het zesde tot en met elfde lid tot vijfde tot en met tiende lid.

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt na 'lid 2' ingevoegd ', voor wat betreft de overeenkomstige toepassing van lid 1, onderdeel b,'.

4. Na het tiende lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd, luidende:

- 11. Voor de toepassing van lid 1 wordt in plaats van «tussenpozen van ten hoogste 60 maanden» gelezen: tussenpozen van ten hoogste zes maanden, indien de gemiddelde omvang van de door de werknemer verrichte arbeid ten hoogste twaalf uur per week heeft bedragen en de werknemer:
 - a. een scholier is als bedoeld in artikel 628a, lid 2; of
 - b. een student is als bedoeld in artikel 628a, lid 3.

5. Onder vernummering van het vijftiende lid tot het zestiende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

- 15. Indien zowel lid 11 als lid 13 of lid 14 van toepassing is, kunnen de tussenpozen, bedoeld in lid 1, onderdelen a en b, worden verkort tot ten hoogste drie maanden onder de voorwaarden gesteld in lid 13 of lid 14.

O

In artikel 670, negende lid, wordt 'de artikelen 611a, leden 2 of 4, 628b, 653a, lid 1, 655, 2b van de Wet flexibel werken, of 3, leden 2 en 3, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie genoemde rechten' vervangen door 'de in deze titel en in artikel 2b van de Wet flexibel werken, of 3, leden 2 en 3, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie aan hem toegekende rechten'.

P

Artikel 672, vijfde lid, komt te luiden:

- 5. Indien de omvang van de arbeid op grond van artikel 628a, lid 8, niet in de arbeidsovereenkomst is overeengekomen, bedraagt de door de werknemer in acht te nemen termijn van opzegging, in afwijking van lid 4, vier dagen of een bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan bepaalde kortere termijn van



ten minste 24 uur. Indien het een functie betreft die is aangewezen op grond van artikel 628ab, lid 11, in samenhang gelezen met artikel 628ac, lid 3, bedraagt de termijn vier dagen. Lid 1 is niet van toepassing.

Q

Artikel 691 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Op de uitzendovereenkomst is het achtste lid eerst van toepassing en is artikel 668a eerst van overeenkomstige toepassing zodra de werknemer in meer dan 52 weken arbeid heeft verricht.

2. In het derde lid wordt '26' vervangen door '52'.

3. In het vierde lid wordt 'zes maanden' vervangen door '60 maanden'.

4. In het zevende lid wordt '26' vervangen door '52', en wordt 'Artikel 628, leden 5, 6 en 7, is niet van toepassing.' vervangen door 'Artikel 628a, leden 4, 5 en 6, zijn niet van toepassing.'.

5. Het achtste lid komt te luiden:

8. Vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen:
 - a. uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd elkaar met tussenpozen van ten hoogste 60 maanden hebben opgevolgd en een periode van 24 maanden, deze tussenpozen inbegrepen, hebben overschreden, geldt in afwijking van artikel 668a, lid 1, onderdeel a, met ingang van die dag de laatste uitzendovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd;
 - b. meer dan zes voor bepaalde tijd aangegane uitzendovereenkomsten elkaar hebben opgevolgd met tussenpozen van ten hoogste 60 maanden, geldt, in afwijking van artikel 668a, lid 1, onderdeel b, de laatste uitzendovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.

6. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Voor de toepassing van lid 4 wordt 'tussenpozen van ten hoogste 60 maanden' gelezen als: tussenpozen van ten hoogste zes maanden, indien de gemiddelde omvang van de door de werknemer verrichte arbeid ten hoogste twaalf uur per week heeft bedragen, en de werknemer:
 - a. een scholier is als bedoeld in 628a, lid 2; of
 - b. een student is als bedoeld in artikel 628a, lid 3.

R

Artikel 692a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Artikel 691 is niet van toepassing op de payrollovereenkomst.

2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot vierde en vijfde lid.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET ALLOCATIE ARBEIDSKRACHTEN DOOR INTERMEDIARIS

De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. het eerste lid, onderdeel a, wordt toegevoegd 'en'.

2. Het zesde lid vervalt.

3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid, tot vijfde en zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. De arbeidskracht, bedoeld in het eerste lid, heeft met betrekking tot andere dan in het eerste lid genoemde arbeidsvoorwaarden, recht op ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

4. Het vijfde lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste zin, wordt na 'Bij collectieve arbeidsovereenkomst' ingevoegd 'die van toepassing is op de onderneming die de arbeidskracht ter beschikking stelt,' en na 'eerste tot en met derde lid' toegevoegd ', met dien verstande dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden, bedoeld in het eerste lid, ten minste gelijkwaardig is'.

b. De derde zin vervalt.

B

In artikel 12a wordt na 'de terbeschikkingstelling' ingevoegd 'dan wel tijdig tijdens de terbeschikkingstelling in geval van een wijziging,' en na 'artikelen 8 of 8a' een komma.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

In artikel 27, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt 'een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628a, negende en tiende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek' vervangen door 'een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628ac van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat voor de toepassing van dit artikel de arbeidsovereenkomst reeds wordt geacht een oproepovereenkomst te zijn indien de arbeidsovereenkomst de kenmerken heeft, bedoeld in artikel 628ac, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek,'.

ARTIKEL IV. EVALUATIE

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL V. OVERGANGSRECHT

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D, E, F en Q, een arbeidsovereenkomst bestaat die kwalificeert als oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628a, negende en tiende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan dat tijdstip, geldt deze arbeidsovereenkomst met ingang van datzelfde tijdstip als een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, tenzij op het tijdstip van inwerkingtreding:
 - a. het op grond van de artikelen 628a, vierde, zesde lid of achtste lid, in samenhang gelezen met het eerste lid van dat artikel, dan wel artikel 691, zevende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, is toegestaan om af te wijken van artikel 628, eerste lid, of 628aa, eerste of tweede lid, onder a, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek; of
 - b. de arbeidsovereenkomst voldoet aan de voorwaarden van artikel 628ab, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
2. Voor arbeidsovereenkomsten die op grond van het eerste lid komen te gelden als arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 628ab van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, doet de werkgever voor de toepassing van artikel 628ab, zevende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, voor het eerst een aanbod 12 maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de in het eerste lid genoemde onderdelen.
3. Bij toepassing van het eerste lid geldt dat de minimale arbeidsomvang gelijk is aan de gemiddelde omvang van de arbeid in de 12 voorafgaande maanden of, indien minder dan 12 maanden is gewerkt, de gemiddelde omvang van de arbeid in de periode waarin is gewerkt. Voor de berekening van de periode van 12 maanden, bedoeld in de vorige zin, worden arbeidsovereenkomsten, die elkaar met tussenpozen van ten hoogste zes maanden hebben opgevolgd, samengeteld.
4. De artikelen 667, vierde lid, 668a, eerste lid, en 691, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel M, onderdeel N, subonderdeel 1, en onderdeel Q, subonderdelen 3 en 5, in werking treden, blijven



van toepassing op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd respectievelijk uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn aangegaan voorafgaand aan dit tijdstip.

5. Artikel 668a, vijfde en zesde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel N, subonderdelen 2 en 3, in werking treden, blijven van toepassing op een op die dag geldende collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan waarin hetgeen in artikel 668a, vijfde of zesde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat artikel luidde op die dag, van toepassing is verklaard of waarin daaraan toepassing is gegeven, en de arbeidsovereenkomsten waarop deze van toepassing zijn of worden, voor de duur van de looptijd van de collectieve arbeidsovereenkomst of regeling.
6. Artikel 691, achtste lid, onderdeel c, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel Q, subonderdeel 4, in werking treedt, blijft van toepassing op uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn aangegaan voorafgaand aan dit tijdstip.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet meer zekerheid flexwerkers.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen Deel

Inhoud	
1 Inleiding	32
1.1 Aanleiding	33
1.2 Opzet	33
1.3 Probleemstelling en noodzaak voor dit wetsvoorstel	34
2 Doel en aard van de maatregelen	37
2.1 Doel van de maatregelen	37
2.2 Aard van de maatregelen	40
2.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid	42
2.4 Samenhang en fasering	43
3 Tijdelijke arbeid	44
3.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten	44
3.2 Voorgestelde regelingen	47
3.2.1 Instellen administratieve vervalttermijn	48
3.2.2 Uitzondering op de administratieve vervalttermijn: studenten en terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk	51
3.2.3 Afschaffen mogelijkheid afwijken bij cao van duur bij opvolgend werkgeverschap	52
3.2.4 Afschaffen mogelijkheid om bij cao van duur en aantal contracten af te wijken	52
3.3 Internationaal recht	53
4 Oproep	56
4.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten	56
4.2 Voorgestelde regelingen: Afschaffing oproepcontracten voor reguliere werknemers en introductie bandbreedtecontract	58
4.2.1 Verbod op nulurencontracten en huidige uitwerking min-maxcontracten, afschaffing van het loonuitsluitingsbeding	58
4.2.2 Het nieuwe bandbreedtecontract	61
4.2.3 Roosterzekerheid en de beschikbaarheidsnorm	62
4.2.4 Roosterzekerheid voor werknemers onder een jaarurencontract.	63
4.2.5 Aanpassing van de arbeidsomvang	65
4.2.6 Uitzondering voor scholieren en studenten	65
4.2.7 Gevolgen voor premiedifferentiatie in de WW	69
4.3 Internationaal recht	71
5 Uitzendarbeid	75
5.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten	75
5.2 Voorgestelde regelingen	77
5.2.1 Verbeteren rechtspositie	77
5.2.2 Instellen administratieve vervalttermijn	79
5.2.3 Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden	82
5.3 Internationaalrechtelijke aspecten	87
6 Rechtsbescherming	88
6.1 Algemene rechtsbescherming	88
6.2 Invoering benadelingsverbod	88
7 Uitvoering, toezicht en handhaving	90
7.1 UWV	91
7.2 Belastingdienst	92
7.3 Nederlandse Arbeidsinspectie	92
8 Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën, en Caribisch Nederland	93
8.1 Gevolgen voor de werknemer	93
8.1.1 Doenvermogen en handelingsperspectief	93
8.1.2 Gendergelijkheid	94
8.2 Gevolgen voor de werkgever	95
8.2.1 Doenlijkheid en handelingsperspectief	95
8.2.2 Gevolgen voor salarisadministratie	97
8.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt	98
8.4 Regeldruk	100
8.4.1 Regeldruk voor werkgevers	101
8.4.2 Regeldruk voor werknemers	102
8.5 Financiële gevolgen voor het Rijk	102
8.6 Gevolgen Caribisch Nederland	103
8.7 Mkb-toets	103
8.8 Privacy-Impact assessment	104
9 Consultatie en adviezen	105
9.1 Internetconsultatie	105
9.1.1 Algemeen	105
9.1.2 Ketenbepaling	106
9.1.3 Oproep	108
9.1.4 Uitzend	111
9.1.5 Premiedifferentiatie in de WW	114
9.1.6 Gelijke behandeling	115
9.1.7 Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens	115
9.1.8 Advies van het College voor de Rechten van de Mens	116
9.1.9 Advies van de Raad voor de rechtspraak	116
9.1.10 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk	117
10 Inwerkingtreding en overgangsrecht	117
11 Evaluatie	119

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproepcontracten en in tijdelijke contracten te versterken. Het wetsvoorstel draagt daardoor ook bij aan een vermindering van de verschillen tussen vaste en flexibele banen, waardoor partijen vaker zullen kiezen

voor een contract dat past bij de persoonlijke voorkeuren van werknemers, en bij de aard en inrichting van het werk. Dit draagt bij aan het verhogen van de brede welvaart in Nederland.

Bij de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) heeft de wetgever ervoor gekozen dat bestaande ambtelijke aanstellingen van rechtswege zijn omgezet in een arbeidsovereenkomst (artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017). Hiervan zijn bepaalde categorieën personeel uitgezonderd, de zogeheten 'uitgezonderde groepen', waaronder militairen en burgerambtenaren van defensie, als bedoeld in de Wet ambtenaren defensie. Dit wetsvoorstel is dan ook niet van toepassing op deze uitgezonderde groepen. Het is voor deze uitgezonderde groepen mogelijk om sectorspecifieke afspraken te maken aangaande de onderwerpen die dit wetsvoorstel regelt. De uitgangspunten in het wetsvoorstel zullen wel leidend zijn bij toekomstige wijzigingen van de sectorspecifieke rechtspositieregelingen, met inachtneming van de bijzondere positie van de militair.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding van het wetsvoorstel. Daarna wordt de doelstelling nader geduid, en wordt stilgestaan bij de oplossingsrichtingen, en waarom specifiek voor de oplossingsrichting zoals beschreven in dit wetsvoorstel is gekozen.

In navolgende hoofdstukken wordt stilgestaan bij de afzonderlijke maatregelen.

1.1 Aanleiding

Directe aanleiding voor dit wetsvoorstel zijn de twee brieven die het kabinet de Kamer stuurde over de noodzaak om te komen tot wijziging van het arbeidsmarktbeleid. Het kabinet presenteerde de Kamer de hoofdlijnen van dit beleid in haar brief van juli 2022.¹ De voortgangsbrief arbeidsmarktbeleid van april 2023 werkte deze hoofdlijnen vervolgens uit.²

Beide brieven beschrijven veel meer beleidsvoornemens dan alleen de voornemens die in dit wetsvoorstel uitgewerkt worden. Dit wetsvoorstel beoogt de zekerheid voor werknemers op een flexibel contract te verbeteren, waar de andere wetsvoorstellen ieder een eigen doel betrachten, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een regeling voor ondersteuning van bedrijven met personeel bij crisis en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Het overkoepelende thema is wel de hervorming van de arbeidsmarkt om zo te zorgen voor een betere balans tussen zekerheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt en een toekomstbestendige sociale zekerheid.

Beide brieven borduren voort op eerdere analyses. Ze werken het coalitieakkoord uit, en zijn gebaseerd op het werk van de Commissie Regulering van werk ('Commissie Borstlap'),³ de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),⁴ het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)⁵ en de Sociaal-Economische Raad (SER).⁶

1.2 Opzet

Het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 beschrijft de probleemstelling en noodzaak voor dit wetsvoorstel;
- Hoofdstuk 2 beschrijft het doel en de aard van de maatregelen;
- Hoofdstuk 3 behandelt de aanpassingen bij tijdelijke arbeid;
- Hoofdstuk 4 behandelt de wijzigingen bij oproep;
- Hoofdstuk 5 behandelt de wijzigingen bij uitzend;
- Hoofdstuk 6 beschrijft de rechtsbescherming;
- Hoofdstuk 7 beschrijft de gevolgen voor de uitvoering;
- Hoofdstuk 8 gaat in op de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de werkgever, de werknemer, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën en Caribisch Nederland;
- Hoofdstuk 9 beschrijft de consultatie en adviezen;
- Hoofdstuk 10 beschrijft de inwerkingtreding en het overgangsrecht; en
- Hoofdstuk 11 beschrijft de evaluatie.

¹ Kamerstukken II 2021–2022, 29 544, nr. 1112.

² Kamerstukken II 2022–2023, 29 544, nr. 1176.

³ Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*.

⁵ WRR-rapport 108. Den Haag: WRR. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR rapport nr. 102).

⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal Vershil in Nederland 2023*. Den Haag, maart 2023.

⁷ SER. (2021). *Sociaal-economisch beleid 2021–2025 Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. Den Haag. Nr.8 juni 2021.

1.3 Probleemstelling en noodzaak voor dit wetsvoorstel

In de verschillende adviezen die in de afgelopen drie jaar zijn verschenen ten aanzien van de regulering van werk, met name de Commissie Regulering van werk ('Commissie Borstlap'),⁷ de WRR,⁸ het SCP⁹ en de SER¹⁰ worden zowel de problemen als de noodzaak voor een hervorming van de nationale regulering van werk beschreven en onderbouwd.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de problematiek van flexibilisering voor de werknemer zelf, voor de samenleving en de effecten hiervan op de economie. Daarna wordt onderbouwd waarom deze rapporten constateren dat flexibilisering een grote vlucht heeft genomen, waarom deze effecten van flexibilisering (mede) het gevolg zijn van wetgeving, waarom eerdere wetgeving dit probleem onvoldoende heeft opgelost en het belang van nieuwe wetgeving.

Flexibilisering heeft negatieve effecten op het privéleven

Mensen hebben belang bij zekerheid over hun inkomen en hun rooster. Die zekerheid wordt in Nederland doorgaans georganiseerd via het werk. Inkomenszekerheid via de arbeidsrelatie zorgt ervoor dat de werkende ook op de langere termijn plannen kan maken. Het helpt om stappen te kunnen zetten in verschillende levensfasen, zoals het aangaan van relaties, gezinsvorming, het kopen van een huis of het plannen van een pensioen. Het helpt ook om stappen te kunnen maken in de eigen ontwikkeling op de arbeidsmarkt. In algemeenheid leidt het tot meer grip op het leven.¹¹ Investerings in opleiding of een stap buiten de bekende omgeving kan makkelijker worden gemaakt vanuit een basis van zekerheid. Roosterzekerheid zorgt ervoor dat werkenden een goede werk-privé balans hebben en ook eventueel als ze dat willen een tweede baan erbij kunnen nemen.¹² Zekerheid is daarmee voor veel mensen van belang,¹³ ook voor psychisch welbevinden. Werknemers met een hoge mate van zekerheid krijgen minder te maken met armoede.¹⁴ Recent onderzoek laat zien dat flexibele werknemers hierin achterlopen. De onzekerheid voor flexwerkers uit zich in een lager inkomen,¹⁵ meer risico voor arbeidsongeschiktheid en ziekte,¹⁶ een verhoogd risico ten aanzien van arbeidsomstandigheden en een lager welzijn.¹⁷ Flexibele werknemers bouwen minder pensioen op, hebben een grotere kans op werkloosheid en om in armoede te geraken. Daarnaast leidt onzekerheid over werk tot 'levensloopenzekerheid', hetgeen zorgt voor het later of niet zetten van stappen in levensfasen, zoals het aangaan van relaties, een huis kopen en gezinsvorming. Flexibilisering heeft zodoende veel impact op het breder welzijn van flexibele werknemers. De flexibele arbeidsrelatie is veelal het gevolg van een slechte arbeidsmarktpositie, en komt vaker voor aan de basis van de arbeidsmarkt.¹⁸

Flexibilisering zorgt derhalve voor ongelijke uitkomsten tussen groepen werknemers, waarbij flexwerkers hierdoor in hun persoonlijke leven problemen ondervinden die verder reiken dan alleen hun werk.¹⁹ Dat laat onverlet dat er ook werknemers zijn die graag op flexibele basis aan de slag gaan, bijvoorbeeld omdat ze scholier of student zijn. Daar wordt in paragraaf 2.1 verder op ingegaan.

Flexibilisering is een bron van tweedeling in de samenleving

Constatering bij deze eerdere adviezen was ook dat de wijze waarop de arbeidsmarkt op dit moment is

⁷ Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*.

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*.

⁹ WRR-rapport 108. Den Haag: wrr., WRR. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (wrr rapport nr. 102).

¹⁰ Sociaal Cultureel Planbureau (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Verschil in Nederland 2023. Den Haag, maart 2023.

¹¹ SER. (2021). *Sociaal-economisch beleid 2021-2025 Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. Den Haag. Nr.8 juni 2021.

¹² WRR 2023, p. 83

¹³ SER-advies (2021) *Werken zonder armoede*.

¹⁴ Dit geldt over de gehele breedte van de arbeidsmarkt, waarbij ook bijvoorbeeld jongeren een voorkeur voor zekere contracten hebben. Zie P. de Beer & W. Conen, *Welke prijs voor zekerheid?* *AIAS-HSI Kort & Bondig* 2, (2020). Vgl. ook international onderzoek: N. Datta, 'Willing to pay for security: a discrete choice experiment to analyse labour supply preferences.' *Cep discussion paper nr 1632*, (2019).

¹⁵ CPB, *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, (2016).

¹⁶ Volkerink, M. & C. Biesenbeek. (2021). *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvaagstukken*, 37(2), 233-248, Smits & de Vries, 2019, Skriabikova & Smits, 2019.

¹⁷ Hoeberichts, M., M. Volkerink, C. Biesenbeek en G. van der Meulen, DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt*, p. 10; Europese Commissie (2022) *Council recommendation on the economic policies of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of the Netherlands* t.a.v. o.a. 'social security coverage and labour protection regulations'

¹⁸ SER (2019) 'Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden. Verkenning 19/17, p. 4, met verwijzing naar: TNO (2018), *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2018*

¹⁹ Flexibel werk komt vaker voor bij onder andere vrouwen, praktisch geschoolden, thuiswonende kinderen en mensen met een migratieachtergrond. CPB, Bolhaar et.al. (2016), *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*. En SER, (2021) *Sociaal-economisch beleid 2021-2025*, p. 7.

²⁰ Zie WRR (2023).

vormgegeven leidt tot een versterking van de al bestaande tweedeling tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt, en diegenen voor wie dit lastig is of die dreigen af te haken. Onzekerheid bij de werkende leidt niet alleen tot een lager welbevinden van de omgeving van de werkende, maar heeft ook verdergaande gevolgen. Zo heeft het SCP in een recent rapport de arbeidsmarktpositie meegenomen in haar advies over de toenemende ongelijkheid in Nederland op meerdere terreinen. In haar rapport 'Eigentijdse ongelijkheid' wijst het SCP erop dat verschillen in gelijkheid en een klassenstructuur ook leiden tot verschillen in welbevinden, een gebrek in ervaren cohesie en een achterblijvende legitimiteit van het overheidsbeleid en politiek vertrouwen.²⁰ Flexibilisering leidt dus niet alleen tot individueel ongewenste uitkomsten, maar ook tot ongewenste maatschappelijke effecten. SCP wijst ook naar het arbeidsmarktbeleid bij kansrijke handelingsrichtingen om een dergelijke tweedeling te verminderen.

Effect van flexibilisering op de economie

Als laatste is relevant dat flexibilisering niet alleen gevolgen heeft voor het individu en de samenleving, maar ook voor het economisch verdienvermogen van Nederland. Zowel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als de Commissie Regulering van Werk hebben gewaarschuwd dat deze flexibilisering van arbeidsrelaties het Nederlandse verdienvermogen kan ondermijnen. Onderliggende oorzaken zijn dat in vaste arbeidsrelaties meer in menselijk en organisatiekapitaal geïnvesteerd wordt dan in flexibele arbeidsrelaties.²¹ Flexwerkers hebben minder door de werkgever betaalde scholings- en trainingsmogelijkheden.²² Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden,²³ maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau (omdat werkgevers minder investeren in opleiding en vaardigheden).²⁴ Een groot aandeel flexwerkers zou ten koste kunnen gaan van innovatie, maar dit ligt wel aan hoe innovatie- en kennisintensief de betreffende sector is.²⁵ Voor werkgevers kan het aanbieden van flexcontracten in sommige gevallen leiden tot een lagere betrokkenheid, motivatie of loyaliteit van flexwerkers.²⁶

Deze ontwikkeling tast op de langere termijn het verdienvermogen van Nederland aan. De kennis en vaardigheden van werknemers sluiten dan minder aan op de arbeidsmarkt, met ook effect op de productiviteit. In een omgeving met meer duurzame arbeidsrelaties wordt meer geïnoveerd en meer geïnvesteerd in de ontwikkeling van werknemers, wat bijdraagt aan het investeringsklimaat en de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Werknemers met meer zekerheid in hun arbeidsrelatie doen minder snel een beroep op de sociale zekerheid, wat de collectieve lasten beperkt.

Het verdienvermogen van Nederland hangt, onder andere, af van hoeveel Nederlanders werken. En hoe efficiënt zij dat doen. Bedrijven hebben er belang bij wendbaar te zijn. Een flexibele schil kan daaraan bijdragen, evenals de mogelijkheid mensen in te zetten bij pieken in drukte qua werkzaamheden of te vervangen bij ziekte van een werknemer (piek en ziek), en de mogelijkheid mensen voor een korte periode te zien functioneren in hun werk alvorens de keus te maken hen voor een langere periode in dienst te nemen. Of en welke bedrijven zich in Nederland vestigen hangt samen met de wijze waarop de arbeidsrelatie kan worden vormgegeven. Hiermee direct samenhangend heeft de combinatie van arbeidsvoorwaarden die in Nederlandse arbeidsrelaties gerealiseerd kan worden effect op de keuze die mensen maken om in Nederland te komen of blijven werken. Een groot deel van de Nederlandse belastinginkomsten is direct (via de loonbelasting) dan wel indirect (via de belasting op de toegevoegde waarde) afhankelijk van de activiteiten van werknemers. De wijze waarop werk georganiseerd kan worden is, tot slot, van groot belang bij de totstandkoming van een goed functionerende overheid. Onderwijs, zorg, veiligheid en andere publieke waarden komen niet tot stand zonder de bijdrage van werknemers.

Doorgeschoten flexibilisering leidt nu tot ongewenste uitkomsten

Zoals hierboven uiteengezet leidt flexibilisering op dit moment tot ongewenste uitkomsten op drie

²⁰ Vergelijk ook: WRR (2023).

²¹ Als genoemd in noot 72, Commissie Regulering van Werk (2020).

²² CBS, Chkalova, K., & van Gaalen, R., *Flexibele arbeid en de gevolgen voor relatie- en gezinsvorming. Eindrapportage* (2017). ROA, *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*, (2018) p. 75–76.

²³ Lisi, D. & M. Malo. (2017) geciteerd in DNB, (2021), p. 12. Zie ook CPB (2016), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.

²⁴ DNB, (2021), p. 12–13.

²⁵ Lisi, D. & M. Malo. (2017), geciteerd in DNB, (2021), zie ook Kleinknecht A. (2020), 'The (negative) impact of supply-side labour market reforms on productivity: an overview of the evidence', *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44(2): pp. 445–46, en Kleinknecht, A., van Schaik, F. N., & Zhou, H. (2014), 'Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data', *Cambridge Journal of Economics*, 38(5), 1207–1219.

²⁶ DNB, (2021), p. 11. Onderzoek in opdracht van DNB wijst op tegenstrijdige empirische studies. Meest recent (Dolado, Ortigueira en Stucchi, 2016) wijst op lagere motivatie bij kleine kans op contractverlenging. Anderzijds kan het vooruitzicht op een vast contract de motivatie van werknemers verhogen.

belangrijke aspecten; het persoonlijke leven van werknemers, de samenleving én de economie.

Dat Nederland nog noodzakelijke stappen moet maken naar een beter evenwicht op de arbeidsmarkt blijkt onder meer uit het werk van de Commissie Regulering van Werk, de WRR en de SER. De teneur van de conclusies van de rapporten van deze gezaghebbende organen was dat de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt is doorgeschoten op drie vlakken. Ten eerste is het aandeel van de beroepsbevolking met een vast contract in de afgelopen twee decennia structureel gedaald. Daartegenover staat een toename van flexibele arbeid onder alle leeftijdsgroepen. Ten tweede zijn de mogelijkheden om werknemers flexibel in te zetten nu te vergaand. Ten slotte is de impact van de flexibilisering op het leven van mensen, de samenleving en de Nederlandse economie nu te groot. De huidige regels rond werk kunnen ertoe leiden dat sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben. Dat kunnen we ons zowel sociaal als economisch niet permitteren.

De regering wil toe naar een samenleving waar inzet en prestaties worden beloond. Een samenleving waar een vangnet voor kwetsbaren is. En een samenleving die zorgt voor gelijkwaardige kansen. Waar ruimte is voor innovatie en ondernemen. De huidige samenleving is hier al naar op weg, de afgelopen jaren zijn hier reeds de nodige stappen voor genomen. Een goed functionerende en evenwichtige arbeidsmarkt is daarvoor onontbeerlijk. Er moet sprake zijn van een arbeidsmarkt waar kansen en risico's eerlijk zijn verdeeld, als motor van de middenklasse en als generator van innovatie en groei. Dit leidt tot een arbeidsmarkt waar mensen niet alleen meer bestaanszekerheid, maar ook echt perspectief hebben op het kunnen beklimmen van de maatschappelijke ladder, op het ontwikkelen van hun talenten en hun kinderen een betere toekomst kunnen geven. Een meer evenwichtige arbeidsmarkt draagt bij aan meer samenhang in de samenleving. Een meer evenwichtige arbeidsmarkt kan alleen komen als er sprake is van een gelijk spelveld en risico's en zekerheden eerlijker zijn verdeeld dan nu het geval is.

Doorgeschoten flexibilisering mede het gevolg van wetgeving

Dit leidt tot de vraag: kent de huidige mate van flexibilisering een autonome oorzaak, of wordt dit mede veroorzaakt door wetgeving? Achterliggende analyse van de eerder genoemde adviezen is dat de institutionele verschillen tussen werknemers met een vast contract, met een flexibel contract en zzp'ers de afgelopen decennia in belangrijke mate hebben bijgedragen aan een sterke groei van flexibele arbeid en daarmee groei van laagbetaalde banen, en de groei van goedkope arbeidsmigratie.²⁷ De keuze bij werkgevers voor flexibele arbeid wordt hierbij niet altijd bepaald door de inhoud en aard van het werk, maar wordt in belangrijke mate mede gedreven door risico- en kostenoverwegingen vanwege verschillen in fiscale en sociale bescherming.²⁸ De keuze voor flexibele arbeid wordt daarnaast bepaald door de cultuur binnen de sector of het bedrijf. Bedrijven maken hierin autonome keuzes.²⁹ De vaak aangehaalde hypothese dat werkgevers door bijvoorbeeld globalisering of technologische ontwikkeling automatisch tot het aanbieden van flexibele arbeidsrelaties worden gedwongen wordt door recent onderzoek steeds minder ondersteund.³⁰

Bij de keuzes van werkgevers rond hun personeelsbeleid speelt hun houding een rol tegenover de factor arbeid. Rond het personeelsbeleid worden twee divergerende strategieën onderscheiden: een korte termijnstrategie gericht op kostenreductie en een langetermijnstrategie gericht op investeringen in arbeid. Een strategie van kostenbeheersing komt – in de uiterste vorm – tot uitdrukking in een maximale benutting van de ruimte die het arbeidsrecht biedt. Veranderingen in het arbeidsrecht zorgen bij deze werkgevers direct tot een verandering van hun strategie. Werkgevers die gericht zijn op investeringen in arbeid opereren over het algemeen niet op de rand van de wettelijke grenzen. Veranderingen in het arbeidsrecht leiden bij hen ook minder snel tot veranderingen, omdat zij al ruim binnen de grenzen opereren.

Een deel van de werkgevers wentelt de kosten van wendbaarheid eenzijdig af op flexibele werknemers, mede met gebruik van de huidige arbeidswetgeving. Deze balans moet ten gunste van de werknemer weer hersteld worden.

Eerdere wetgeving heeft niet tot dat evenwicht geleid

In de voorbije eeuw is er voortdurend gezocht naar het evenwicht tussen regulering ten behoeve van inkomenszekerheid door werk en andere belangen op de arbeidsmarkt, zoals de vrijheid van partijen

²⁷ O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), DNB (2021).

²⁸ DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt*, p. 4.

²⁹ De Beer, (2021), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 67–68.

³⁰ De Beer, (2021), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 68.



te komen tot een vormgeving van de arbeidsrelatie die past bij andere voorkeuren van werkende en werkgever.

In de jaren 90' met de introductie van de Wet flexibiliteit en zekerheid is juist meer ruimte voor flexibele arbeidscontracten geïntroduceerd: door verruiming van de mogelijkheden tot het afsluiten van tijdelijke arbeidscontracten, een wettelijke regeling voor de uitzendovereenkomsten in het Burgerlijk Wetboek, en de verruiming van de mogelijkheden van het gebruik van uitzendovereenkomsten.

Op deze ontwikkeling naar meer flexibiliteit in de arbeidsrelatie kwam een tegenbeweging. In de jaren '00 werd steeds duidelijker dat niet alle werknemers op basis van een goede onderhandelingspositie de zekerheid bleken te kunnen organiseren die zij zelf in hun arbeidsrelatie zouden willen hebben. Bovendien werden in de onderhandelingen tussen de individuele werkgever en werknemer de maatschappelijke baten van zekerheid niet altijd meegenomen.

Vervolgens is met de invoering van de Wet werk en zekerheid (hierna: Wwz) vanaf 1 januari 2015 het arbeidsrecht hervormd. Er zijn stappen gezet om flexibele werknemers meer zekerheid te bieden, het ontslagrecht eenduidiger, eenvoudiger en goedkoper te maken en de WW activerender te maken. Hier is getracht een nieuw evenwicht aan te brengen tussen flexibiliteit en zekerheid binnen de arbeidsovereenkomst. Voorbeelden hiervan zijn de hervorming van het ontslagrecht en wijzigingen rond de ketenbepaling om gebruik van flexibele contracten tegen te gaan waar het structureel werk betreft.

Daarna zijn met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: Wab) vanaf 1 januari 2020 aanvullende stappen gezet voor een verbeterde balans tussen vaste en flexibele contracten. Onderhoud aan de regelingen op het terrein van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW was noodzakelijk om een betere balans aan te brengen tussen zekerheid en kansen binnen de arbeidsovereenkomst. Het doel was om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen, zodat flexibel werk wordt gebruikt waar de aard van het werk daarom vraagt en niet alleen omdat het een kostenvoordeel oplevert. Negatieve effecten van specifieke vormen van flexibele arbeid, zoals onzekerheid over werk en inkomen en afwenteling van kosten en risico's, zijn beperkt en beperkt. Beoogd werd om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een vast contract aan te gaan en voor werknemers meer perspectief op zekerheid te creëren. Met het verkleinen van verschillen tussen vaste en flexibele contracten is getracht een stap te maken naar een sterkere en beter functionerende arbeidsmarkt.³¹

De regering erkende bij de totstandkoming van de Wab al dat niet alle knelpunten over de volle breedte van de arbeidsmarkt opgelost werden en op de langere termijn grotere en fundamentele aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig waren om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren. De maatregelen met de Wab waren noodzakelijke stappen om ervaren knelpunten op de korte termijn te verlichten.

Nieuwe stappen naar een beter evenwicht zijn noodzakelijk

De trend van doorgeschoten flexibilisering lijkt ook met de Wab nog niet (definitief) gekeerd te zijn. Dit blijkt uit de rapporten van onder andere de Europese Commissie en de OESO. Nederland heeft procentueel gezien veel meer flexwerkers dan het Europees gemiddelde.³²

Daarom is wetgeving noodzakelijk, om de negatieve individuele effecten van flexibilisering te voorkomen of te beperken, en daarmee de dreigende tweedeling in de samenleving een halt toe te roepen en het verdienvermogen van de Nederlandse economie te versterken. Voorkomen moet worden dat bepaalde werkgevers hun kosten van wendbaarheid eenzijdig op flexibele werknemers afwentelen.

In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet welke stappen de regering zet om hier verandering in te brengen.

2 Doel en aard van de maatregelen

2.1 Doel van de maatregelen

Het doel van dit wetsvoorstel is tweeledig. Ten eerste dienen de maatregelen er aan bij te dragen dat de zekerheid van flexibele werknemers verbeterd wordt. Nu worden de kosten van wendbaarheid te

³¹ Wet arbeidsmarkt in balans 29-5-2019, Staatsblad 2019, nr. 219.

³² OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, Bijlage 5 van het rapport van de Commissie Regulering van werk.

vaak eenzijdig afgewenteld op flexibele werknemers. Het wetsvoorstel probeert de balans daarin ten gunste van de flexwerknemer te herstellen.

Er zijn 3 subdoelen bij het verbeteren van de zekerheid van de flexibele werknemer:

- Meer perspectief op een contract voor onbepaalde tijd;
- Meer werk- en inkomenszekerheid; en
- Meer roosterzekerheid.

Ten tweede wordt hiermee beoogd het concurrentieverschil tussen flexibele arbeid en het vast contract, en uitzend en andere vormen van flexibele arbeid te verkleinen. Door dit te verkleinen zal minder snel uit kostenoverweging voor en tussen verschillende vormen van flexibele arbeid gekozen worden. Ook verbetert op die manier de positie van werknemers en de positie van bedrijven die niet kiezen voor flexibele arbeid.

Concreet heeft de regering met het arbeidsmarktpakket, waar dit wetsvoorstel onderdeel van is, het doel om een betere verhouding te creëren tussen het aantal vaste banen en het aantal flexibele banen (inclusief zelfstandigen zonder personeel). Zoals hierboven aangegeven is het van belang dat mensen voldoende werk- en inkomenszekerheid hebben. Een betere balans in de verhouding tussen vaste en flexibele banen moet bijdragen aan deze doelstellingen. Duidelijk is dat met ruim 40 procent flexibel werk in Nederland de arbeidsmarkt uit balans is. Binnen de EU is het gemiddelde nu minder dan 30 procent. Dat is de richting waar de regering met het arbeidsmarktpakket naar streeft. Dit wetsvoorstel is daar onderdeel van, naast de aangekondigde maatregelen ten aanzien van duidelijkheid over de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers, de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, de maatregelen ter voorkoming van schijnzelfstandigheid en de Crisisregeling Personeelsbehoud.

Het verbeteren van zekerheid voor flexibele werknemers en de inzet om meer mensen werkzaam te krijgen op een vast contract zijn niet alleen bedoeld om het werkende leven van flexibele werknemers stabiel en zekerder te maken, maar ook om de andere aspecten van hun leven te verbeteren. Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven heeft flexibilisering namelijk ook effect op andere aspecten van het leven, zoals samenwonen en gezinsvorming.

Gevolgen van deze wetwijzigingen zouden niet alleen ten gunste van groepen flexibele werknemers persoonlijke effecten moeten hebben, maar ook tweede-orde effecten, ofwel afgeleide gevolgen. In hoofdstuk 1 is namelijk aangegeven dat de huidige mate van flexibilisering ook negatieve tweede-orde effecten heeft, zoals het effect op een groeiende tweedeling in de samenleving, en effecten op het Nederlandse verdienvermogen. Hoewel minder direct, zouden de wijzigingen ten aanzien van de verbetering van de positie van werknemers die werkzaam zijn op basis van een flexibel contract ook gunstige effecten op dat vlak moeten hebben.

Dat is zowel sociaal als economisch van belang. Het is belangrijk om de zekerheden van (groepen) werknemers te vergroten, ook voor het verdienvermogen van Nederland.³³ Zoals mede beschreven in het SER MLT-advies, dragen meer duurzame arbeidsrelaties positief bij aan de duurzame inzetbaarheid en zekerheid van mensen, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de verhoging van arbeidsproductiviteit en de totstandkoming en het draagvlak voor de cao's.³⁴ Het verder verkleinen van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeid kan investeringen in opleiding bevorderen en bijdragen aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt.³⁵

Deze lijn sluit ook aan bij de behoefte die veel werknemers hebben. Over het algemeen willen werknemers met een tijdelijk contract, oproepbaan of uitzendbaan de zekerheid van een vast contract. Zij hebben liever een vast contract dan een flexibel contract, waarbij onderzoek laat zien dat dit zelfs nog meer geldt voor jongeren.³⁶ Als onderliggende preferenties worden voor het vaste contract genoemd: een invulling van de behoefte aan erkenning van eigen capaciteiten en een gelijkwaardige relatie met de werkgever, zekerheid, vast inkomen en het kunnen betalen van vaste lasten.³⁷

³³ Bijvoorbeeld omdat in duurzame arbeidsrelaties doorgaans meer innovatie plaatsvindt. Zie Commissie Regulering van Werk.

³⁴ SER MLT, p. 9. Zie ook P. de Beer, (2022), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 26.

³⁵ DNB, (2021), p. 12.

³⁶ Zie P. de Beer & W. Conen & (2020), 'Welke prijs voor zekerheid?', *AIAS-HSI Kort & Bondig* 2. CBS, M. Kremer (2019). 'Het zekere voor het onzekere. De flexibele arbeidsmarkt en de reductie van onzekerheid', *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Vgl. ook internationaal onderzoek: N. Datta, 'Willing to pay for security: a discrete choice experiment to analyse labour supply preferences.' *Cep discussion paper nr 1632*, (2019).

³⁷ Klein, M. van der (2017). 'Zoeken naar zekerheid, inkomen en eigen regie: de wensen van werkenden.' (pp. 123–130). In: Kremer, M., Went, R., & Knottnerus, A. (red.). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie*. Den Haag: WRR, p. 126.

In dit wetsvoorstel is ook aandacht voor de werknemer die een voorkeur heeft voor een flexibele arbeidsrelatie. Werknemers werkzaam via flexibele arbeid zijn een heterogene groep, de onderliggende contractvormen (en hun voor- en nadelen) zijn dat ook.³⁸ 'De flexibele werknemer' bestaat zodoende ook niet. Groepen werknemers kunnen immers zelf ook een preferentie hebben voor een flexibele arbeidsrelatie.³⁹ Dat kan verschillen tot het opbouwen van een netwerk, het onderzoeken van wat voor type werk bij je past, tot het bijverdienen, combineren van werk met studie of privéleven en actief blijven, bijvoorbeeld naast pensioen.⁴⁰

Voor deze groep werkenden blijft ruimte om flexibel te blijven werken binnen de grenzen van dit wetsvoorstel en binnen de andere maatregelen in het arbeidsmarktpakket, zoals de verduidelijking van het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige. Echte zelfstandigen kunnen blijven ondernemen. Er zijn voldoende contractvormen die werknemers flexibiliteit geven, zoals bijvoorbeeld het nieuwe bandbreedtecontract, tijdelijk contract of contracten met een jaarurennorm. Daarbij is relevant dat werknemers binnen het bandbreedtecontract op basis van vrijwilligheid meer kunnen werken, boven de bandbreedte of buiten de overeengekomen beschikbare uren. Dit kan alleen niet door de werkgever verplicht worden. Daarbij behoudt dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor studenten en scholieren met een bijbaan om op oproepbasis te blijven werken als zij dat willen.

In het wetsvoorstel zijn beperkingen aangebracht om de groepen werknemers te beschermen die wel deze bescherming nodig hebben. Soms wordt de keuzevrijheid van een individu beperkt om grote groepen werknemers beter te beschermen. Zo hebben werknemers met een nulurencontract één van de meest onzekere contractvormen. Juist kwetsbare werknemers komen momenteel vaak in dit soort contracten terecht. Wat voorkomen moet worden is dat juist deze werknemers vervolgens, gedwongen door omstandigheden, weer een nulurencontract moeten accepteren. Daaronder vallen ook groepen jongeren die al volledig aan het werk zijn, en ook de zekerheden nodig hebben op het gebied van werk en inkomen. Deze jongeren verdienen gewoon een contract met zekerheid. Dit wetsvoorstel zorgt er voor dat het straks niet meer mogelijk is om op een nulurencontract te werken, tenzij het gaat om bijbanen van studenten en scholieren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel de uitzondering voor scholieren en studenten gecombineerd met een urencriterium (op basis van een gemiddeld aantal uren per week op jaarbasis) en wordt er niet enkel uitgegaan van een bepaalde leeftijd. Zo wordt gegarandeerd dat het beperkt blijft tot scholieren en studenten in een bijbaan. Werknemers met een grotere baan krijgen de zekerheden die daarbij horen. Voor werknemers met een baan met meer uren die flexibel willen werken biedt het nieuwe bandbreedtecontract hen voldoende flexibiliteit.

Daarnaast betekenen de wijzigingen niet dat het doel van het wetsvoorstel is dat flexibele arbeid voor werkgevers niet meer mogelijk zal zijn. Integendeel, flexibele arbeid zal altijd een plek behouden binnen het Nederlandse arbeidsstelsel, onder meer voor het opvangen van piek en ziek.⁴¹ Flexibele arbeid kan ook zorgen voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt als opstap naar een vaste baan.⁴² Flexibiliteit maakt ondernemerschap mogelijk en geeft bedrijven de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen in de economie, fluctuaties in werkaanbod en marktomstandigheden, of vanwege natuurlijke en klimatologische omstandigheden.⁴³ De wendbaarheid die de werkgever zoekt, mag alleen niet teveel ten koste mag gaan van de door de werknemer benodigde zekerheid. Na inwerkingtreding van de verschillende maatregelen blijven werkgevers flexibiliteit behouden om hun bedrijfsvoering vorm te geven. Deze flexibiliteit is onder te verdelen in drie categorieën:

Ten eerste behouden werkgevers veel flexibiliteit, ook in contractvormen. Denk hierbij aan de mogelijkheden voor werkgevers om tijdelijke contracten aan te bieden, de mogelijkheid dat scholieren en studenten met bijbanen op oproepbasis blijven werken en aan de mogelijkheid om uitzendwerknemers tijdelijk in te zetten (zie paragraaf 2.2). Ten tweede kunnen bedrijven hun vaste personeel natuurlijk ook flexibel en wendbaar inzetten. Denk aan flexpools, flexibel inzetbaar personeel die op verschillende plekken werkt of een jaarurensystematiek, waarbij werknemers een vast aantal uur per jaar werken en een vast loon hebben maar flexibel kunnen worden ingezet. Door sociale partners wordt volop ingezet op deze interne flexibiliteit. Dit is ook zichtbaar in de cao-afspraken.⁴⁴ Als derde is binnen de nieuwe arbeidsmarktvoorstellen in dit wetsvoorstel uiteraard ook aandacht voor werkgeversmogelijkheden om personeel flexibel in te zetten. Bijvoorbeeld in het nieuwe bandbreedtecontract, waar werkgevers kunnen werken met een kwartaalurennorm. Werknemers hebben dan wel een vast inkomen per maand, maar kunnen binnen dat kwartaal flexibel worden ingezet. Werkgevers

³⁸ Zie bijv. CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019*.

³⁹ DNB, (2021), p. 8.

⁴⁰ Van der Klein, 2017, p. 126.

⁴¹ Uit TNO (2020), *Werkgevers Enquête Arbeid 2019*, p.61 blijkt dat 62% van de werkgevers 'pieken' en 41% van de werkgevers 'opvang ziekte en verlof' als voornaamste redenen opgeven voor het gebruik van flexibele contracten.

⁴² SER, (2021) Sociaal-economisch beleid 2021–2025.

⁴³ O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt*, p. 10.

⁴⁴ Ministerie van SZW/UAW (2023). *Interne en externe flexibiliteit 2021*.

kunnen in de ene maand personeel meer uren inzetten, en in een volgende maand weer minder. Bij de uitwerking van de maatregelen is soms expliciet de keuze gemaakt om meer flexibiliteit voor werkgevers toe te staan, omdat dit in die situaties gerechtvaardigd is. Dit wordt aan het eind van paragraaf 2.2 verder uiteengezet.

2.2 Aard van de maatregelen

Zoals hierna in hoofdstuk 3, 4 en 5 wordt uitgewerkt, scherpert het kabinet regelgeving rond flexibele contracten aan om duurzame relaties te bevorderen bij structureel werk en om de zekerheid voor werknemers in flexibele contracten te vergroten. De verschillen tussen contractvormen nemen met het voorgestelde pakket aan maatregelen over de hele linie af. De te nemen maatregelen wijzigen de kaders voor de contractuele relatie tussen werkgever en werknemer, zoals deze zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel richt zich op de drie deelgebieden binnen het arbeidscontractenrecht die gaan over flexibele arbeidscontracten: tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten.

Deze maatregelen zijn gebaseerd op het coalitieakkoord en de adviezen van de SER uit het SER MLT-advies. In de voorbereiding van de brieven die hebben geleid tot dit wetsvoorstel en de andere wetgevende trajecten (zie paragraaf 2.4) is er intensief en constructief overleg gevoerd met sociale partners. In de brief van 3 april jl. is dan ook aangegeven dat vakbonden en werkgevers hun steun hebben uitgesproken voor deze uitwerking van de afspraken die in het SER MLT zijn gemaakt. Dit wetsvoorstel is een uitvloeisel van deze afspraken.

Specifiek betreft het de volgende maatregelen:

Ten eerste wil de regering benadrukken dat bij structureel werk een vast contract hoort. En wil de regering het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd vergroten. Daarom doet de regering voorstellen om de ketenbepaling voor tijdelijke contracten aan te scherpen in lijn met de adviezen in het SER MLT. De hoofdregel van de ketenbepaling is nu dat werkgevers maximaal 3 jaar maximaal 3 tijdelijke contracten kunnen aanbieden en daarna een vast contract moeten aanbieden. Dat vindt de regering een goede invulling van het idee dat bij structureel werk een contract voor onbepaalde tijd hoort. In hoofdstuk 3 worden de volgende voorstellen uitgewerkt om die bestaande hoofdregel te versterken:

- Draaideurconstructies voorkomen waarbij mensen steeds met tussenpozen op tijdelijke basis worden ingezet. Bij structureel werk hoort een vast contract. Daarom wordt voorgesteld de huidige tussenpoos van 6 maanden te schrappen en een administratieve vervalltermijn van 60 maanden te introduceren. Dit zal ook gelden voor de fases bij uitzenden. De administratieve vervalltermijn is de termijn van 60 maanden waar binnen een werkgever geen arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd mag aangaan indien de keten van 3 contracten of (bij een kleiner aantal) de duur van 36 maanden is overschreden. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die toch binnen die termijn wordt aangeboden converteert van rechtswege tot een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.
- Daarnaast wordt het voornemen gepresenteerd om de huidige regeling om bij cao af te wijken van de ketenbepaling voor wat betreft duur en het aantal contracten te laten vervallen.
- Ook worden de regels voor opvolgend werkgeverschap aangescherpt. De mogelijkheid om bij cao af te wijken van de duur bij opvolgend werkgeverschap wordt geschrapt, zodat mensen niet bijvoorbeeld na 3 jaar via een uitzendbureau worden ingezet om de ketenbepaling te ontlopen.

Ten tweede wil de regering de positie van oproepkrachten verbeteren door hun inkomens- en roosterzekerheid te verbeteren in lijn met de adviezen in het SER MLT. Daar worden de volgende voorstellen gedaan:

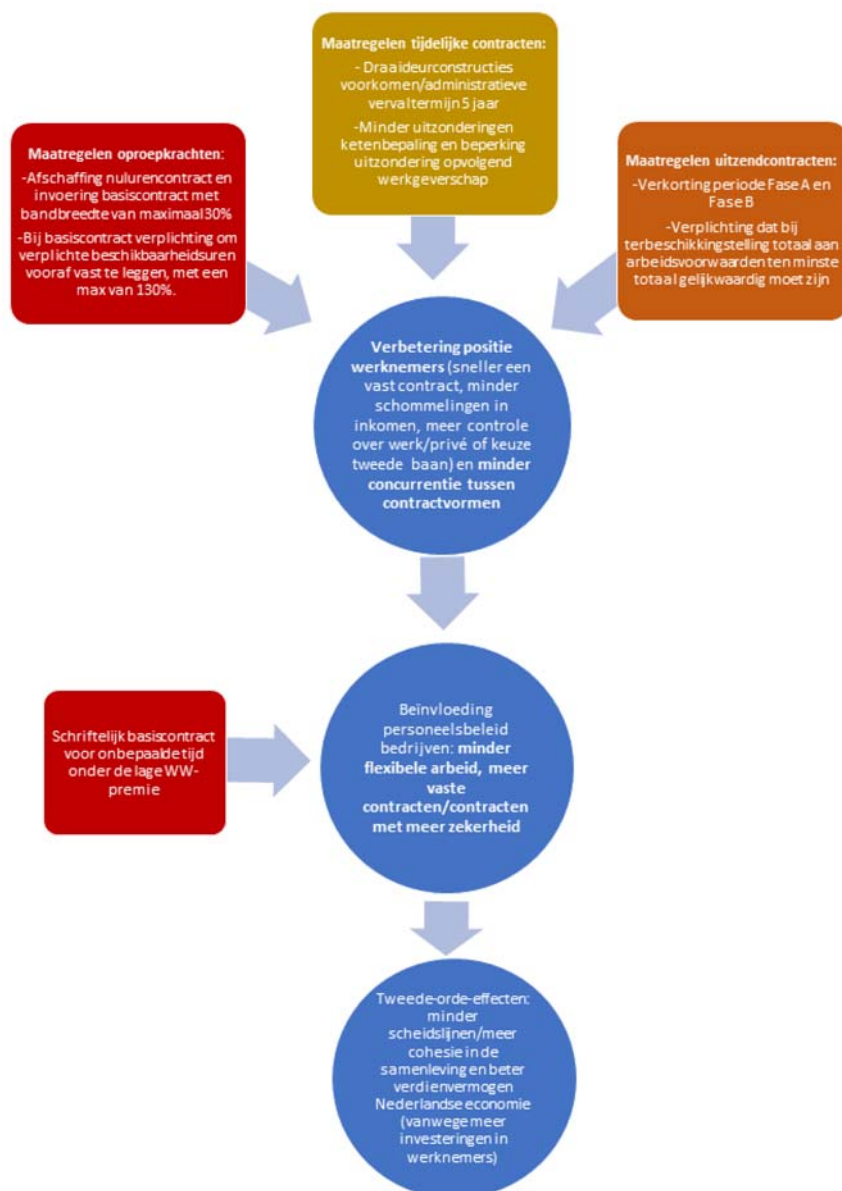
- In principe worden oproepcontracten afgeschaft. Nul-urencontracten zijn niet meer mogelijk, min-maxcontracten worden vervangen door bandbreedtecontracten met ten minste een kwartaal-urennorm met een beperkte bandbreedte van maximaal 30%.
- Bij bandbreedtecontracten geldt naast de beperkte bandbreedte een vooraf bepaalde beperkte beschikbaarheid waarin de werknemer verplicht kan worden om te komen werken. Daardoor krijgen werknemers meer werk-privé-balans en de mogelijkheid om er een tweede baan naast te nemen, als ze dat willen.
- Om werkgevers te stimuleren mensen op een bandbreedtecontract te laten doorstromen naar een vast contract wordt het voornemen gepresenteerd om een bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd onder de lage WW-premie te brengen.
- Jaarurennormen blijven (buiten het bandbreedtecontract) mogelijk. Wel dient er binnen het jaarurencontract per kwartaal een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid overeengekomen te worden. Doelstelling hierbij is een verbeterde roosterzekerheid voor werknemers met een jaarurencontract, en het tegengaan van potentiële waterbeddeffect van het bandbreedtecontract naar een jaarurencontract.

Ten derde wil de regering de positie van uitzendkrachten verbeteren, door geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen uitzendkracht en werknemer bij de inlener meer toe te staan en de meest onzekere uitzendfasen te verkorten. Dit is in lijn met het SER MLT-advies. Daarom staan in hoofdstuk 5 de volgende voorstellen om:

- De werkzekerheid van uitzendkrachten te verbeteren door Fase A en B te verkorten, door de zogeheten fase A wettelijk vast te leggen op 52 weken. Fase B wordt verkort naar 2 jaar.
- concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen bij werknemers die terbeschikking worden gesteld, waaronder uitzendkrachten. De inzet van de regering is dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden voor deze werknemers ten minste gelijkwaardig moet zijn ten opzichte van werknemers die direct in dienst zijn bij de inlener. Bij cao kan geregeld worden dat loon en overige vergoedingen gelijkwaardig zijn. Essentiële arbeidsvoorwaarden, zoals loon en overige vergoedingen kunnen niet worden uitgeruild tegen andere arbeidsvoorwaarden.

Hieronder is schematisch aangegeven hoe de doelen zich verhouden tot de maatregelen.

Schema 1: doelen en maatregelen flexibele arbeidsrelaties



Tegelijkertijd is met de maatregelen zichtbaar dat er ook nog veel flexibiliteit voor werkgevers mogelijk blijft waar dit noodzakelijk is, zoals in de vorige paragraaf al is uiteengezet.

Daarbij is relevant dat op drie grote onderdelen andere keuzes worden gemaakt dan hierboven is beschreven.

1. Voor scholieren en studenten in een bijbaan gelden andere regels. Zo mogen zij op oproepbasis

blijven werken. Bij scholieren tot achttienjarige leeftijd met een bijbaan geldt momenteel geen ketenbepaling, en voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten met een bijbaan zal bij de ketenbepaling een tussenpoos van 6 maanden gelden. Dit laatste geldt ook bij zowel Fase A als Fase B bij uitzenden. Bij scholieren en studenten is er namelijk sprake van een bijbaan, waarbij de hoofdactiviteit het volgen van onderwijs of een studie is. Daarbij zijn ze voor hun levensonderhoud vaak niet primair afhankelijk van het inkomen uit arbeid, omdat hun ouders tot hun 21^e onderhoudsplichtig zijn. Tevens is het relevant dat de regering wil voorkomen dat de nieuwe regelingen ten koste gaan van hun toetreding tot de arbeidsmarkt. Als laatste hebben studenten en scholieren vanwege hun bijzondere positie vaak geen behoefte aan de door de wettelijke regelingen geboden bescherming (en het is daarom niet nodig om werkgevers met de lasten daarvan te confronteren). Dit is in lijn met hetgeen reeds geregeld is met de Wet werk en zekerheid. Voor meer informatie wordt verwezen naar de paragrafen 3.2.2 en 4.2.6.

2. Voor uitzendkrachten gelden andere regels. De regering is van mening dat uitzendwerk een nuttige allocatieve functie op de arbeidsmarkt vervult. De belangrijkste economische effecten van het bestaan van uitzendwerk is een grotere werkgelegenheid als gevolg van een efficiëntere bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de lagere kosten voor het gebruik van flexibele arbeid als gevolg van schaalvoordelen in de bemiddelings- en allocatiefunctie bij uitzendorganisaties.⁴⁵ Daarom kent uitzenden nog steeds een bijzondere positie op de arbeidsmarkt. Zo blijft bij uitzenden in de eerste 52 weken (fase A) het uitzendregime bestaan. Dit betekent dat een werkgever een onbeperkt aantal tijdelijke contracten kan afsluiten, een uitzendbeding kan opnemen (waardoor het contract beëindigd wordt als het inlenende bedrijf de opdracht stopt) en de loondoorbetalingsplicht kan uitsluiten (waardoor werknemers niet betaald worden als er geen werk is). Dat laatste betekent dat er in Fase A een uitzondering is op het uitgangspunt dat er geen oproepovereenkomsten meer mogen worden afgesloten (behalve voor scholieren en studenten). Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 5.2.
3. Terugkerend tijdelijk werk/Seizoensarbeid. De regering heeft ervoor gekozen om de bestaande uitzondering op de onderbrekingstermijn bij de ketenbepaling te laten bestaan. Dit betekent dat bij cao nog steeds een onderbrekingstermijn van 3 maanden kan worden afgesproken voor functies die gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend en niet aansluitend door dezelfde werknemer kunnen worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar. Deze functies kunnen ook bij ministeriele regeling worden aangewezen, op verzoek van de Stichting van de Arbeid. Terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, is immers een realiteit: werkgevers hebben voor deze functies immers maar 9 maanden werk. In het SER MLT is ook geadviseerd deze uitzondering in stand te laten. De regels voor oproep- en bandbreedtecontracten gelden hier wel. Binnen deze regels zit voldoende flexibiliteit voor werkgevers om in te spelen op werkfluctuaties. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.

2.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid

In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe de verschillende maatregelen zich verhouden tot de doelen. De regering is van mening dat de maatregelen naar verwachting doelmatig en doeltreffend zijn. Ze verminderen door wetgeving de mogelijkheden voor bedrijven en werknemers om te flexibele arbeidsrelaties aan te gaan, en stimuleren daarmee duurzame arbeidsrelaties. Bovendien worden enkele vormen van flexibele arbeidsrelaties ingeperkt in de mate van onzekerheid die deze arbeidsrelaties met zich mee kunnen brengen, wat de bestaanszekerheid van de werknemers met deze arbeidsrelaties verhoogt, en er bovendien aan bijdraagt dat de stap voor werkgevers om te kiezen voor een duurzamere arbeidsrelatie kleiner wordt. Bij de uitwerking van de maatregelen is rekening gehouden met de vereisten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo is bijvoorbeeld bij uitwerking van de ketenbepaling ook de uitzonderingen die gemaakt kunnen worden op opvolgend werkgeverschap meegenomen, om zo te voorkomen dat werkgever via uitzendconstructies (of constructies van het in dienst nemen via een andere bv) de nieuwe regels kunnen omzeilen. Dat zou de specifieke bepaling onvoldoende doeltreffend maken. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is daar waar nodig bij de verschillende maatregelen aandacht aan gegeven.

Andere vormen van maatregelen liggen om verschillende redenen niet in de rede. Zo is niet gekozen voor zelfregulering of publiekscampagnes. De regering is van mening dat dit onvoldoende recht doet aan de ernst van de gevolgen van de vergaande flexibilisering op de arbeidsmarkt. Daarbij is de verwachting dat er onvoldoende effect is met deze maatregelen. De analyse van de Commissie regulering van Werk en andere adviesorganen zoals de WRR is immers dat de wettelijke mogelijkheden flexibilisering hebben veroorzaakt. Zeker in sectoren met lage marges voelen bedrijven zich gedwongen om de meest goedkope, en vaak ook meest flexibele arbeidsvorm te kiezen. Publiekscampagnes en zelfregulering zullen die keuze niet anders maken. Het verminderen van de wettelijke

⁴⁵ SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk*.

mogelijkheden om te kiezen voor een zeer flexibele arbeidsrelatie zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld heeft daarin wel effect, omdat het de bodem in de arbeidsmarkt ophoogt.

Premieheffing werknemersverzekeringen wordt door de regering gebruikt om de keuze voor een vaste arbeidsrelatie te stimuleren, ook in dit wetsvoorstel. Dit in de vorm van een premiedifferentiatie in de WW-premie, waarbij bedrijven voor vaste arbeidsrelaties minder WW-premie betalen dan voor flexibele arbeidsrelaties. Een mogelijke maatregel is om deze premiedifferentiatie uit te breiden met verschillende premies voor verschillende flexibele contracten al naar gelang hun risico. Tegelijkertijd kan een dergelijke premieheffing ook niet te complex zijn om het uitlegbaar én uitvoerbaar voor uitvoeringsorganisaties te houden. Verdere premiedifferentiatie is om deze reden geen gewenste route. Het bandbreedtecontract biedt naar oordeel van de regering meer zekerheden dan de huidige oproepovereenkomst en daarom is er voor gekozen om het bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd onder de lage WW-premie te brengen.

Als laatste zijn inkomensmaatregelen in de vorm van toeslagen en sociale zekerheid zoals WW-uitkeringen wel nuttig en noodzakelijk om de risico's die mensen lopen bij flexibele contracten te verminderen of te compenseren bij inkomensverlies. Ze zijn echter niet doeltreffend om de verschillen in risico op dit inkomensverlies bij de bron aan te pakken. De maatregelen in dit wetsvoorstel doen dit naar oordeel van de regering wel, door inkomensverlies als gevolg van flexibele arbeid zo veel mogelijk te voorkomen. Zo zijn nulurencontracten niet meer mogelijk bij reguliere werknemers, en wordt Fase A bij uitzenden ingekort. Voor deze groepen werknemers wordt daarmee het risico op inkomensverlies door het niet (meer) opgeroepen worden beperkt.

De drie uitzonderingen op de algemene regels voor scholieren en studenten, uitzendcontracten en terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk acht de regering niet in strijd met de wens om een doeltreffende en doelmatige regeling te treffen. Voor deze uitzonderingen is al in paragraaf 2.3 uiteengezet waarom de regering deze uitzonderingen noodzakelijk acht. Aangezien dit beperkt omschreven en afgebakende doelgroepen zijn, wordt de bredere groep van werknemers voor wie de gewijzigde regels noodzakelijk zijn niet geraakt. Daarbij is uitdrukkelijk aandacht geweest voor eventuele verdringingseffecten. Zo wordt bij scholieren en studenten geregeld dat dit alleen mogelijk is bij bijbanen, om effecten op 'gewone' banen van jongeren volledig op de arbeidsmarkt actief zijn en met de baan in hun inkomen voorzien voorkomen. Bij uitzenden wordt vanwege de verplichting tot gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voorkomen dat het een goedkopere vluchtroute is. Aangezien uitzenden hierdoor duurder wordt dan het thans is, wordt het niet goedkoper dan het aannemen van eigen personeel. De uitzondering op de ketenbepaling voor terugkerend tijdelijk werk (waaronder seizoenswerk) is ook afgebakend, en vanwege de beperking dat dit in een cao (of ministeriele regeling) moet zijn afgesproken is het werknemersbelang voldoende geborgd.

Daarbij is wel relevant dat andere maatregelen ook zouden kunnen bijdragen aan de beoogde doelen van dit wetsvoorstel. Zo kan bijvoorbeeld ook gekeken worden naar maatregelen om de lasten voor kleine bedrijven bij loondoorbetaling bij ziekte te verminderen, zodat sneller een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden. Tevens zijn de maatregelen in dit wetsvoorstel doeltreffender als een mogelijke weglek naar het inzetten van (schijn)zelfstandigen en externe inhuur waar mogelijk wordt voorkomen. Waterbedeffecten zijn nooit geheel te voorkomen. Het is wel goed er rekening mee te houden bij het maken van arbeidsmarktbeleid. Dat doet het kabinet ook met het pakket aan maatregelen die onderdeel zijn van de hervorming van de arbeidsmarkt, waar dit wetsvoorstel onderdeel van is. De maatregelen in het pakket dragen bij aan meer zekerheid voor zowel zelfstandigen als flexibele werknemers en verminderen het risico van schijnzelfstandigheid. Eventuele waterbedeffecten tussen deze groepen worden hiermee beperkt. Doordat voor beide groepen werkenden de arbeidspositie sterker wordt gereguleerd, maakt dat het beoogde beleidseffect (duurzame werk in beginsel in een vaste arbeidsrelatie) in hogere mate optreedt en dat ongewenste bijeffecten zoveel mogelijk worden beperkt. Met de inzet om de scheidslijnen tussen zelfstandigen en werknemerschap te verduidelijken en een verplichte verzekering voor zelfstandigen te introduceren wordt het minder aantrekkelijk om vanuit kostenoverwegingen een (schijn)zelfstandige in te huren. En doordat met het pakket ook een rechtsvermoeden op basis van een uurtarief wordt voorgesteld en het handhavingsmoratorium van de Belastingdienst afloopt, zullen opdrachtgevers minder snel geneigd zullen zijn posities van werknemers met een flexibel dienstverband te vervangen door zzp-ers als er eigenlijk sprake is van werknemerschap.

Zoals in hoofdstuk 11 beschreven wordt moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen dan ook in samenhang met die maatregelen worden gezien. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op het proces van het ontwikkelen van een evaluatiekader.

2.4 Samenhang en fasering

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven is dit wetsvoorstel gebaseerd op het coalitieakkoord en bouwt

voort op voornoemde adviezen. Zoals aangegeven is dit wetsvoorstel tegelijkertijd onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket, waarin ook:

- Eerder duidelijkheid is over de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote ondernemingen voor langdurig zieken;
 - De regels voor het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen worden verduidelijkt en schijnzelfstandigheid wordt verminderd.
 - Een crisisregeling personeelsbehoud wordt geïntroduceerd; en
- Relevante trajecten zijn ook de invoering van een toelatingsstelsel voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en de instelling van een arbeidscommissie of alternatieven om de effectieve toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers te verbeteren. De samenhang met dit laatste traject wordt ook nader uitgewerkt in hoofdstuk 6 en paragraaf 8.1.

Het kabinet is voornemens deze maatregelen deze kabinetsperiode uit te werken en bij de inwerkingtreding van de verschillende maatregelen aandacht te hebben voor mogelijke waterbedefferen. In hoofdstuk 10 wordt verder ingegaan op het tijdstip van inwerkingtreding en overgangsrecht.

De wet zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de arbeidsmarkteffecten van de wet als geheel. In hoofdstuk 11 wordt hier in meer detail op ingegaan.

3 Tijdelijke arbeid

3.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten

De ketenbepaling regelt wanneer elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd overgaan in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Op dit moment is dat het geval bij meer dan drie elkaar opvolgende contracten of (bij een kleiner aantal) als de duur van de opvolgende contracten een periode van drie jaar overschrijdt.⁴⁶ Tijdelijke contracten worden als opvolgend gezien als zij elkaar met een zogenoemde tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen. Doel van de ketenbepaling is dat na verloop van tijd voor werknemers zekerheid ontstaat in de vorm van een vast contract. Voorkomen moet worden dat werknemers gevangen worden in een draaideur van tijdelijke arbeidscontracten.

Op grond van Richtlijn 1999/70 EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna: de Richtlijn) is de Nederlandse wetgever gehouden om waarborgen te creëren om het gebruik van opeenvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten te reguleren. Hiertoe geeft de Richtlijn verschillende mogelijkheden, waarvan de Nederlandse wetgever gebruik heeft gemaakt. De Richtlijn bepaalt dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd de norm is. Met de Wfz is in 1999 de ketenbepaling geïntroduceerd in artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Sinds de invoering van de Wfz is de omvang en het langdurige verblijf in de flexibele schil aanzienlijk gestegen.⁴⁷

Met de Wwz uit 2015 is de ketenbepaling daarom ook gewijzigd door de duur in te korten naar twee jaar (voordien was deze periode drie jaar), met als doel ongewenst langdurig verblijf in de flexibele schil te voorkomen. De maatregelen op het gebied van flexibele arbeid in de Wwz beoogden primair een gedragsverandering bij werkgevers te realiseren. Zo werd ook de tussenpoos waarbinnen contracten als opeenvolgend worden gezien verlengd van drie naar zes maanden. Hiervan mag niet langer in de cao worden afgeweken. De uitzondering hierop is seizoensgebonden arbeid, waarbij voor specifieke functies in cao's de tussenpozen mogen worden verkort tot ten hoogste drie maanden. Met de Wwz maatregelen werd beoogd dat het doel van de ketenbepaling beter bereikt zou worden, namelijk dat na verloop van tijd zekerheid ontstaat in de vorm van een vast contract. Tevens werd beoogd om draaideurconstructies met tijdelijke contracten tegen te gaan. Het gevaar bestond echter dat de aanpassing juist averechts zou kunnen uitpakken, omdat werknemers met een tijdelijk contract mogelijk na twee jaar weer op straat komen te staan in plaats van na drie jaar. De mate waarin de maatregelen met de Wwz daadwerkelijk zouden leiden tot de beoogde uitkomsten was afhankelijk van of werkgevers al dan niet hun personeelsbeleid aanpasten.⁴⁸

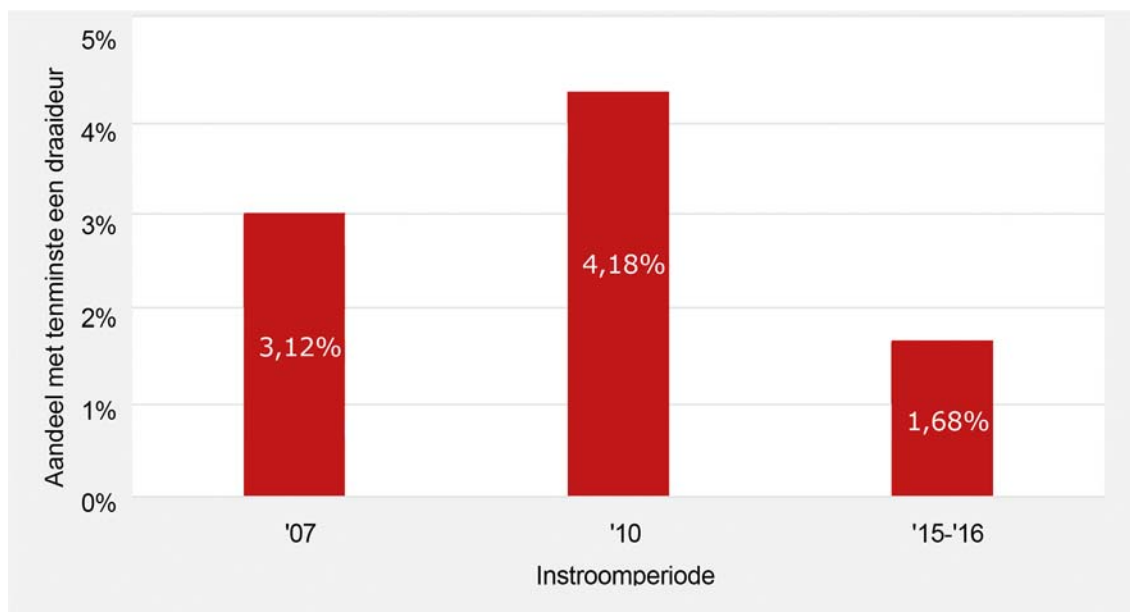
Figuur 1 uit de evaluatie van de Wwz laat zien dat werknemers minder vaak te maken krijgen met

⁴⁶ Zie hiervoor artikel 7:668a van het Burgerlijk Wetboek.

⁴⁷ Zie Heyma & Van der Werff, CPB (2013). *Gevolgen Wet Werken Zekerheid voor werkgelegenheid*.

⁴⁸ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.9.

draaideurconstructies.⁴⁹ De meeste voor dit onderzoek gesproken en geënquêteerde werkgevers geven aan dat de wijziging in het arbeidsrecht op dit punt tot wijziging in hun gedrag heeft geleid.⁵⁰ Voor de groep werknemers die in het verleden vaak in draaideurconstructies zaten, is hiermee de rechtszekerheid verhoogd door de Wwz.⁵¹



Figuur 1: Werknemers die ná invoering van de Wwz instromen, krijgen minder vaak te maken met een draaideurconstructie.⁵² Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2020).

Echter, uit de Wwz evaluatie blijkt ook dat 14 procent van de werkgevers nog altijd werkt met een draaideurconstructie, maar nu van minstens zes maanden (gelijk aan de huidige tussenpoos).⁵³ Een deel van de werkgevers wijkt uit naar externe inhuur, omdat de langere tussenpoos naar hun mening de flexibiliteit belemmert.⁵⁴

Vervolgens is in 2020 de Wab ingevoerd.⁵⁵ Op dat moment was de evaluatie van de Wwz nog niet afgerond en waren de effecten van de gewijzigde maatregelen met de Wwz, zoals de inkorting van de termijn naar twee jaar en de verruiming van de tussenpoos van 3 naar 6 maanden nog niet duidelijk. Met de Wab in 2020 is de duur van de ketenbepaling dan ook gewijzigd van twee jaar naar drie jaar. De regering heeft hierbij willen bewerkstelligen dat de keuze voor flexibele arbeid niet wordt gedreven door verschillen in kosten en risico's maar gemaakt wordt als dit past bij de aard van het werk.⁵⁶

Op verschillende onderdelen kan bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan van de ketenbepaling worden afgeweken. Er is gekozen voor deze inrichting van de regelgeving, waarbij de wet de hoofdregel bevat en de cao of de regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan ruimte geeft voor maatwerk, omdat partijen in de sector het beste in staat zijn om te beoordelen of een verruiming van de mogelijkheden tot het gebruik van tijdelijke contracten noodzakelijk is. Cao-partijen kunnen een afweging maken waarbij de gevolgen voor werkgevers en werknemers betrokken worden en waarbij ze kunnen kijken of een andere inrichting van de werkzaamheden niet ook soelaas zou kunnen bieden.

Zo geldt onder het huidige recht dat bij cao of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan:

- Het aantal contracten op ten hoogste zes in een periode van ten hoogste vier jaar (48 maanden)

⁴⁹ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (overheid.nl), p.9, 56, 57 en 64. Het relatieve aandeel flexibele werknemers dat na een tussenpoos van drie tot vier maanden weer in dienst komt bij de oude werkgever is gedaald van 4,2 procent in 2010 naar 1,7 procent in 2015/2016.

⁵⁰ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (overheid.nl), p.26 en 59.

⁵¹ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.94.

⁵² SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.57.

⁵³ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.59.

⁵⁴ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.59.

⁵⁵ Wet arbeidsmarkt in balans 29-5-2019, Staatsblad 2019, nr. 219.

⁵⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 35 074, nr. 3.

kan worden gesteld als dat gelet op de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering voor de overeen te komen functies of functiegroepen noodzakelijk is;

- Van de zogenoemde opvolgend werkgeverschapsbepaling (de optelregel van contracten bij opvolgende werkgevers die niet dezelfde werkgevers zijn) kan worden afgeweken;
- De ketenbepaling voor arbeidsovereenkomsten, die uitsluitend of overwegend zijn aangegaan omwille van de educatie van de werknemer, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing kan worden verklaard;
- De ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard, mits bij ministeriële regeling toegestaan, voor functies waarvoor het bestendig gebruik is en het vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is dat de arbeid uitsluitend wordt verricht op grond van tijdelijke contracten (zoals bij profvoetballers); en
- Bij tijdelijk terugkerend werk die ten hoogste 9 maanden per jaar kan worden uitgeoefend de tussenpoos kan worden verkort van 6 maanden tot 3 maanden.

Tevens geldt een aantal specifieke uitzonderingen. Zo geldt dat:

- Ten aanzien van een bestuurder van een rechtspersoon van de termijn van 36 maanden kan worden afgeweken bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan dan wel bij schriftelijke overeenkomst met die bestuurder;
- De ketenbepaling niet van toepassing is op arbeidsovereenkomsten gesloten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg en op arbeidsovereenkomsten gesloten met werknemers die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, indien de gemiddelde omvang van de door hen verrichte arbeid ten hoogste twaalf uur per week heeft bedragen;
- Bij werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt maximaal zes tijdelijke contracten zonder onderbreking van meer dan zes maanden elkaar kunnen opvolgen gedurende maximaal 48 maanden zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat.

Knelpunten

De regering constateert een aantal knelpunten bij de toepassing van de huidige ketenbepaling. Deze knelpunten houden verband met het feit dat werkgevers na benutting van de maximale mogelijkheden van de ketenbepaling via draaieurconstructies (voor zes maanden) afscheid nemen van werknemers om hen niet een vast contract aan te hoeven bieden. Na zes maanden (de zgn. tussenpoos) komen de werknemers dan weer in dienst op grond van een tijdelijk contract. Dit is mogelijk, omdat door de huidige vormgeving van de ketenbepaling een nieuwe reeks van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd start na het verstrijken van een periode van meer dan zes maanden.

De Wwz evaluatie laat zien dat 14 procent van de werkgevers nog altijd werkt met een draaieurconstructie, maar nu van minstens zes maanden (gelijk aan de huidige tussenpoos). Recent onderzoek maakt duidelijk dat draaieurconstructies nog steeds staande praktijk is.⁵⁷ Een deel van de werkgevers wijkt uit naar externe inhuur, omdat de langere tussenpoos naar hun mening de flexibiliteit belemmert. Dit betekent dat bij deze groep werkgevers toch kans is op een draaieurconstructie waarbij een werknemer na de tussenpoos weer opnieuw op een tijdelijk contract aan het werk komt bij de werkgever, al dan niet via opvolgend werkgeverschap.⁵⁸ De regering acht dit onwenselijk mede gezien het doel van de ketenbepaling dat na verloop van tijd voor werknemers juist zekerheid moet ontstaan in de vorm van een vast contract.

Het SER MLT-advies heeft geadviseerd om draaieurconstructies bij tijdelijk werk te voorkomen door het instellen van een zogenaamde lange administratieve vervaltermijn en het afschaffen van de huidige tussenpoos.⁵⁹ De regering neemt dit advies over om het perspectief op een vast contract te vergroten daar waar het gaat om structureel werk. Voorkomen moet worden dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt verricht. Hierbij wil de regering tevens eventuele verdringingseffecten naar andere vormen van flexibele arbeid voorkomen. Uit de Wwz evaluatie blijkt ook dat werkgevers bij een langere tussenpoos zullen uitwijken naar externe inhuur.⁶⁰ Reeds hierom zal de administratieve vervaltermijn ook gelden voor uitzendcontracten en bij opvolgend werkgeverschap. Deze aanscherpingen zijn bedoeld om de kans van werknemers op een contract voor onbepaalde tijd te vergroten. Tevens blijkt uit de Wwz evaluatie dat een langere onderbrekingstermijn de rechtszekerheid vergroot doordat er minder draaieurconstructies zijn.⁶¹

Flexibele arbeid zal altijd een plek behouden binnen het Nederlandse arbeidsstelsel. Waar het om gaat

⁵⁷ Zie het rapport SEO (2023) 'Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaieurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten.

⁵⁸ 2020-18-samenvattende-rapportage-evaluatie-wet-werk-en-zekerheid-wwz.pdf, p. 9 en 45.

⁵⁹ Zie SER MLT p. 18

⁶⁰ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.29.

⁶¹ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 94.

is dat de aard van de werkzaamheden centraal staat bij het aangaan van de arbeidsrelatie. Voor seizoensarbeid is het bijvoorbeeld kenmerkend dat het werk niet gedurende het gehele jaar beschikbaar is. Dat is intrinsiek aan de aard van het werk. Voor terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, geldt dan ook dat de bestaande mogelijkheden om de tussenpoos te verkorten het uitgangspunt blijven.⁶² Dit geldt ook voor de werknemer die schoolgaand is dan wel studeert en voorkeur heeft voor een flexibele arbeidsrelatie. Zo geldt voor scholieren met een bijbaan de ketenbepaling nu niet en voor studenten met een bijbaan zal een tussenpoos van zes maanden gelden om hun de toegang tot de arbeidsmarkt niet te beperken. Verder blijft het mogelijk om functies bij cao uit te sluiten van de ketenbepaling, mits bij ministeriële regeling toegestaan.⁶³ Daarnaast constateert de regering nog een knelpunt in de werking van de huidige ketenbepaling. Uit cijfers blijkt niet hoe vaak er sprake is van draaieurconstructies waarbij er later sprake is van terbeschikkingstelling via een andere werkgever bij dezelfde organisatie. Wel zijn deze constructies, waarbij werkgevers gebruikmaken van de uitzondering voor opvolgend werkgeverschap,⁶⁴ nog regelmatig zichtbaar in de jurisprudentie. Tegelijkertijd is dergelijk 'gebruik' van opvolgend werkgeverschap door de Hoge Raad reeds in 1991 beoordeeld als misbruik van de mogelijkheden om hier een contract voor onbepaalde tijd te omzeilen.⁶⁵ Uit recente uitspraken over uitsluiting opvolgend werkgeverschap bij cao lijkt het probleem onverminderd aanwezig.⁶⁶ De regering vindt het inherent onwenselijk als er opvolgend werkgeverschapsconstructies gebruikt worden om de ketenbepaling te omzeilen. Dit leidt dus tot langere tijdelijkheid bij hetzelfde bedrijf of dezelfde organisatie, hetgeen niet beoogd is. Uitgangspunt van de regering en het SER-MLT is dat permanente tijdelijkheid bij dezelfde werkgever moet worden voorkomen.

Tot slot constateert de regering een laatste knelpunt. De regering wil het uitgangspunt versterken dat uiterlijk na 3 jaar en maximaal 3 tijdelijke contracten een vast contract volgt. Bij de toekomst van werk hoort dat duurzame relaties moeten worden bevorderd als het gaat om structureel werk. Werknemers moeten sneller de zekerheid krijgen of zij in vaste dienst worden genomen. Om dat uitgangspunt te versterken behoeft de ketenbepaling aanscherping, zodat bij cao niet meer kan worden afgeweken van de duur en het aantal tijdelijke contracten, en een reeks van 6 tijdelijke contracten vier jaar kan duren. Flexibilisering in het jarenlang kunnen gebruiken van tijdelijke contracten wordt hiermee verminderd en voor werknemers wordt het perspectief op een vast contract vergroot.

Met de Wab zijn noodzakelijke stappen genomen om ervaren knelpunten op de korte termijn te verlichten. De regering heeft destijds al erkend dat niet alle knelpunten over de volle breedte van de arbeidsmarkt daarmee opgelost zullen worden en dat op de langere termijn grotere en fundamentele aanpassingen in de regelgeving zoals aanpassingen in de ketenbepaling nodig zullen zijn om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren.

Hervormingen zijn dus gewenst, waarbij de doelstelling niet is om flexibele arbeid onmogelijk te maken, maar om juist meer zekerheid te bieden. De arbeidsmarkt en de belangen tussen werknemers en werkgevers worden meer in balans gebracht.⁶⁷ Het aantrekkelijker maken van het contract voor onbepaalde tijd, is een voortzetting van een eerder ingezette beweging van de Wwz en Wab. In het voorliggende wetsvoorstel wordt hierop een aantal nieuwe stappen gezet om het vaste contract te bevorderen als het gaat om structureel werk.

3.2 Voorgestelde regelingen

Om bovengenoemde knelpunten op te lossen, stelt de regering een aantal wijzigingen van de ketenbepaling voor om draaieurconstructies te voorkomen. De regering stelt een lange administratieve vervaltermijn in en schrapt de huidige tussenpoos (paragraaf 3.2.1). Deze lange administratieve vervaltermijn zal ook voor uitzendkrachten gelden. Voor studenten zal een tussenpoos van 6 maanden blijven gelden, mits zij voldoen aan de voorwaarden zoals geduid in paragraaf 3.2.2. Voor terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, blijven de huidige mogelijkheden om de tussenpoos in te korten tot 3 maanden bestaan. De mogelijkheid om van de ketenbepaling bij opvolgend werkgever

⁶² Voor wat betreft seizoensarbeid blijven de bestaande wettelijke mogelijkheden gelden, te weten: de tussenpoos kan worden verkort tot 3 maanden als sprake is van terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste 9 maanden kan worden verricht. Dat kan bij cao en op verzoek van de Stichting van de Arbeid. Op verzoek van de Stichting van de Arbeid kan de minister functies bij ministeriële regeling aanwijzen, zie hiervoor 7:668a lid 13 en 14 Burgerlijk Wetboek.

⁶³ Bij die functies moet het op grond van artikel 7:668a lid 8 van het Burgerlijk Wetboek bestendig gebruik zijn en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering van die functies noodzakelijk zijn dat de arbeid uitsluitend wordt verricht op grond van tijdelijke contracten, denk hierbij aan bijvoorbeeld de profvoetballers.

⁶⁴ Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2021:7032, Rechtbank Den Haag, 8935814 \ CV EXPL 20-4229 (rechtspraak.nl), ECLI:NL:HR:2020:312, Hoge Raad, 18/04679 (rechtspraak.nl).

⁶⁵ HR 22 november 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0421, NJ 1992/707 m.nt. P.A. Stein (*Campina*).

⁶⁶ Zie bijv. ECLI:NL:GHARL:2022:5128, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 200.305.303 (rechtspraak.nl).

⁶⁷ Zie ook DNB (2021), De toekomst van de arbeidsmarkt, p. 4.

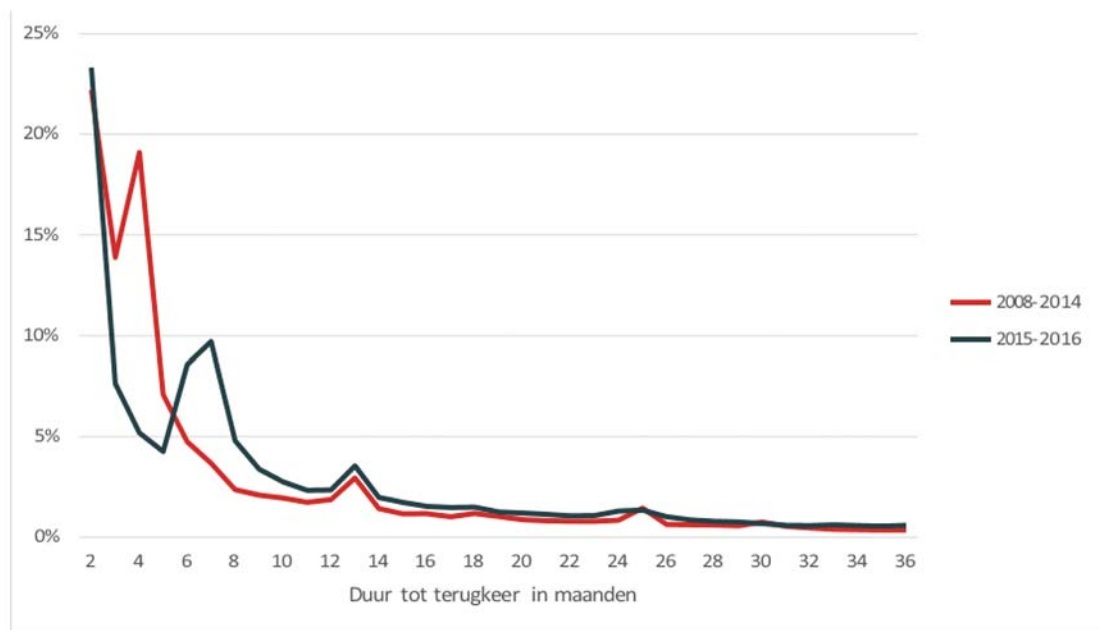
schap bij cao af te wijken voor wat betreft de duur zal worden geschrapt (3.2.3). Tot slot, om het perspectief van een vast contract te stimuleren als het gaat om structureel werk, wordt de mogelijkheid om bij cao van het aantal en de duur van contracten af te kunnen wijken, afgeschaft (paragraaf 3.2.4).

3.2.1 Instellen administratieve vervaltermijn

Zoals toegelicht, is het aandeel van de beroepsbevolking met een vast contract in de afgelopen twee decennia structureel afgenomen (hoofdstuk 1). De regering wil bij de hervorming van de arbeidsmarkt een goede balans tussen de verschillende maatregelen, in lijn met de genoemde adviezen in hoofdstuk 2.

De regering onderschrijft het uitgangspunt van het MLT advies van de SER dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.⁶⁸ Om werknemers met een flexibel contract meer zekerheid te bieden, wil de regering voorkomen dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt vervuld. Het kabinet wil draaieurconstructies bij tijdelijk werk voorkomen en voor werknemers het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd vergroten. Voorstellen om de regels voor tijdelijke contracten aan te scherpen, raken de ketenbepaling. De regering volgt het MLT advies van de SER op door een administratieve vervaltermijn van 60 maanden in te stellen. De regering kiest bewust voor de term 'administratieve vervaltermijn' en niet voor 'onderbrekingstermijn', omdat dat laatste juist suggereert dat de termijn is bedoeld als onderbreking tussen twee reeksen tijdelijke contracten. Terwijl de regering juist beoogt dat een dergelijke draaieur bij werknemers niet meer mag voorkomen, behoudens specifieke uitzonderingen voor terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, en voor studenten. Uit de Wwz evaluatie blijkt dat de verruiming van de duur van de tussenpoos tot wijziging in gedrag van werkgevers heeft geleid.⁶⁹

Figuur 2 laat zien dat na invoering van de Wwz de meeste draaieurconstructies plaatsvinden zeven maanden na uitstroom, voorafgaand aan de Wwz was dat nog na vier maanden na uitstroom.⁷⁰ Er ligt een piek in terugkeer meteen na afloop van de wettelijke tussenpoos, wat er op wijst dat deze bewust wordt afgewacht.



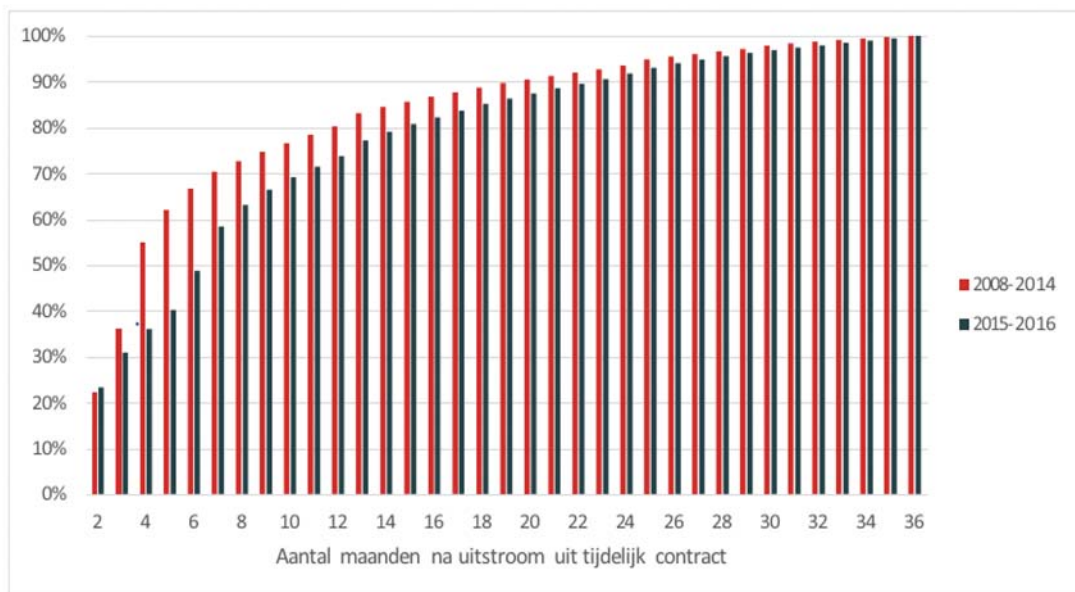
Bron: CBS Microdata, ~~Polisadministratie~~, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Figuur 3 laat zien dat ruim 85 procent van de draaieurconstructies binnen 18 maanden na beëindiging van het tijdelijke contract plaatsvindt.

⁶⁸ Zie SER MLT p. 18.

⁶⁹ SEO (2020). Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid, p. 57.

⁷⁰ Zie hiervoor SEO (2023). Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaieurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten, p. 6. Figuur 3 bevat het aandeel Aantal personen dat binnen x maanden weer terugkeert in een tijdelijk contract bij dezelfde werkgever. Het aandeel is afgezet tegen het totaal aantal beëindigde contracten. De aandelen zijn gepresenteerd voor de tijdelijke contracten die zijn beëindigd in de periode voor juli 2014 (rode lijn) en de tijdelijke contracten die zijn beëindigd vanaf juli 2015 (blauwe lijn).



Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

De termijn zal wel lang genoeg moeten zijn om naast het voorkomen van draaideurconstructies ook de gewenste gedragsverandering bij werkgevers te realiseren.⁷¹ De regering kiest voor het instellen van een administratieve vervaltermijn van 60 maanden, omdat dit aansluit bij de bewaartermijnen in de fiscaliteit voor werkgevers. Werkgevers zijn verplicht om bepaalde (loon)gegevens 5 jaar na afloop van het kalenderjaar waarin de dienstbetrekking is geëindigd te bewaren, zoals:

- de loonbelastingverklaringen of formulieren met de gegevens voor de loonheffingen;
- kopieën van het identiteitsbewijs; en
- kopieën van beschikkingen of verklaringen die de werkgever van de werknemer heeft gekregen.⁷²

Deze termijn is naar het oordeel van de regering voldoende ruim om draaideurconstructies te voorkomen en sluit goed aan bij bestaande verplichtingen.⁷³ Dit is een termijn waarbij werkgevers nog voldoende officiële gegevens van werknemers hebben om te controleren of en wanneer zij eerder in tijdelijke dienst bij hen hebben gewerkt.

De regering erkent dat het instellen van deze termijn een gedragseffect met zich meebrengt en kiest er bewust voor om werkgevers te sturen in hun keuze voor een tijdelijk contract of doorstroom naar een contract voor onbepaalde tijd. Zoals aangestipt in hoofdstuk 1 wordt de vaak aangehaalde hypothese dat werkgevers door bijvoorbeeld globalisering of technologische ontwikkeling automatisch tot het aanbieden van flexibele arbeidsrelaties worden gedwongen door recent onderzoek steeds minder ondersteund.⁷⁴ De mate waarin de maatregel daadwerkelijk zal leiden tot de beoogde uitkomst is afhankelijk van of werkgevers al dan niet hun personeelsbeleid aanpassen.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 worden rond het personeelsbeleid twee divergerende strategieën onderscheiden: een korte termijnstrategie gericht op kostenreductie en een langetermijnstrategie gericht op investeringen in arbeid. Een strategie van kostenbeheersing komt – in de uiterste vorm – tot uitdrukking in een maximale benutting van de ruimte die het arbeidsrecht biedt. Veranderingen in het arbeidsrecht zorgen bij deze werkgevers direct tot een verandering van hun strategie.⁷⁵

Reeds hierom meent de regering dat een flinke stap nodig is om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken en wil een duidelijk signaal afgeven dat draaideurconstructies niet meer passend zijn bij de toekomst van arbeid en dat structureel werk georganiseerd moet worden op basis van een arbeids-

⁷¹ Dit wordt ook onderschreven in het rapport 'Meer zekerheid voor meer mensen' waar focusgroepen onder de doelgroep (werkenden) zijn gehouden over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid- voorjaar 2023, p.13 en 14.

⁷² Handboek Loonheffingen 2023 – Versie februari, 2e uitgave (belastingdienst.nl).

⁷³ Zie ook het rapport 'Meer zekerheid voor meer mensen' focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over maatregelen op terrein van flexibele arbeid- voorjaar 2023, p.16 en 17 waar werkgevers aangeven dat de termijn van 60 maanden lang genoeg is. Tijdelijke contracten worden veelal gebruikt als proefperiode om iemands geschiktheid te beoordelen en werkgevers ook belang hebben aan het behouden van personeel en deze maatregel logisch vinden.

⁷⁴ De Beer (2021). *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 68.

⁷⁵ De Beer (2021). *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 68.

SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 29 en 59.

overeenkomst voor onbepaalde tijd. Hierbij zal ook oog moeten zijn voor een zogeheten waterbedeffect naar andere vormen van flexibele arbeid. Bij de Wwz evaluatie hebben werkgevers aangegeven dat zij bij een langere tussenpoos zullen uitwijken naar externe inhuur.⁷⁶ Dit lijkt de regering een ongewenst effect en mede daardoor wordt voorgesteld om de lange administratieve vervaltermijn ook te laten gelden voor uitzendcontracten. Ook uitzendkrachten moeten immers beschermd worden tegen draaieurconstructies.⁷⁷ Hierdoor zal het niet meer mogelijk zijn om werknemers langdurig in tijdelijke contracten te houden middels een zogenaamde 'draaieurconstructie' waardoor steeds een nieuwe keten start en de werknemer permanent op tijdelijke basis werkt. Daarom is een termijn van 60 maanden een effectieve prikkel om dergelijke draaieurconstructies te voorkomen.

Overige draaieurconstructies

Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd geldt als hoofdregel dat deze van rechtswege afloopt, en zal in beginsel eindigen na de afgesproken duur.⁷⁸ Een uitzondering op deze regel is de zogeheten Ragetlieregels.⁷⁹ De Ragetlieregels houden in dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opvolgt, rechtsgeldig moet worden opgezegd of ontbonden.⁸⁰

Zoals toegelicht in paragraaf 3.1 is met de Wwz de tussenpoos van de ketenbepaling waar binnen contracten als opeenvolgend worden gezien verlengd van drie naar zes maanden.⁸¹ Om overige draaieurconstructies te voorkomen is gelijktijdig ook de tussenpoos van de Ragetlieregels verruimd van 3 naar 6 maanden. De Ragetlieregels zijn van toepassing als tussen beide arbeidsovereenkomsten een periode van niet meer dan 6 maanden zit,⁸² én als de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met wederzijds goedvinden is beëindigd, met instemming van de werknemer is opgezegd op initiatief van de werkgever, of door de werknemer zelf is opgezegd.

Voorbeeld beroep op Ragetlieregels

Een werknemer heeft zijn arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opgezegd. Na drie maanden krijgt hij spijt en benadert hij zijn voormalige werkgever met de vraag of hij daar terug kan keren. Dat blijkt mogelijk. Werkgever en werknemer spreken vervolgens af dat de werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voor de duur van één jaar terugkeert. De werkgever verlengt uiteindelijk de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet. De werknemer doet een beroep op de Ragetlieregels, en meent dat het contract voor bepaalde tijd niet van rechtswege kan eindigen omdat de werkgever de (eerdere) arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niet rechtsgeldig had opgezegd of ontbonden. De werknemer kan in deze situatie een geslaagd beroep doen op de Ragetlieregels. De periode tussen het contract voor onbepaalde tijd en het contract voor bepaalde tijd is minder dan zes maanden. De werkgever had dus in dit geval, omdat de werknemer zelf had opgezegd, de werknemer pas in dienst moeten nemen nadat er meer dan zes maanden verstreken waren na het einde van de vorige arbeidsovereenkomst (althans als hij wilde dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege zou eindigen).

De Ragetlieregels staan op zichzelf en los van de ketenbepaling. Echter, ter voorkoming van draaieurconstructies bij einde dienstbetrekking acht de regering het eveneens wenselijk, mede gezien vanuit consistentie, om hier de huidige tussenpoos van zes maanden te schrappen en op te rekken naar 60 maanden. Dit omdat zowel bij de ketenbepaling als de Ragetlieregels ten grondslag ligt om de werknemer te beschermen in het verkrijgen van een vast contract (ketenbepaling) dan wel dat de arbeidsovereenkomst niet op oneigenlijke wijze kan worden beëindigd (Ragetlieregels). In het rechtsregime wordt ook uitdrukkelijk verwezen naar de verbinding tussen beide bepalingen en een bijzondere wijze van ontslagbescherming.⁸³ De achterliggende gedachte is dat, als er geen ontslagbescherming voor de werknemer is bij de beëindiging van het vaste dienstverband, het ook redelijk is dat de werknemer zijn ontslagbescherming blijft behouden als hij vervolgens voor hetzelfde werk op tijdelijke basis in dienst wordt genomen. In de wetsgeschiedenis blijkt het doel van codificering van de

⁷⁶ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 29 en 59.

⁷⁷ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.31, 56 en 57.

⁷⁸ Artikel 7:667 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek

⁷⁹ Raadpleeg artikel 7:667 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸⁰ Dit betekent dat de werkgever de ontslagroute van het BW moet volgen en dus via het UWV dan wel de kantonrechter de arbeidsovereenkomst moet laten (be)ëindigen.

⁸¹ Kamerstukken II 2014–2015, 34 108, nr. 10.

⁸² In de Ragetlieregels 7:667 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek is tussenpoos verruimd van 3 naar 6 maanden met de introducties van de Wet werk en zekerheid

⁸³ Asser/Heerma van Voss, 7-V, 2020/330 Ragetlieregels.

Ragetielieregel (met tussenpoos) mede gelegen te zijn in het voorkomen van onder druk zetten van een werknemer door een werkgever.⁸⁴

De regering stelt geen wijziging voor van de regeling van de transitievergoeding (artikel 673 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Oprekking van de termijn van uitbetaling naar 60 maanden betekent dat de werknemer pas na lange tijd de transitievergoeding krijgt bij opvolgende contracten. Er hoeft dan ook niet tussentijds te worden afgerekend als er twee of drie jaar tussen zit. Hiermee wordt de werknemer benadeeld en dit past ook niet bij het doel van de transitievergoeding. Met de Wet arbeidsmarkt in balans is de transitievergoeding vanaf dag 1 van het dienstverband verschuldigd. Ook daar verdraagt aanpassing zich niet goed mee.

3.2.2 Uitzondering op de administratieve vervaltermijn: studenten en terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk

Het uitgangspunt dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeids-overeenkomsten voor onbepaalde tijd (paragraaf 3.2.1) betekent niet dat flexibel arbeid niet meer mogelijk zal zijn. Het gaat erom dat de aard van de werkzaamheden centraal moet staan, gekeken moet worden naar de positie die die werkende op de arbeidsmarkt inneemt en ook of de werknemer een voorkeur heeft voor een flexibele arbeidsrelatie,⁸⁵ mits dit niet ondermijnend is aan het algehele collectieve stelsel.

Het advies van het SER MLT is dat bij terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, de huidige tussenpoos van 3 maanden geldt en dat voor scholieren en studenten met een bijbaan de tussenpoos van 6 maanden blijft bestaan.⁸⁶

Terugkerend tijdelijk werk

De regering neemt het SER MLT-advies over ten aanzien van terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, om de huidige tussenpoos te laten gelden. De intrinsieke aard van het werk bij dit werk is dat het werk niet permanent beschikbaar is, maar maximaal 9 maanden per jaar. De bestaande mogelijkheden in de wet die gelden voor terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, om de tussenpoos te verkorten naar drie maanden blijven daarom bestaan.⁸⁷

Scholieren en studenten

De regering zal ten aanzien van minderjarige werknemers de bestaande uitzondering van de ketenbepaling in stand houden en neemt het SER MLT advies over om voor scholieren van achttien jaar of ouder en studenten met een bijbaan van 12 uur in de week een kortere tussenpoos van 6 maanden laten gelden. De regering meent dat voor beide groepen geldt dat hun hoofdactiviteit studeren betreft, omdat zij schoolgaand zijn dan wel studeren, zij met hun bijbaan een opstap maken tot de arbeidsmarkt. De regering vindt het belangrijk om in haar beleid rekening te houden met voorkeuren van werknemers, mits dit niet ondermijnend is aan het algehele collectieve stelsel. De regering meent dat dit het geval is voor scholieren en studenten met een bijbaan en wil daarom hun de toegang en de opstap tot de arbeidsmarkt niet beperken.

Momenteel geldt de ketenbepaling niet voor arbeidsovereenkomsten gesloten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg en ook niet voor arbeidsovereenkomsten gesloten met werknemers die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, indien de gemiddelde omvang van de door hen verrichte arbeid ten hoogste 12 uur per week heeft bedragen. De introductie van een tussenpoos van 6 maanden voor alle scholieren zou een verandering betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Voor deze groep blijft de bestaande uitzondering dat de ketenbepaling niet geldt het uitgangspunt. Dit ligt anders voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten met een bijbaan. De regering stelt voor om voor beide groepen (studenten en scholieren van 18 jaar en ouder) een tussenpoos van 6 maanden te laten gelden waarbij hetzelfde urencriterium zal worden gehanteerd als bij scholieren die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt. Er is aangesloten bij de huidige 12 uurstermijn die geldt voor scholieren, en niet bij het 16-uurs criterium dat bij oproep geldt. Hier geldt een afruil: eenzelfde aantal kan de helderheid ten goede komen. Anderzijds zou een ophoging van de 12 uren naar 16 uren bij keten een voor werknemers ongunstige wijziging zijn ten opzichte van de huidige regeling. Het omlaag brengen van 16 uren naar 12 uren gemiddeld per week bij oproepcontracten zou

⁸⁴ Kamerstukken II 1988/99, 26 257, nr. 12, p. 4.

⁸⁵ Zie bijv. CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019* en DNB, (2021), p. 8.

⁸⁶ Zie SER MLT p. 18 en het rapport 'Meer zekerheid voor meer mensen' focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid- voorjaar 2023, p.8, 10, 13, 14, 16 en 17 waar de uitzonderingen worden gesteund.

⁸⁷ Zie hiervoor 7:668a lid 13 en 14 Burgerlijk Wetboek.

betekenen dat er minder gewerkt kan worden dan thans gangbaar is (zie par. 4.2.6). Alles overziend acht de regering de voordelen van de twee verschillende aantallen groter dan de nadelen.

Dit borgt dat het hier moet gaan om een bijbaan en om negatieve verdringingseffecten ten opzichte van niet-studenten en scholieren te minimaliseren. Immers, voor jongeren die niet studeren of schoolgaand zijn, is zekerheid belangrijker. Voor hen moet het mogelijk zijn om economische zelfstandigheid aan een baan te ontnemen en bovendien is het perspectief op een vast contract voor hen wezenlijk,⁸⁸ hetgeen beoogd wordt met de ketenbepaling. Voor bewijsstukken om aan te tonen dat het gaat om scholier achttien jaar en ouder en of iemand een student is wordt aangesloten bij paragraaf 4.2.6 van voorliggend wetsvoorstel. In paragraaf 3.3 wordt verder ingegaan op de juridische (Europeesrechtelijke) onderbouwing.

3.2.3. Afschaffen mogelijkheid afwijken bij cao van duur bij opvolgend werkgeverschap

Het is mogelijk om op verschillende onderdelen van de ketenbepaling bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan af te wijken van de ketenbepaling. Oftewel, de wet bevat de hoofdregel en bij cao kan hiervan worden afgeweken. Zo geldt onder het huidige recht dat bij cao of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan van de zogenoemde opvolgend werkgeverschapsbepaling (de optelregel van contracten bij opvolgende werkgevers die niet juridisch dezelfde werkgevers zijn) kan worden afgeweken van de duur en het aantal contracten ten nadele van werknemers.

De ketenbepaling geldt ook als de nieuwe werkgever gezien wordt als opvolger van de oorspronkelijke werkgever: de keten loopt dan door. Bij cao kan ten nadele van de werknemer worden afgeweken en dan begint de keten opnieuw als de werknemer bij een opvolgend werkgever in dienst treedt. Uit onderzoek blijkt dat in 41 cao's gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bij cao af te wijken.⁸⁹ Denk aan de situatie waar je eerst als uitzendkracht bij een bedrijf werkt en daarna bij het bedrijf zelf in dienst gaat, terwijl je dezelfde functie blijft vervullen. Het gaat hier om zowel grote als kleine cao's waar afwijkingen zijn van de ketenbepaling vanwege opvolgend werkgeverschap. In de cao-afspraken staat niks opgenomen over de totale duur van de voorgaande contracten, alleen dat deze contracten niet meetellen, dan wel meetellen als één arbeidsovereenkomst, soms met toevoeging 'voor bepaalde tijd van een half jaar'.⁹⁰

Er zijn ook gevallen in de praktijk via jurisprudentie bekend waarbij opvolgend werkgeverschap helemaal wordt uitgesloten in een cao. Dit betekent dat er situaties zijn waarin werknemers via uitzendconstructies soms wel 8,5 jaar tijdelijk kunnen worden ingezet bij dezelfde organisatie, doordat er steeds wordt gewisseld van uitzendbureau en afgewisseld met tijdelijk in eigen dienst van de inlener.⁹¹ De inlener hoeft vanwege de uitsluiting van het opvolgend werkgeverschap dan geen vast contract aan te bieden. Dit vindt de regering onwenselijk.

De regering wil daarom ook de regeling inzake opvolgend werkgeverschap aanpassen. De regering meent dat deze vorm van ongewenste verdringing eveneens tegengegaan moet worden en wil deze verstoring wegnemen zodat dit leidt tot meer duurzame arbeidsrelaties, waarin werknemers en werkgevers over en weer in elkaar investeren.

De regering stelt voor om de huidige mogelijkheid te schrappen om van de ketenbepaling bij opvolgend werkgeverschap bij cao af te wijken voor wat betreft de duur. Dit betekent dat alleen nog van het aantal contracten bij cao kan worden afgeweken, zodat het voor uitzendkrachten wel nog mogelijk blijft om op tijdelijke basis bij de inlener te werken.

Het voorstel van de regering sluit aan bij het advies van het SER MLT om permanente tijdelijkheid van werk bij dezelfde werkgever niet meer mogelijk te maken.⁹² Onder sociale partners is draagvlak voor het schrappen van de huidige mogelijkheid om van de ketenbepaling bij opvolgend werkgeverschap bij cao af te wijken voor wat betreft de duur.

3.2.4 Afschaffen mogelijkheid om bij cao van duur en aantal contracten af te wijken

De regering streeft bij de hervorming van de arbeidsmarkt naar een goede balans tussen de verschillende maatregelen, in lijn met de genoemde SER-MLT-adviezen in hoofdstuk 2. De regering wil meer

⁸⁸ Zie P. de Beer & W. Conen (2020)., AIAS-HSI Kort & Bondig 2. en Van der Klein (2017), p. 126.

⁸⁹ Ministerie van SZW/UAW. (2021) Monitor Wet arbeidsmarkt in balans, p. 21.

⁹⁰ Voorbeeld uit cao Productie- en leveringsbedrijven: 'Als je direct voor de arbeidsovereenkomst al langer dan een half jaar voor je werkgever werkte, op basis van één of meer uitzend- en/of detacheringsovereenkomsten, dan tellen die mee als één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van een half jaar'.

⁹¹ Zie bijv. ECLI:NL:GHARL:2022:5128, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 200.305.303 (rechtspraak.nl).

⁹² Zie SER MLT p. 18.

zekerheid realiseren door in te zetten op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties binnen wendbare ondernemingen.

De regering wil het uitgangspunt versterken dat uiterlijk na 3 jaar en maximaal 3 tijdelijke contracten een vast contract volgt. Permanente tijdelijkheid bij dezelfde werkgever als het gaat om structureel werk moet worden voorkomen. De regering wil daarom de regelgeving rond tijdelijke contracten verder aanscherpen. De regering stelt voor om de huidige mogelijkheid om bij cao van het aantal (ten hoogste 6) en duur contracten (ten hoogste 4 jaar) af te wijken van de ketenbepaling af te schaffen. Werknemers moeten en willen sneller de zekerheid krijgen of zij in vaste dienst worden genomen.⁹³ Dit betekent ook dat een regeling door of namens een bestuursorgaan geen nut en noodzaak meer kent, nu er geen verzoek tot algemeen verbindendverklaring op dit punt kan worden gedaan en bestuursorganen ook geen ruimere mogelijkheden dienen te hebben dan andere werkgevers. Flexibilisering in het jarenlang kunnen gebruiken van tijdelijke contracten wordt hiermee sterk verminderd en voor werknemers wordt het perspectief op een vast contract vergroot.

De regering beoogt hiermee de positie van werknemers te verbeteren en invulling te geven aan het uitgangspunt van het SER-MLT dat permanente tijdelijkheid bij dezelfde werkgever moet worden voorkomen. Bij uitzenden wordt de huidige termijn (fasen a en b) van 5,5 jaar tijdelijke contracten ook verkort naar 3 jaar.

Uit onderzoek blijkt dat in 17 cao's gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om van het aantal en/of de duur van de ketenbepaling bij cao af te wijken. Het gaat hier om zowel grote als kleine cao's en raakt circa 24 % van de werknemers die onder de onderzochte cao's vallen.⁹⁴ De regering meent dat hier een einde aan moet komen. Van deze (grote) werkgevers mag verwacht worden dat zij voortouw nemen en goed werkgeverschap verder vormgeven door duurzame arbeidsrelaties te stimuleren en een einde te maken aan ellelange flexibilisering door het jarenlang gebruik maken van tijdelijke contracten.⁹⁵ Onderzoek laat namelijk zien dat het belangrijkste motief om werknemers met een tijdelijk contract niet te laten doorstromen naar een vast contract te maken heeft met de geschiktheid van de werknemer en de beschikbaarheid van werk.⁹⁶ De regering meent dat werkgevers mag worden verwacht om na uiterlijk een periode van 3 jaar en maximaal 3 contracten werknemers een vast contract aan te bieden. Een werkgever heeft in voornoemde periode ruimschoots de tijd gehad om de geschiktheid van de werknemer en beschikbaarheid van werk te beoordelen en wil een fundamentele stap zetten om de werk- en inkomenszekerheid van werknemers na die periode te vergroten. Het jarenlang werkzaam zijn op een tijdelijk contract voor hetzelfde werk bij dezelfde werkgever past niet bij de toekomst van arbeid.

De regering wil met deze set aan maatregelen het perspectief voor werknemers op een contract voor onbepaalde tijd vergroten.

3.3 Internationaal recht

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de ketenbepaling: het instellen van een lange administratieve vervaltermijn bij tijdelijke contracten en schrappen van de huidige tussenpoos (beschreven in paragraaf 3.2.1), schrappen van de mogelijkheid om bij opvolgend werkgeverschap bij cao af te wijken voor wat betreft de duur (paragraaf 3.2.3) alsmede afschaffen van de mogelijkheid om bij cao van het aantal en duur contracten af te kunnen wijken (paragraaf 3.2.4) zijn in overeenstemming met Richtlijn 1999/70/EG. De maatregelen geven verdere invulling om misbruik van opeenvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten te voorkomen. Op grond van de Richtlijn zijn de lidstaten hiertoe gehouden en kunnen lidstaten dit op verschillende manieren bewerkstelligen, waarbij rekening kan worden gehouden met de behoefte van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers. De voornoemde maatregelen die uitgewerkt zijn in paragraaf 3.2 beogen permanente tijdelijkheid bij (dezelfde) werkgever, al dan niet via draaideurconstructies, te voorkomen bij structureel werk. De richtlijn voorziet in de mogelijkheid om objectieve redenen te benoemen die het aangaan van verschillende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd rechtvaardigen. Dergelijke objectieve redenen zijn opgenomen bij de bestaande afwijkingsmogelijkheden ten aanzien van terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk. De bestaande mogelijkheden om de

⁹³ Zie ook het rapport Beleidsonderzoekers (2023). *Meer zekerheid voor meer mensen focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over maatregelen op terrein van flexibele arbeid*, p. 15.

⁹⁴ Ministerie van SZW/UAW. (2021) *Monitor Wet arbeidsmarkt in balans*, p. 19. Denk voor de grote cao's voor levensmiddelen, groot-winkelbedrijven, de Nederlandse universiteiten en ziekenhuizen. Bij kleinere cao's kan gedacht worden aan de glastuinbouw, Albert Heijn Logistics BV en ook Sanquin Bloedvoorziening.

⁹⁵ In Beleidsonderzoekers (2023). *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over maatregelen op terrein van flexibele arbeid*, p. 16 en 17 geven werkgevers aan dat het schrappen van de mogelijkheid om per cao af te wijken bijdraagt aan duidelijkheid en uniformiteit van de wetgeving.

⁹⁶ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 24.

tussenpoos in te korten tot 3 maanden blijven onverkort bestaan.

Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen reguliere werknemers en scholieren en studenten ten aanzien van de ketenbepaling het volgende.

Scholieren onder de achttien en in de beroepsbegeleidende leerweg

Voor wat betreft **scholieren** geldt dat zij met de invoering van de Wwz zijn uitgezonderd van de ketenbepaling. De ketenbepaling is niet van toepassing op arbeidsovereenkomsten gesloten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg en op arbeidsovereenkomsten gesloten met werknemers die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, indien de gemiddelde omvang van de door hen verrichte arbeid ten hoogste twaalf uur per week heeft bedragen. Een wijziging hierop, introductie van een tussenpoos van 6 maanden, zou voor deze scholieren een verandering zijn ten opzichte van de huidige situatie. Voor deze groep blijft de bestaande uitzondering het uitgangspunt. In de memorie van toelichting van de Wwz is hierover opgemerkt dat tot het achttiende jaar in beginsel iedereen is gebonden aan de leer- of kwalificatieplicht.⁹⁷ Vanwege de grens van 12 uur kan met enige zekerheid worden gesteld dat deze groep voor hun levensonderhoud niet is aangewezen op het verrichten van arbeid.⁹⁸ Dit is in lijn met Richtlijn 2000/78/EG..

Scholieren achttien jaar en ouder en studenten

Dit ligt anders voor scholieren achttien jaar en ouder en **studenten** met een bijbaan. De regering stelt voor dat een tussenpoos van 6 maanden blijft gelden voor scholieren achttien jaar en ouder en studenten met bijbanen waarbij hetzelfde urencriterium zal worden gehanteerd als bij scholieren die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt. Hiervoor is een Europeesrechtelijke rechtvaardiging noodzakelijk, omdat het hier een direct en indirect onderscheid op basis van leeftijd betreft. De rechtvaardiging voor het verschil in behandeling bij de ketenbepaling tussen scholieren van achttien jaar en ouder en studenten en andere werknemers wordt hierna onderbouwd.

De regeling maakt geen direct of indirect onderscheid op andere gronden dan leeftijd. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de groep scholieren en studenten voor 49,18% uit mannen en voor 50,81% uit vrouwen bestaat.⁹⁹ Dit betekent dat de groep scholieren en studenten niet voor een significant groter deel uit mannen dan wel vrouwen bestaat, zodat geen sprake is van indirect onderscheid op basis van geslacht. Daarnaast bestaat de groep scholieren en studenten voor 68,41% uit mensen met een Nederlandse achtergrond en voor 31,38% uit mensen met een migratieachtergrond.¹⁰⁰ Deze groep is representatief voor de Nederlandse bevolking die voor 73,16% uit mensen met een Nederlandse achtergrond en voor 26,84% uit mensen met een migratieachtergrond bestaat.¹⁰¹ Derhalve is met de maatregel geen sprake van indirect onderscheid op grond van nationaliteit.

Beoordelingskader leeftijdsdiscriminatie

Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid bij regulering van arbeid te onderscheiden naar leeftijd staat Richtlijn 2000/78/EG (hierna: de Richtlijn) centraal. Deze Richtlijn beoogt een algemeen kader te scheppen om voor eenieder gelijke behandeling in arbeid en beroep te waarborgen door effectieve bescherming te bieden tegen discriminatie op een van de in artikel 1 van de Richtlijn genoemde gronden, waaronder leeftijd. De Richtlijn is wat betreft leeftijds onderscheid geïmplementeerd in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: Wgbl). De Richtlijn maakt onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (artikel 2 lid 2, onder b, van de Richtlijn). Daarnaast bevat artikel 6 lid 1 van de Richtlijn een specifieke rechtvaardigingsgrond voor onderscheid op grond van leeftijd. Art. 6 lid 1, eerste alinea, bepaalt dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd zijn toegestaan indien zij in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel. Naast de eis van het legitieme doel geldt dat de ingezette middelen voor het bereiken van dat doel passend én noodzakelijk zijn. In lijn hiermee bepaalt art. 7 lid 1, aanhef en onder c, Wgbl dat het verbod van

⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, 3, p. 15.

⁹⁸ Handelingen II 2013/14, 33 818, 54, p. 10.

⁹⁹ Berekend op basis van: CBS Statline (2023). *Leerlingen en studenten; onderwijssoort, woonregio 2022–2023*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/table?fromstatweb>

¹⁰⁰ Berekend op basis van: CBS Statline (2023). *Leerlingen en studenten; onderwijssoort, woonregio 2022–2023*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/table?fromstatweb>

¹⁰¹ Berekend op basis van: CBS Statline (2023). *Bevolking op de eerste van de maand; geslacht, leeftijd, migratieachtergrond*. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83482NED/table?ts=1697200994448>

onderscheid op grond van leeftijd niet geldt indien het onderscheid objectief is gerechtvaardigd door een (i) legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel (ii) passend en (iii) noodzakelijk zijn.

Legitiem doel

Het instellen van een lange administratieve vervaltermijn is bedoeld om draaieurconstructies te voorkomen, al dan niet via de tussenkomst van uitzendwerkgevers. De regering wil voorkomen dat werknemers door draaieurconstructies zeer lang op tijdelijke basis worden ingezet, zonder de zekerheid dat zij na enige tijd recht krijgen op een contract voor onbepaalde tijd. Dit is in de ogen van de regering een legitiem doel ter verbetering van de arbeidsmarkt.

Er wordt als een uitzondering voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten een kortere tussenpoos voorgesteld. Juist scholieren van achttien jaar en ouder en studenten doen met hun bijbaan werkervaring op, soms ook in hulpbanen bij werkgevers waar zij mogelijk na het afronden van hun opleiding aan de slag kunnen als 'volwaardige' werknemer. Het niet mogelijk maken dat de scholieren van achttien jaar en ouder en studenten enige termijn op een tijdelijk contract bij de werkgever werkzaam zouden kunnen zijn zou de toegang tot de arbeidsmarkt als werknemer na het afstuderen ernstig kunnen belemmeren. Daarom dient een dergelijke uitzondering ook in dit geval een legitiem doel.

Daarbij is relevant dat het hier ook gaat om het voorkomen van een mogelijke slechtere start op de arbeidsmarkt. Bijna de helft van de jongeren heeft een bijbaan naast school of studie.¹⁰² Nu zal slechts een deel werkzaam zijn bij de werkgever waar ze na het afronden van hun studie ook werkzaam zullen zijn. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de situatie ontstaat dat een scholier achttien jaar en ouder en student net als een scholier die de achttienjarige leeftijd niet heeft bereikt vanwege een bijbaan in het (verre) verleden nooit meer op tijdelijke basis aan het werk komt bij die werkgever ook niet in een nieuwe functie, omdat er geen tussenpoos geldt. Een werkgever zou hierdoor geremd kunnen worden in het aannemen van deze jongere(n), omdat de bijbaan naast de studie een werkgever niet per se voldoende inzicht geeft in de geschiktheid in andere functies. Dit zou de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt (ernstig) kunnen beperken. Het doel om de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te versterken is in ogen van de regering een legitiem doel.

Passend middel

Het tweede deel van de objectieve rechtvaardigingstoets houdt in dat sprake moet zijn van een passend middel. Dat betekent dat het middel geschikt moet zijn om het doel te bereiken. Het Hof Amsterdam heeft in dat kader geoordeeld dat de wetgever hiertoe een ruime beoordelingsmarge heeft. Het hof overwoog dat de wetgever de ruimte toekomt om met wetgeving een poging te doen een legitiem doel te bereiken, ook als niet – op voorhand – evident is dat die wetgeving leidt tot het beoogde doel.¹⁰³ Het middel moet niet kennelijk ongeschikt zijn.¹⁰⁴

Het in stand laten van de uitzondering op de ketenbepaling voor scholieren tot achttienjarige leeftijd en arbeidsovereenkomsten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg en het opnemen een uitzondering op de lange administratieve vervaltermijn van 60 maanden voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten is in de ogen van de regering een passend middel om een mogelijke achterstand van jongeren op de arbeidsmarkt te voorkomen, indien zij na de bijbaan niet na een tussenpoos van zes maanden op tijdelijke basis in dienst kunnen worden genomen. Eerder al heeft het Hof Amsterdam bij een tijdelijke verruiming van de ketenbepaling voor jongeren tot 27 jaar geoordeeld dat de wetgever de ruimte toekomt om met wetgeving een poging te doen een legitiem doel te bereiken, ook als niet – op voorhand – evident is dat die wetgeving leidt tot het beoogde doel.¹⁰⁵ In dat licht werd de verruiming van de ketenbepaling een passend middel geacht om de arbeidsparticipatie van jongeren te bevorderen. De regering gaat niet zover, en wil enkel de huidige uitzondering in stand laten en daarnaast voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten een tussenpoos van zes maanden laten gelden.

Noodzakelijkheid

Als derde vereiste geldt dat het gebruik van dat specifieke middel ook noodzakelijk moet zijn om het doel te bereiken. Daartoe dient beargumenteerd te worden of het doel niet bereikt kan worden met een ander middel (waarbij geen sprake is van onderscheid) en of het doel niet bereikt kan worden met

¹⁰² CBS (2018), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor*.

¹⁰³ Hof Amsterdam, 05-08-2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3164, r.o. 3.14.

¹⁰⁴ Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

¹⁰⁵ Hof Amsterdam, 05-08-2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3164.

een ander middel, waarbij sprake is van minder vergaand onderscheid dan wel sprake is van compensatie van de nadelen. Hierbij moeten de middelen in verhouding staan tot de doelen (proportionaliteit). Ook moet rekening worden gehouden met zowel het nadeel voor de betrokken personen als het voordeel daarvan voor de samenleving en de te onderscheiden individuen.¹⁰⁶

Er is geen andere mogelijkheid om draaideurconstructies bij andere werknemers te beperken terwijl het voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten, naast scholieren tot achttienjarige leeftijd waar de ketenbepaling niet geldt, wel mogelijk moet zijn om bij dezelfde werkgever na een korte onderbreking aan de slag te kunnen in een tijdelijke functie. Het bijvoorbeeld afhankelijk maken van de wens van de individuele werknemer zou de regeling kwetsbaar maken voor druk van werkgevers op kwetsbare werknemers om akkoord te gaan met een onderbrekingstermijn. Daarom is gekozen voor een objectief en 'hard' criterium.

Voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten geldt dat zij niet volledig worden uitgezonderd van de ketenbepaling. Voor hen geldt alleen dat ze na een keten van tijdelijke contracten voor hun bijbaan na een tussenpoos van 6 maanden opnieuw op tijdelijke basis bij een werkgever aan het werk kunnen. Dit zorgt ervoor dat zij bij hun werkgever waar ze hun bijbaan hebben gedaan ook na het afstuderen aan het werk kunnen gaan in een tijdelijke functie.

Uit onderzoek van SCP blijkt dat werkgevers veel tijdelijke contracten geven met uitzicht op een vast contract (bijna 50% van de werkgevers geeft deze contracten). In dat geval wordt het contract dus gebruikt als een soort lange 'proeftijd'. Uit het onderzoek van SCP blijkt dat werkgevers een tijdelijk contract zonder uitzicht op een vast dienstverband soms ook gebruiken om over een langere periode te kunnen beoordelen of de aangenomen medewerkers geschikte kandidaten zijn (18%). Het lijkt passend dat jongeren na hun studie na een tussenpoos, of na enige langere tijd op deze tijdelijke contracten kunnen worden aangenomen. Dat voorkomt een achterstand op het toetreden op de arbeidsmarkt.

4 Oproep

4.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten

In Nederland werken ca. 916.000 werknemers als oproepkracht.¹⁰⁷ Het is in absolute aantallen een categorie flexwerk die de afgelopen decennia sterk gegroeid is. Het aandeel oproep vormt hiermee ongeveer een derde van het totaal aantal flexibele arbeidscontracten.¹⁰⁸ Waren er in 2003 nog 258.000 inval- en oproepkrachten, in 2021 bedroegen zij in totaal ca. 940.000.¹⁰⁹ Met name in de sectoren handel (271.000 oproepwerknemers), horeca (53.000), gezondheidszorg (103.000), en overige zakelijke dienstverlening (174.000) wordt er veel met oproepwerknemers gewerkt.¹¹⁰ Van de werknemers in een oproepcontract is 72% onder de 25 jaar en volgt 69% regulier onderwijs. Deze concentreren zich in absolute aantallen met name in de sectoren handel en horeca.

In de praktijk worden er veel benamingen gegeven aan oproepcontracten, maar de meest voorkomende oproepcontracten betreffen het zogenoemde nulurencontract en het min-maxcontract. Bij het eerste contract wordt geen arbeidsomvang afgesproken, of wordt de regeling uitgesloten op basis waarvan de werkgever een loondoorbetalingsplicht heeft als er geen werk is om een reden die voor zijn risico komt (geregeld in artikel 7:628 BW). Bij een min-maxcontract worden juist meerdere arbeidsomvangs afgesproken, waarbij de werkgever de mogelijkheid heeft om binnen de min-max de werknemer naar wens op te roepen. Ook hier kunnen grote verschillen zitten in het aantal minimale uren en het aantal maximale uren. Met de Wab zijn al verschillende maatregelen genomen om de positie van oproepkrachten te verbeteren. Zo is er een minimale oproeptermijn gekomen van 4 dagen, waarbij de werkgever bij te late afzegging de werknemer moet betalen voor de ingeplande uren. Bij cao kan deze termijn worden gewijzigd. Daarnaast is de verplichting gekomen om werknemers na 12 maanden een aanbod te doen voor een vaste urenomvang, om hen recht te geven op een zekerder contract. Dit waren goede eerste stappen om de werkzekerheid van oproepkrachten iets te verbeteren.

Overigens worden zogenoemde 'voorovereenkomsten' ook weleens onder oproepovereenkomsten geschaard. Een voorovereenkomst is in beginsel géén arbeidsovereenkomst, maar een overeenkomst om een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te sluiten tussen de werkgever en de oproepkracht vanaf het moment dat de werknemer aan een oproep gehoor geeft. De voorovereenkomst behelst de

¹⁰⁶ Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

¹⁰⁷ TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten – Flexbarometer, EBB, Q4 2022.

¹⁰⁸ TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten – Flexbarometer, EBB, Q4 2022; oproep 34% van flexwerk.

¹⁰⁹ CBS 2022 Ontwikkelingen flexwerk (cbs.nl), zie ook: P. de Beer en W. Conen (2022). *De waarde van werk in Nederland*, die een zeer lichte stijging (0,1% van alle werknemers) naar oproep- en invalkrachten waarnam tussen 2019–2021.

¹¹⁰ TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten – Flexbarometer, EBB, Q4 2022.

afpraak om als er werk is, in beginsel een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te zullen sluiten. De mogelijkheid om een voorovereenkomst aan te gaan is echter niet onbeperkt. Indien de werknemer gehoor geeft aan een oproep ontstaat een (meestal tijdelijke) arbeidsovereenkomst, onder de voorwaarden die in de voorovereenkomst zijn afgesproken. Hierdoor zal na het aanvaarden van verschillende korte oproepen na elkaar al snel een keten van tijdelijke opeenvolgende arbeidsovereenkomsten ontstaan. De ketenbepaling is op deze arbeidsovereenkomsten van toepassing.

Tegelijkertijd is gebleken dat oproepkrachten te maken hebben met veel verschillende vormen van onzekerheid of relatieve achterstand ten opzichte van werknemers die een vaste urenomvang en zekerheid over werktijden hebben.

Gebrek aan inkomenszekerheid en baanzekerheid

Oproepkrachten hebben vaker te maken met inkomens- en baanonzekerheid. Volgens CBS-analyses hebben, naast werknemers met korte tijdelijke contracten, oproepkrachten het vaakst te maken met baanverlies.¹¹¹ Op uitzendkrachten na, stromen oproepkrachten het minst vaak door naar een vast dienstverband (13,8 procent).¹¹² De Commissie Regulering van Werk noemt oproepwerknemers en uitzendkrachten als de groepen waar de onzekerheid het grootst is, en waarbij ondernemersrisico's (zoals het leeglooprisico) makkelijk bij werknemers gelegd kunnen worden.¹¹³ Bij oproep komt dit doordat bij een oproepcontract (deels) sprake is van het ontbreken van een vaste urenomvang van het contract en er dus ook geen recht op loon is over uren waarop geen oproep plaatsvindt.¹¹⁴ Oproepwerknemers, waaronder werknemers met een nulurencontract, hebben vanwege hun variabele arbeidsurenomvang op voorhand geen zekerheid over hun inkomen.

In algemeenheid is te stellen dat de inkomenspositie van oproepwerknemers kwetsbaar is. Oproepwerknemers hebben een relatief laag inkomen: oproepkrachten hadden gemiddeld het laagste jaarinkomen van alle groepen werknemers, in 2018 was dat € 9.900. Dat is nog geen kwart van het gemiddelde voor de totale werkzame beroepsbevolking. Dit loonverschil is volgens het CBS overigens grotendeels toe te schrijven aan leeftijd en type werk.¹¹⁵ Niettemin vallen volgens de SER-verkenning 'Werken zonder armoede' oproepkrachten en werknemers zonder vaste uren onder de hoogrisicogroepen voor werken in armoede. Het armoedepercentage onder deze groepen ligt boven de tien procent.¹¹⁶

Oproepkrachten scoren zeer laag op het gebied van scholing en ontwikkeling. De flexwerkers die zowel weinig formele als informele leermogelijkheden hebben, zijn oproepkrachten en uitzendkrachten. Ook is deze groep het vaakst ontevreden met de leermogelijkheden op het werk.¹¹⁷ Hierdoor zijn zij minder weerbaar op de arbeidsmarkt.¹¹⁸

Daarom zijn de maatregelen in de Wab voorsnag onvoldoende gebleken om deze positie te verbeteren. Deze wet liet namelijk in stand dat kwetsbare werknemers die in hun levensonderhoud moesten voorzien in deze kwetsbare contracten konden blijven werken.

Gebrek aan roosterzekerheid

Oproepwerknemers worden door werkgevers ingezet als flexibele schil. De Commissie Regulering van Werk benoemt daarbij dat 'ongeveer 83 procent van de oproepkrachten gemiddeld elke week bij dezelfde werkgever op een contract werkt zonder vaste uren; slechts een kleine minderheid van de oproepkrachten geeft aan sterk wisselende uren te werken.'¹¹⁹

Eerder onderzoek liet zien dat een meerderheid van de niet-schoolgaande of studerende oproepwerknemers het liefste vaste uren wil.¹²⁰ Voor de groep studenten en scholieren ligt dit anders: hier is juist een meerderheid die de voorkeur geeft aan flexibiliteit. Dit is een reden waarom scholieren en studenten, mits zij aan onderstaande voorwaarden voldoen, nog kunnen blijven werken onder de

¹¹¹ CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019. 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl)

¹¹² CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019. 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl)

¹¹³ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 33.

¹¹⁴ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 36.

¹¹⁵ CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019. 5. Welke flexwerkers hebben een laag inkomen? (cbs.nl).

¹¹⁶ SER (2021), *Werken zonder armoede*, p. 12.

¹¹⁷ CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019. 6. Ontwikkelmogelijkheden op het werk (cbs.nl)

¹¹⁸ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 32.

¹¹⁹ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 32, met een verwijzing naar Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40, en CBS (2018). *Flexibele arbeid 2018, Onderzoeksdokumentatie en kwaliteitsanalyse*. De commissie noemt overigens ook andere problemen rondom werk en arbeid, die zich ook meer manifesteren bij oproepwerknemers: oproepwerknemers hebben minder toegang tot scholing, verrichten vaker zwaarder en gevaarlijk werk, zijn vaker betrokken bij een bedrijfsongeval en hebben minder toegang tot een bedrijfsarts.

¹²⁰ CBS/TNO (2021). NEA 2020 in vogelvlucht, p. 4.



huidige oproepcontracten waaronder het nulurencontract. Hier wordt in paragraaf 4.2.6 nader op ingegaan.

Voor diegenen die niet studeren of schoolgaand zijn, is zekerheid echter belangrijker. Voor hen is het immers geen bijbaan, en dient het mogelijk te zijn economische zelfstandigheid aan hun baan (of banen) te ontleen. Niet altijd worden er voldoende uren aangeboden om van rond te kunnen komen, zo constateren de SER en ook de WRR in zijn meest recente rapport *Grip*.¹²¹ De SER schreef in zijn verkenning *Werken zonder armoede*, dat om het aantal werkende armen te verminderen, voltijd of grotere deeltijdbanen moeten worden bevorderd. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet: werknemers moeten meer uren kunnen gaan werken, waarbij deze extra inzet ook voldoende loont.¹²² Echter, dan moet de werknemer ook in de positie zijn om extra werk te kunnen accepteren. De SER constateert dat sommige werknemers zijn aangewezen op het combineren van banen, en dit als zwaar ervaren.¹²³ De SER benoemt dat, ondanks de stappen die met de Wab gemaakt zijn, er nog steeds wekelijks grote verschillen in aantal werkuren blijven optreden.¹²⁴ Eén van de oplossingsrichtingen die de SER aanbeveelt, is om nadere beschikbaarheidseisen te stellen, werknemers een voorspelbaar inkomen te geven, en meer zeggenschap en voorspelbaarheid in het rooster.¹²⁵ In het SER MLT-advies is hier een nadere uitwerking op gekomen, die mede de basis vormt voor de maatregelen die de regering voorstelt.

Meer roosterzekerheid bevordert bovendien niet alleen economische zelfstandigheid. Het draagt bij aan een breder welzijn: meer grip op het werkende leven, het kunnen zetten van stappen in levensloopfasen en het combineren van werk en privé, ook bijvoorbeeld met mantelzorg of opleiding – thema's waarvoor de WRR en de Commissie Regulering van Werk nadrukkelijk aandacht hebben gevraagd, en die de regering eveneens van belang vindt.

4.2 Voorgestelde regelingen: Afschaffing oproepcontracten voor reguliere werknemers en introductie bandbreedtecontract

De regering presenteert hieronder een voorstel waarbij de huidige oproepcontracten, waaronder nulurencontracten en de huidige min-maxcontracten, worden afgeschaft (paragraaf 4.2.1). De oproepcontracten worden vervangen door bandbreedtecontracten. Oproepcontracten blijven nog wel mogelijk voor scholieren en studenten en voor uitzendkrachten in de eerste 52 gewerkte weken. De karakteristieken van het bandbreedtecontract en de verschillen met andere contracten worden beschreven in paragraaf 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.5. Ook wordt onder 4.2.4 een aanscherping voorgesteld voor arbeidsovereenkomsten met een jaarurennorm, waarbij meer roosterzekerheid geboden dient te worden. Scholieren en studenten kunnen nog wel blijven werken op basis van het oude oproepcontract. Zij moeten dan wel voldoen aan de voorwaarden zoals die in paragraaf 4.2.6 verwoord zijn.

4.2.1 Verbod op nulurencontracten en huidige uitwerking min-maxcontracten, afschaffing van het loonuitsluitingsbeding

Nulurencontracten bieden werknemers geen zekerheid om economisch zelfstandig te zijn. Dat geldt evenzeer voor zeer ruime min-maxcontracten, waarbij een klein aantal uren als inkomen gegarandeerd is, maar waar een zeer ruime beschikbaarheid wordt geëist waar geen inkomenszekerheid tegenover staat. In lijn met de adviezen van de commissie Regulering van Werk en het middellange termijn advies van de SER wil de regering inzetten op een verdere regulering van flexibele arbeidscontracten, waarbij werknemers duidelijkheid moet worden geboden over de inkomsten die ze redelijkerwijs maandelijks kunnen verwachten. Vandaar dat de regering oproepcontracten, waaronder nulurencontracten en min-maxcontracten afschaft, en vervangt door een zekerder type contract.¹²⁶

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de arbeidsomvang moet worden overeengekomen in de arbeidsovereenkomst en dat die arbeidsomvang groter moet zijn dan nul uren. Bij een mondeling overeengekomen arbeidsovereenkomst moet ook overeengekomen worden wat de arbeidsomvang is. Wanneer er een schriftelijke arbeidsovereenkomst is, dan dient deze arbeidsomvang schriftelijk

¹²¹Zie bijvoorbeeld SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 132 voor beleidsaanbevelingen en voor een praktische casus, p. 13., en Wetenschappelijke

Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. wrr-rapport 108. Den Haag: wrr. p. 44.

¹²²Zie bijv. Brief kabinet; Inzet op arbeidsmarktkrapte in de klimaat- en digitale transitie: Het Actieplan Groene en Digitale Banen – Arbeidsmarktbeleid, Kamerstukken II 2022/2023, 29 544, nr. 117.3.

¹²³SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 135. Vgl. ook rapport 'Meer zekerheid voor meer mensen' focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid- voorjaar 2023, p. 20.

¹²⁴SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 136.

¹²⁵SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 135–136.

¹²⁶Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Ceder, Kamerstukken II 2021–22, 29 861, nr. 91.

overeengekomen te worden.¹²⁷ Deze regel dient te voorkomen dat nulurencontracten nog steeds mogelijk zijn, of dat het mogelijk is dat de werkgever de arbeidsomvang eenzijdig wijzigt buiten de arbeidsovereenkomst. Dit sluit ook aan bij eerdere rechtspraak van voor de invoering van de Wab dat een arbeidsovereenkomst waarbij partijen bij aanvang van het dienstverband geen arbeidsomvang zijn overeengekomen een oproepovereenkomst is.¹²⁸ De arbeidsomvang moet worden overeengekomen over een tijdseenheid van maximaal één jaar, om de werknemer een maximaal voorzienbare periode te geven waarover hij weet dat de arbeidsomvang moet worden gewerkt. Met de Wab was al geregeld dat arbeidsovereenkomsten waarin de arbeidsomvang was vastgelegd op meer dan één jaar, werden gezien als oproepovereenkomsten. Deze afspraken zijn niet meer toegestaan in de arbeidsovereenkomst, omdat zij onvoldoende zekerheid bieden. In een eerdere Kamerbrief is al vermeld dat tijdelijke urenuitbreidingen mogelijk blijven, zolang deze maar als één aantal uren per tijdseenheid van ten hoogste één maand of jaar (mits gelijkmatige loonspreiding) is vormgegeven.¹²⁹ Deze tijdelijke urenuitbreiding zal in veel gevallen gezien worden als een aanvulling op de bestaande arbeidsovereenkomst. Het wordt aangeraden dat de werkgever dit vastlegt en ook de reden van deze tijdelijke urenuitbreiding vermeldt.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat oproepovereenkomsten enkel nog mogelijk zijn voor scholieren en studenten en in het kader van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht voor uitzendkrachten in de eerste 52 weken. Dit betekent dat bij arbeidsovereenkomsten de arbeidsomvang in ieder geval schriftelijk in de arbeidsovereenkomst vastgelegd moet worden, en dat dit dus ook in een eventueel onderzoek ten aanzien van premiedifferentiatie door de Belastingdienst meegenomen kan worden.

Bij de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) heeft de wetgever ervoor gekozen dat bestaande ambtelijke aanstellingen van rechtswege zijn omgezet in een arbeidsovereenkomst (artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017). De op 1 januari 2020 ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake zijn arbeidsvoorwaarden, waaronder in ieder geval de duur van het dienstverband en werktijden zijn begrepen, maken deel uit van deze arbeidsovereenkomst. Ambtenaren die al voor 1 januari 2020 bij hun werkgever in dienst waren, hebben doorgaans geen schriftelijke door twee partijen ondertekende arbeidsovereenkomst, omdat de wetgever ervoor gekozen heeft hun aanstellingsbesluit van rechtswege om te zetten in een arbeidsovereenkomst (ditzelfde geldt voor mensen die tot 1 januari 2020 als ambtenaar in het onderwijs werkten, maar die vanaf 1 januari 2020 geen ambtenaar meer zijn, terwijl ze bij dezelfde werkgever zijn blijven werken; ook hun aanstellingsbesluit is van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst op grond van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017). Hierdoor is de arbeidsomvang die in het eenzijdige aanstellingsbesluit of later besluit van de werkgever is vastgelegd, wel van rechtswege overgegaan in de arbeidsovereenkomst. Indien de vaste arbeidsomvang wel in de aanstelling is vastgelegd en de aanstelling van rechtswege is omgezet in een arbeidsovereenkomst wordt deze arbeidsovereenkomst niet aangemerkt als oproepovereenkomst. Daarbij is relevant dat deze werknemers voldoende rechtszekerheid hebben door de schriftelijke aanstelling én de werkgever niet kan besluiten de arbeidsomvang eenzijdig te wijzigen, aangezien het niet meer mogelijk is de aanstelling te wijzigen. Een wijziging van de arbeidsomvang kan dus alleen door wijziging van de arbeidsovereenkomst of een addendum. Vandaar dat bij deze groep werknemers reeds voldoende waarborgen zijn. Indien er bij deze arbeidsovereenkomsten geen sprake is van één arbeidsomvang, maar bijvoorbeeld van een nulurencontract of min-maxcontract, is ook bij deze arbeidsovereenkomsten sprake van een oproepovereenkomst, die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aangepast dienen te worden aan de nieuwe regels.

Er is ook een conversieregel opgenomen waar de werknemer een beroep op kan doen als de werkgever in strijd met de wet toch een nulurencontract overeenkomt. Het huidige rechtsvermoeden van arbeidsomvang geldt immers ten minste pas na 3 maanden werken, waardoor de werkgever nu geen geldelijk motief heeft om zich aan het verbod om een nulurencontract af te sluiten te houden. Daarbij verwacht de regering niet dat dit vaak voorkomt. Veel werkgevers zullen natuurlijk op de hoogte zijn van de nieuwe wettelijke regels en geen oproepovereenkomsten afsluiten als dat niet meer mag.

Tegelijkertijd acht de regering het nodig om een duidelijk gevolg in de wet op te nemen voor het geval toch een nulurencontract of een contract zonder arbeidsomvang overeengekomen wordt, al dan niet per ongeluk. Deze contracten leveren immers grote onzekerheid op voor werknemers, zowel in inkomen, als in roosterzekerheid. Daarbij kan het voor een werknemer lastig zijn om de stap naar hulp

¹²⁷ Conform art. 7:626 BW moet de werkgever op de loonstrook de overeengekomen arbeidsduur vermelden, zie ook voor borging van duidelijkheid over de arbeidsomvang bij mondelinge en schriftelijke overeenkomsten: hoofdstuk 9.1.3., over doenvermogen.

¹²⁸ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 januari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:218.

¹²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 715, p. 2.

of geschilbeslechting (zoals een vakbond, een advocaat, of de rechter) te nemen, als hoogst onzeker is of hij er voordeel uit ondervindt. Met deze regeling wil de regering aansluiten bij hoeveel uren de werknemer in de dagelijkse praktijk gemiddeld per week werkt. Daarom wordt voorgesteld om een conversieregel in te voeren. Dit betekent dat de werknemer op basis van de eerder gewerkte arbeidsomvang een loonvordering kan indienen, ook voor de uren dat de werkgever de werknemer niet oproept. In relatie tot het huidige rechtsvermoeden van de arbeidsomvang zoals geregeld in 7:610b, verschilt dit in die zin, dat ten eerste deze omvang beperkt weerlegd kan worden en ten tweede dat de arbeidsomvang per week wordt vastgesteld in plaats van per maand. De werkgever kan dit rechtsvermoeden alleen weerleggen indien aangetoond kan worden dat een arbeidsomvang is overeengekomen (zie voor nadere uitleg, hoofdstuk 9.1.3). De regering acht het dermate van belang dat er geen nulurencontracten meer worden afgesproken voor groepen werknemers waarbij dat met de nieuwe wet verboden is, dat zij deze regel noodzakelijk acht. Veel van deze werknemers zijn immers kwetsbaar en kunnen zich genooddaakt voelen akkoord te gaan met een nulurencontract, terwijl zij daar onvoldoende de negatieve consequenties van kunnen overzien. Daarom vindt de regering het noodzakelijk om een duidelijke regel in te voeren. Deze kan namelijk door de werkgever voorkomen worden door zich simpelweg aan de wet te houden en geen nulurencontract overeen te komen. Voor de werkgever sluit deze regel aan bij het gemiddeld gewerkte aantal uren per week en dus aan de werksituatie in de praktijk.

Ook geldt dat als er geen arbeidsomvang is overeengekomen, de arbeidsomvang wordt geacht ten minste 3 uur per week te zijn. Dit minimum geldt tijdens de eerste drie maanden van de arbeidsovereenkomst, maar ook daarna. Als de gemiddelde arbeidsomvang per week in de voorafgaande drie maanden hoger dan 3 uur ligt, dan wordt geacht die arbeidsomvang te zijn overeengekomen. Hier is aansluiting gezocht met de regel dat een werknemer per oproep (per gewerkte periode) minimaal recht heeft op het loon waarop hij aanspraak zou hebben als hij gedurende drie uur arbeid zou hebben verricht,¹³⁰ zodat ook ingeval geen of een arbeidsomvang van nul uren is overeengekomen de werknemer een loonaanspraak heeft voor minimaal drie uur. Uit CBS-microdata op basis van de Enquête Beroepsbevolking blijkt dat 96% van de werknemers (niet-scholieren of -studenten) 3 uur of meer werkt.¹³¹ De gevolgen voor onbewust verkeerd handelende werkgevers zullen derhalve niet onredelijk groot zijn, omdat de conversieregel deels aansluit bij het daadwerkelijk gewerkte aantal uur. In veel gevallen zullen werkgevers die erachter komen dat ze onbewust foutief hebben gehandeld natuurlijk hun fout zelfstandig herstellen in goed overleg met de werknemers, ook los van deze conversieregel. Anderzijds is er echter wel een prikkel voor werkgevers om geen nulurencontract meer af te sluiten, omdat de werknemer altijd een loonaanspraak heeft over minimaal drie uur per week. De bovenstaande conversieregel versterkt bovendien de positie van de werknemer wanneer hij met zijn werkgever in gesprek gaat over de onjuiste situatie.

Deze regel vormt daarom het sluitstuk om het toch afsluiten van nulurencontracten te voorkomen. Samen met de regels voor het bandbreedtecontract en de verbetering van de roosterzekerheid wordt hiermee uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het SER MLT.

Overigens zal worden vastgelegd dat arbeidsovereenkomsten waarbij naast een vaste arbeidsomvang (vergoede) consignatiediensten of bereikbaarheidsdiensten zijn overeengekomen, kwalificeren als contracten met één arbeidsomvang. Dit betekent dat duidelijk is dat bij deze contracten geen sprake is van een oproep- of bandbreedtecontract. In de Wab was dit al verduidelijkt voor oproepcontracten.

Ook is relevant dat verlof en regelingen op grond van de Wet arbeid en zorg (Wazo) geen effect hebben op de arbeidsomvang. In deze situaties wijzigt namelijk niet de arbeidsomvang, maar geldt dat de werknemer over deze perioden voor de overeengekomen arbeidsduur verlof heeft, en mogelijk ook welke geldelijke uitkering de werknemer ontvangt.¹³²

In lijn met deze inzet richting meer inkomenszekerheid, schaft de regering ook de mogelijkheid af om een loonuitsluitingsbeding op te nemen en in te zetten, zoals eerder geadviseerd door zowel de Commissie Regulering van Werk als de SER.¹³³ De achterliggende gedachte is dat via de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting te makkelijk ondernemersrisico's bij werknemers gelegd kunnen worden. Werkgevers hebben flexibiliteit nodig om zowel verzekerd te zijn van arbeidsaanbod, als om hun personele capaciteit af kunnen stemmen op de vraag in de markt. De Commissie Regulering van Werk merkt hierover op dat binnen de arbeidsovereenkomst voldoende interne flexibiliteit is om hierin

¹³⁰ Het huidige artikel 7:628a, eerste lid, BW; dit wetsvoorstel verplaatst deze bepaling naar het voorgestelde artikel 7:628aa, derde lid. BW. Dit wetsvoorstel regelt tevens dat de bepaling van overeenkomstige toepassing wordt op bandbreedtecontracten (artikel 7:628ab, derde lid, BW) en op oproepovereenkomsten (artikel 7:628ac, derde lid, BW). Ten aanzien van de invulling van het huidige artikel 628a, eerste lid, BW: Hoge Raad 3 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ2907.

¹³¹ CBS microdata 2021, op basis van Enquête Beroepsbevolking (EBB), bewerking Ministerie van SZW.

¹³² In de Wazo wordt niet gesproken over arbeidsomvang, maar over arbeidsduur.

¹³³ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 68; SER MLT, p. 21.

te voorzien, maar 'gelet op de ruime mogelijkheden voor en geringe kosten van de hiervoor beschreven flexibele contracten, zijn deze manieren om wendbaarheid te organiseren binnen duurzame arbeidsrelaties voor veel werkgevers op dit moment relatief onaantrekkelijk.'¹³⁴ Met de afschaffing van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht wil de regering de reeds ingezette beweging stimuleren van externe naar interne flexibiliteit.¹³⁵

Het loonuitsluitingsbeding blijft, conform het SER-advies, ongewijzigd bestaan voor uitzendcontracten fase A (zie paragraaf 5.2.1). Dit leidt ertoe dat fase A ten opzichte van dit punt ongewijzigd blijft en de huidige werkwijze, een vorm van oproep, binnen fase A kan blijven bestaan. Daarnaast kunnen ook scholieren en studenten onder voorwaarden blijven werken op de huidige oproepcontracten, waarbij ook een loonuitsluitingsbeding mogelijk zal blijven. Hier zal in paragraaf 4.2.6 nader op ingegaan worden.

4.2.2 Het nieuwe bandbreedtecontract

Als vervanging voor het huidige oproepcontract stelt de regering, conform het SER MLT-advies, een bandbreedtecontract voor. De doelstelling van dit bandbreedtecontract is om werknemers binnen een flexibel contract toch voldoende zekerheden te bieden (en zodoende de huidige nulurencontracten af te schaffen en de huidige min-maxcontracten te beperken tot de bandbreedte zoals geformuleerd in het bandbreedtecontract), terwijl werkgevers voldoende flexibiliteit ondervinden om hun onderneming wendbaar te houden. De regering benadrukt echter hierbij dat, naast het bandbreedtecontract, natuurlijk ook de reguliere arbeidsovereenkomst met vaste urenomvang mogelijk blijft, en – gezien ook het voornemen van de regering en het advies van de SER – als duurzame arbeidsrelatie de meest gepaste contractvorm is bij structureel werk.

Zoals hiervoor aangegeven wordt het verplicht om een minimale urenomvang, niet zijnde nul uren, af te spreken. Hiermee zijn nulurencontracten niet meer mogelijk. In de voorgaande paragraaf is al uiteengezet wat het rechtsgevolg is indien er geen arbeidsomvang is overeengekomen.

De tijdseenheid van de (variabele) urenomvang zal maximaal een kwartaal (zijnde 3 maanden of 13 weken) bedragen. Hierdoor behoudt de werkgever flexibiliteit in zijn planning en inroostering: bijvoorbeeld bij een urenomvang per kwartaal is het mogelijk om de eerste en derde maand minder uren in te roosteren, en in de tweede juist meer. De werknemer krijgt minimaal voor een kwartaal inzicht in hoeveel uren hij zal werken en wat dus zijn inkomen zal zijn.¹³⁶ Bovendien zal bij een reguliere arbeidsovereenkomst met een arbeidsomvang van één aantal uren per tijdseenheid van meer dan een maand de verplichting tot gespreide loonbetaling worden opgenomen. Hierbij moet het over maximaal een periode van een maand betaald worden (een vier-wekenverloning is ook toegestaan). Hierdoor heeft de werknemer zekerheid over het inkomen dat hij elke maand zal ontvangen. Contracten die niet aan dit vereiste voldoen kwalificeren nu al als oproepcontracten. Uit bovenstaande volgt dat *binnen het bandbreedtecontract* jaarurennormen niet mogelijk zijn – de maximale tijdseenheid over de af te spreken (variabele) arbeidsomvang bedraagt immers een kwartaal. Jaarurennormen blijven echter wel mogelijk binnen een reguliere arbeidsovereenkomst, mits hierbij sprake is van één vaststaande arbeidsomvang (bijvoorbeeld 1.000 uur/jaar) en niet een variabele arbeidsomvang.

Bij het bandbreedtecontract mag de maximaal overeengekomen arbeidsomvang niet meer dan 130% van de minimaal overeengekomen arbeidsomvang bedragen. Hierdoor heeft de werknemer de inkomenszekerheid over de minimale arbeidsomvang, en zekerheid in hoeverre zijn inkomen fluctueert. Daarbij wordt ook voorkomen dat er een zeer grote spreiding zit tussen de minimaal overeengekomen arbeidsomvang en de maximaal overeengekomen arbeidsomvang, hetgeen nu het geval kan zijn bij min-maxcontracten. De werknemer heeft dan onvoldoende inkomenszekerheid. Bij de bepaling van de bandbreedte is aansluiting gezocht bij de bandbreedte die bij reguliere contracten geldt voor overwerk in het kader van de te betalen WW-premie. Daar is bepaald dat een maximale bandbreedte van 130% wordt gezien als te rechtvaardigen flexibiliteit. Een dergelijke beperking in de maximale bandbreedte voorkomt ook dat werkgevers één-uurscontracten gaan afsluiten om het verbod op nulurencontracten te omzeilen en daarbij een grote beschikbaarheid van de werknemer vereisen. Hierop is ook bij de roosterzekerheid aangesloten.

¹³⁴ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 36.

¹³⁵ Zie voor deze trend ook: Ministerie van SZW/UAW (2023), *Interne en externe flexibiliteit 2021*, <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/1353970>.

¹³⁶ Het SER MLT en het rapport van de Commissie Regulering van Werk (p. 68) bevelen deze kwartaalurennorm aan. Hierbij geldt dat er sprake van een arbeidsomvang per kwartaal moet zijn, en niet alleen voor het eerste kwartaal. Voor een voorbeeld van een cao met een kwartaalurennorm, zie Ministerie van SZW/UAW (2023), *Interne en externe flexibiliteit 2021* p. 20, cao Royal Flora Holland.

4.2.3 Roosterzekerheid en de beschikbaarheidsnorm

Om in het bandbreedtecontract flexibiliteit én zekerheid in te bouwen, kent het een minimaal gegarandeerd aantal uren, en een aantal beschikbare, roosterbare uren. De gegarandeerde uren zijn uren die de werkgever altijd dient te verlonen (waarbij dus geen uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting meer mogelijk is). De beschikbare uren zijn de uren die een werknemer beschikbaar dient te zijn voor een oproep en inroostering, en waaraan hij dus gehoor dient te geven. De beschikbaarheid ligt logischerwijs altijd hoger dan de gegarandeerde uren.

De SER heeft geadviseerd om 'een evenwichtige verhouding tussen het minimumaantal te werken uren en de beschikbaarheid van de werknemer' vast te stellen.¹³⁷ In overleg steunden sociale partners de inzet van de regering om hier een harde norm van te maken. De achterliggende reden hiertoe was dat flexwerkers, waaronder zeker ook oproepwerknemers, niet altijd hun rechten durven te effectueren,¹³⁸ en een open norm in de praktijk waarschijnlijk niet voldoende impact zou hebben.

De regering heeft deze ratio in het voorstel vastgesteld op een norm waarbij de beschikbaarheidsuren 130% van het gegarandeerde aantal uren bedragen. Dit betekent dat bij een contract van 20 minimale (gegarandeerde) uren per week, er maximaal 26 uren per week beschikbaarheid en inroosterbaarheid vereist kunnen worden. Aangezien er binnen het bandbreedtecontract ook arbeidsomvangen per tijdseenheid tot maximaal een kwartaal overeen te komen zijn, is het ook mogelijk om bijvoorbeeld 300 gegarandeerde uren per kwartaal af te spreken, waarbij dan een beschikbaarheid verondersteld wordt van 390 uren per kwartaal. Buiten deze uren heeft de werknemer het harde recht om de oproep te weigeren.¹³⁹ Met de norm van 130% sluit de regering aan bij de thans geldende ratio van 30% overwerk die gebruikt wordt binnen de herzieningssituatie premiedifferentiatie WW.¹⁴⁰ Deze norm geldt nu ook al als een redelijke ratio voor de extra flexibiliteit die van een werknemer gevraagd kan worden. Bovendien is een eenduidige norm makkelijker hanteerbaar voor uitvoerders als de Belastingdienst en het UWV. In beleidsvoorbereidende gesprekken met sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van oproepkrachten, bleek dat de 130%-norm een haalbare norm is.

Tijdens het beleidsvormend proces en gesprekken met sociale partners en andere stakeholders zijn andere varianten overwogen waarbij, in lijn met de ratio in premiedifferentiatie WW, de beschikbaarheid op 130% gesteld werd, maar er voor werkgeversflexibiliteit een ruimer percentage gekozen zou worden voor roosterbare uren. Omwille van de complexiteit, ook in de uitvoering, en de uitlegbaarheid en doenvermogen voor werknemers en werkgevers in de praktijk is hier niet voor gekozen, maar voor de eenduidige 130%-variant. Het is van belang dat regels begrijpelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn, zodat werknemers in de praktijk ook (zelfstandig) aanspraak op hun rechten kunnen maken.

Aangezien de beschikbaarheid en daarmee de flexibiliteit voor de werkgever groter wordt naarmate de aangeboden arbeidsomvang groter wordt, stimuleert deze beschikbaarheidsnorm het aanbieden van grotere contracten. Het vergroten van de arbeidsintensiteit is een belangrijke manier om werkend uit de armoede te raken, zo merkt de SER op.¹⁴¹ Macro-economisch is de bredere doelstelling van de regering dat er grotere contracten worden aangeboden door werkgevers, zodat de problematiek rondom de arbeidsmarktkrapte gereduceerd kan worden.

Daarbij is noodzakelijk op te merken dat het nu ook problematisch is dat bij vaststelling van de norm wel duidelijk is dat er een beperking van het aantal op te roepen uren is, maar dat de werknemer niet weet welke uren dat (structureel) zijn. Dit is echter wel van belang om afspraken te kunnen maken, zowel binnen de werk-privé-situatie (inclusief mantelzorg en opleiding) als met een tweede werkgever om een combinatiebaan mogelijk te maken. Vandaar dat de regering voor wat betreft de vaststelling van welke beschikbare uren, aansluit bij de referentiesystematiek zoals deze reeds vanaf 2 augustus 2022 via de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden is geïmplementeerd.¹⁴² Ter implementatie van deze Richtlijn zijn inmiddels in het Burgerlijk Wetboek referentiedagen geïntroduceerd voor werknemers met een onvoorspelbaar arbeidspatroon. Dat zijn dagen waarop de werkne-

¹³⁷ Zie SER MLT p. 18 en SER (2021). *Werken zonder armoede*, p.24–25.

¹³⁸ Zie o.a. Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*, p. 43, en WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Ook uit I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht* blijkt dat flexwerkers en laagbetaalde werknemers vaak niet goed op de hoogte zijn van hun rechten, en oververtegenwoordigd zijn in groepen die barrières ondervinden om hun recht te (kunnen) halen. Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1160.

¹³⁹ In incidentele gevallen kan op grond van goed werknemerschap (artikel 7:611 BW) wel van de werknemer verlangd worden dat hij komt werken buiten de norm van 130%, zoals ook verwoord in artikel 7:628ab, lid 1, onderdeel c.

¹⁴⁰ Tevens is in de wetenschappelijke literatuur een (omgekeerd van beschikbaarheidsuren naar garantie-uren gerekende) ratio van 80% voorgesteld. Deze zou uitkomen op 125%. Zie W.L. Roozendaal (2022) 'Bescherming tegen variabele roosters', *TAP*, april, nr. 2.

¹⁴¹ SER (2021). *Werken zonder armoede*, p.24–25.

¹⁴² Zie voor ondersteuning voor deze nadere invulling bijv. Zie W.L. Roozendaal (2022). 'Bescherming tegen variabele roosters', *TAP*, april, nr. 2.

mer kan worden opgeroepen en zich dus beschikbaar moet houden. Wordt hij buiten die dagen opgeroepen, dan is hij niet verplicht te komen werken (de werkgever kan natuurlijk altijd wel in overleg om op basis van vrijwilligheid de werknemer extra in te roosteren). De werkgever dient de referentiedagen in overeenstemming met de werknemer vast te leggen. Waar deze referentiedagen nog niet nader omschreven waren bij de implementatie van de Richtlijn, wordt hier in dit wetsvoorstel, via de combinatie met de 130%-norm een nadere regel aan gesteld.

Werkgever en werknemer dienen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst de beschikbare en daarmee roosterbare uren (maximaal 130% van de gegarandeerde minimumuren) vast te stellen waarop de werknemer verplicht kan worden arbeid te verrichten. De werkgever stelt bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst beschikbare referentie-uren op, op basis van uren per repeterende tijdseenheid (dit kan zijn: week, maand of kwartaal). Eenmaal overeengekomen, kan de werknemer alleen ingepland worden binnen de referentie-uren, tenzij ze samen anders overeenkomen of de werkgever een beroep kan doen op het eenzijdig wijzigingsbeding.¹⁴³ Om versplinterde roosters tegen te gaan, worden tussenliggende tijdvakken op een dag van drie uur of minder, eveneens gerekend tot de beschikbare tijd. De overige niet-vastgestelde uren gelden als niet-beschikbaar.¹⁴⁴ Ook hier geldt dat de werknemer op basis van vrijwilligheid wel meer kan werken. Hierbij is relevant dat de Arbeids-tijdenwet van toepassing blijft. Dit betekent dat het rooster ten minste 28 dagen van te voren aan de werknemer moet worden meegedeeld, tenzij anders is overeengekomen.

De eerder geïntroduceerde maatregelen van de Wab, zoals de vierdagentermijn, zullen van toepassing zijn op het bandbreedtecontract. Hierdoor zal het dus bijvoorbeeld mogelijk zijn om bij het eerder als voorbeeld genoemde contract met 20 gegarandeerde uren, 26 beschikbare uren vast te stellen. Binnen deze 26 vastgestelde uren laat de werkgever weten wanneer de tenminste 20 uren en maximaal 26 uren ingeroosterd kunnen worden, en waaraan de werknemer gehoor dient te geven als hij ingeroosterd wordt. Dit kunnen dus flexibele en onregelmatige uren zijn, waardoor de werkgever flexibiliteit behoudt. De belangrijke stap voor de werknemer die hiermee gezet wordt is dat de werknemer van de overige uren weet dat hij hier vrijelijk over kan beschikken. Op basis van vrijwilligheid kan hij op deze overige uren natuurlijk altijd werk accepteren, maar heeft hier nu meer regie over. Dit sluit volgens de in beleidsvoorbereiding geconsulteerde sectoren aan bij een bredere, reeds gangbare trend, waarbij werknemers meer inspraak in hun roostering hebben, en zelf kunnen aangeven wanneer en of ze meer willen werken.¹⁴⁵ De regering beoogt zodoende werknemers die voorheen onder het oproepcontract vielen, meer zekerheid, voorspelbaarheid en grip op het werkzame leven te geven.

Er is ook een rechtsgevolg opgenomen wanneer de werkgever zich niet aan de vastgestelde referentie-uren houdt, door bijvoorbeeld zich niet aan de op de 130%-norm gebaseerde vastgestelde tijdstippen te houden. Uitgangspunt in het Burgerlijk Wetboek bij strijdige wetshandelingen is dat ze nietig of vernietigbaar zijn. In dit geval zullen de afspraken tussen werkgever en werknemer over de vastgestelde referentie-uren nietig zijn. De consequentie is dat in principe alle uren niet verplicht beschikbaar zijn. Hier is nietigheid het meest logisch, om de werknemer te beschermen en hij dus geen beroep op vernietigbaarheid hoeft te doen. De werknemer verkrijgt daardoor de mogelijkheid om zelf zijn beschikbaarheid vast te stellen. Voor de overige tijdstippen geldt een recht op niet-beschikbaarheid. De werknemer behoudt uiteraard het recht op uitbetaling van de gegarandeerde uren. Indien er daadwerkelijk sprake is van (aanvullende) schade, zou dit gevorderd kunnen worden bij de rechter.

De regering acht het bovenstaande rechtsgevolg van belang omdat de roosterzekerheid een belangrijk aspect is van het bandbreedtecontract, en een werknemer er op moet kunnen vertrouwen dat deze zekerheid ontstaat, ook als de werkgever daar niet naar handelt. Het recht op niet-beschikbaarheid moet voldoende zekerheid genereren om andere banen en/of werk en privé te kunnen combineren. Aangezien de regering voornemens is om het bandbreedtecontract onbepaalde tijd onder de lage WW-premie (zie paragraaf 4.2.7) te laten vallen, is het van belang dat hier ook daadwerkelijk sprake is van een zekerder contract.

4.2.4 Roosterzekerheid voor werknemers onder een jaarurencontract.

Zoals in paragraaf 4.2.2 is beschreven, is een jaarurennorm niet mogelijk binnen het bandbreedtecontract, maar blijft het wel mogelijk om een jaarurennorm in een reguliere arbeidsovereenkomst overeen

¹⁴³Voor een beroep op het eenzijdig wijzigingsbeding dient de werkgever een zodanig zwaarwichtig belang te hebben bij de beoogde wijziging dat het belang van de werknemer dat door die wijziging zou worden geschaad, daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Zie artikel 7:613 BW.

¹⁴⁴Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging over 'het aanspreken van werkgevers op het geven van aanheulende werkuren binnen de gesprekken over de brede arbeidsmarkthervorming' van het lid Kathmann op het WGO Richtlijn TVA op 12 april 2022.

¹⁴⁵Ook uit de mkb-toets kwam naar voren dat de geconsulteerde bedrijven geen problemenverwachten op het gebied van de nieuwe roosternormen omdat dit in hun ogen reeds goed gaat.



te komen als één vaste arbeidsomvang per maximaal een jaar, met een verplichting tot gespreide loonbetaling.

Bij een jaarurennorm (synoniemen: jaarurensystematiek, jaarurenovereenkomst, soms wel eens plus-min-urensysteem genoemd) wordt één vaste arbeidsomvang per (maximaal) een refertejaar afgesproken. De uren waarop gewerkt wordt, zijn flexibel inzetbaar over het refertejaar, maar het loon van de werknemer is gelijkmatig gespreid over het refertejaar. De werknemer ontvangt dus een vast salaris per betalingsperiode, op basis van het gemiddelde aantal te werken uren. De werknemer heeft dus een vast inkomen én de werkgever heeft de mogelijkheid om de werknemer flexibel in te zetten. Hierbij wordt rekening gehouden met het feitelijke werkaanbod. Al naar gelang het wisselen van dit werkaanbod tijdens bepaalde perioden van het jaar zullen ook de werktijden per dag, per week of per periode wisselen. Een jaarurennorm geeft met zijn eigen karakteristieken werkgevers flexibiliteit, waarbij de werknemers inkomenszekerheid hebben. Het kan een goede methode zijn voor werkgevers om werknemers inkomenszekerheid te geven, terwijl men wel kan inspelen op fluctuerende seizoenspatronen in het rooster van werknemers.

Indien er over de referteperiode minder uren zijn gewerkt, dan waar op voorhand vanuit werd gegaan, dan mogen deze min-uren niet worden ingehaald in het volgende refertejaar. Doorschuiven van de min-uren naar het volgende refertejaar maakt dat de overeengekomen arbeidsomvang gespreid wordt over een periode van meer dan een jaar en dat is niet toegestaan. Deze uren zullen dus in beginsel moeten worden kwijtgescholden. Plusuren die over zijn moeten natuurlijk aan het einde van die referteperiode worden uitbetaald.

Bij het aangaan van een jaarurennorm dienen uiteraard de vereisten van de Wet minimumloon en minimumvakantie in acht te worden genomen. Met deze jaarurennorm wordt feitelijk een periode van afrekening (van maximaal 1 jaar) gehanteerd die meerdere uitbetalingstermijnen omvat, zoals bedoeld in artikel 11 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Dit is op grond van de Wml alleen mogelijk als dat bij cao of bij publiekrechtelijke regeling is overeengekomen. Overigens geldt artikel 11 ook breder dan de jaarurennorm, namelijk andere situaties waarin een periode van afrekening wordt gehanteerd, die meerdere uitbetalingstermijnen omvat.

In veel gevallen is een jaarurennorm dus enkel mogelijk als het in de cao is overeengekomen. Uit onderzoek van het ministerie van SZW blijkt dat in 53 cao's, waar ongeveer 51% van de werknemers onder valt, een jaarurensystematiek mogelijk is gemaakt.¹⁴⁶ Voorbeelden zijn de Cao voor het horeca- en aanverwante bedrijf, Cao Gehandicaptenzorg en Cao Kinderopvang voor kindercentra en gastouderbureaus (periode van afrekening 12 maanden), Cao Groothandel in Groenten en Fruit, Cao Sociale Werkvoorziening en Cao voor Tankstations en Wasbedrijven (periode van afrekening zes maanden) en de Cao Bouw & Infra en Cao Openbaar Vervoer (periode van afrekening drie maanden).

Uit het onderzoek blijkt ook dat er in de praktijk niet veel gewerkt wordt met de jaarurennorm, omdat deze in sommige sectoren weinig draagvlak onder werknemers heeft en werkgevers de toegevoegde waarde niet altijd zien.¹⁴⁷ Dit betekent wel dat er mogelijkheden zijn om interne flexibiliteit te regelen buiten het oproepcontract.

De Commissie Regulering van Werk stelde voor om de jaarurennorm te schrappen en enkel nog kwartaalurennormen toe te staan, waarschijnlijk omdat een jaarurennorm het risico geeft op (rooster)onzekerheid voor werknemers over langere periodes. De regering kiest hier echter niet voor, aangezien een jaarurennorm zoals aangegeven juist werkgevers de noodzakelijke flexibiliteit biedt om werknemers inkomenszekerheid te bieden, met wel mogelijkheden om werknemers in te zetten op fluctuerend werk, zoals seizoenswerk binnen de randvoorwaarden die cao-partijen met elkaar afspreken.

Daarmee heeft deze groep werknemers, in tegenstelling tot nu wordt geregeld voor bandbreedtecontracten, echter nog geen roosterzekerheid. Dat is voor deze groepen werknemers wel van belang, nu ook zij het risico kunnen hebben dat ze met een deeltijdcontract op jaarbasis fulltime beschikbaar moeten zijn voor deeltijdwerk. Voorkomen moet worden dat jaarurennormen gebruikt worden om de beschikbaarheidsnorm te omzeilen en een waterbedeffect ontstaat van het bandbreedtecontract richting het jaarurencontract.

Daarom kiest de regering ervoor om hier wel aanvullende stappen op te zetten, maar een open norm voor te schrijven. Als de arbeidsomvang is vastgelegd over een periode langer dan een maand, zoals bij een jaarurennorm, moet per kwartaal een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-

¹⁴⁶ Ministerie van SZW/UAW (2023), *Interne en externe flexibiliteit 2021*, p. 19.

¹⁴⁷ De beleidsonderzoekers (2021). *Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie*, p. 53–60.

beschikbaarheid worden overeengekomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een percentage af te spreken (een voorbeeld hiervan is de in 4.2.3. geïntroduceerde beschikbaarheidsnorm van het bandbreedtecontract) of door de werknemer aan te wijzen niet beschikbare dagen te laten opgeven (volgens een door sociale partners vastgestelde afspraak).¹⁴⁸ De reden hiervoor is dat de jaarurensystematiek in zeer verschillende sectoren een andere invulling heeft, en dat sociale partners in hun sectorcao's deze open norm nader kunnen invullen (of reeds ingevuld hebben).¹⁴⁹ Zo kunnen sectorpartners rekening houden met sectorspecifieke kenmerken, zoals seizoenspatronen, bij het invullen van deze roosterzekerheid. Zoals hierboven beschreven, is in veel gevallen een jaarurennorm alleen mogelijk bij cao. Dit geeft sociale partners de positie om goede afspraken te maken, terwijl het risico gemitigeerd is dat individuele werkgevers eenzijdig jaarurennormen aanbieden om de extra zekerheden van het bandbreedtecontract te ontlopen (zie ook de reactie op het advies van de ATR in hoofdstuk 9) of deze jaarurennorm invullen op een onzekere wijze.¹⁵⁰

4.2.5 Aanpassing van de arbeidsomvang

In de praktijk kunnen werknemers vaak meer uren maken dan contractueel is overeengekomen. Om deze om te zetten naar structurele uren, bestaat thans het rechtsvermoeden van de arbeidsomvang, zoals verwoord in 7:610b BW. Met de Wab is hier voor de mogelijkheid tot ophoging en vaststelling van de arbeidsomvang voor oproepcontracten de verplichting geïntroduceerd tot het aanbieden van een vaste arbeidsomvang na 12 maanden. Deze nieuwe verplichting zal in de evaluatie van de Wab nader worden geëvalueerd; praktijkgesprekken met sectoren lijken erop te duiden dat werkgevers over het algemeen de regel naleven en werknemers er wisselend wel en niet gebruik van maken.

Het SER MLT adviseerde voor het bandbreedtecontract een 'opeenvolgende kwartaalurennorm', waarbij 'in beginsel geldt zoals nu het gemiddeld aantal uren waarover loon is betaald in een kwartaal als basis voor de opvolgende kwartaalurennorm (rechtsvermoeden arbeidsomvang).'

De regering kiest ervoor om voor het bandbreedtecontract geen nieuwe regels te introduceren buiten de bestaande o.a. hiervoor genoemde artikelen, die werknemers voldoende in staat moeten kunnen stellen hun contractsomvang op te hogen wanneer zij daar behoefte aan hebben. Daar zijn de volgende redenen voor. Het verplichte aanbod van de Wab is redelijk recent geïntroduceerd. Voor de kenbaarheid en de naleving van het recht in de praktijk is het verstandig hier geen nieuwe wijzigingen op te introduceren. Het advies van de Commissie Regulering van Werk om de beperkte mogelijkheid tot effectivering van het recht door werknemers te ondervangen, is al reeds via de aanbodconstructie uit de Wab ingevuld. Werknemers met een bandbreedtecontract krijgen als zij dit wensen zekerheid na 12 maanden via een aanbod met een vaste arbeidsomvang (waarbij er, conform de Wab, dus één omvang geldt, en niet een aangepast minimum en maximum). Overigens is hierbij relevant om op te merken dat bij de Wab de mogelijkheid is geïntroduceerd om bij cao voor specifieke seizoensfuncties een uitzondering te maken. Dit zal ook van toepassing zijn op het verplichte aanbod bij het bandbreedtecontract.

Ambtelijk en in gesprekken met sociale partners, sectoren en stakeholders zijn echter ook andere varianten besproken, waarbij er een aanbod zou dienen te volgen wanneer bijvoorbeeld na een kwartaal de beschikbaarheidsuren overschreden zouden worden. Uiteindelijk is deze variant afgevalen wegens onvoldoende draagvlak, omdat in de praktijk (sommige) bedrijven dermate fluctuerende pieken in het productieproces hebben dat een periode van een kwartaal niet representatief geacht kon worden. Oprekking van de periode of (het rechtvaardigen van) uitzonderingspositie zouden hebben geleid tot (te) complexe wetgeving en administratieve lasten. Hier is met het oog op het doenvermogen voor werkgevers gekozen voor een eenduidige, in dit geval reeds bestaande, combinatie van wetsartikelen.

4.2.6 Uitzondering voor scholieren en studenten

Zoals in paragraaf 4.1 beschreven vormen scholieren en studenten een substantiële groep binnen de oproep- en invalskrachten.¹⁵¹ In het SER MLT-advies hebben sociale partners geadviseerd scholieren en studenten te willen uitzonderen voor zowel het bandbreedtecontract als de afschaffing van de uitzondering op de loondoorbetalingsplicht. De regering heeft dit advies overgenomen. Voor

¹⁴⁸ Hiermee wordt invulling gegeven aan de Motie Van Beukering-Huijbregts c.s. over een betere bescherming voor werknemers met slechts gedeeltelijk onvoorspelbare werktijden; Kamerstukken II 29 544, nr. 1104. Voor een denkrichting van roostervrije dagen: *Cao non-food 1-1-2023 t/m 31-12-2023*, waarvan overigens weekenddagen als wel groepen werknemers (bijv. afroepkrachten) geëxcludeerd zijn.

¹⁴⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld: De beleidsonderzoekers (2021). *Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie*

¹⁵⁰ Het door VAAN/VvA in hun internetconsultatiereactie geopperde voorbeeld (p. 19) is zodoende niet logisch.

¹⁵¹ Zie o.a. CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019*: Bijna driekwart van de oproepkrachten is jonger dan 25 jaar, 69 procent volgt onderwijs.

studenten en scholieren is niet werk, maar studie en scholing de hoofdactiviteit. Niettemin zetten gedurende de schoolperiode en studie veel studenten en scholieren via een bijbaan wel hun eerste stappen op de arbeidsmarkt. De regering vindt deze opstap richting de arbeidsmarkt wenselijk, en wil deze niet bemoeilijken.

Daarnaast ligt er een flexibiliteitswens van jongeren zelf. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden en CBS-onderzoek naar flexwerkers blijkt dat deze groep andere preferenties en appreciaties heeft ten aanzien van het oproepcontract dan niet-scholieren en studenten.¹⁵² Dit blijkt ook uit recente focusgroepen.¹⁵³ Jongeren kunnen over het algemeen de flexibiliteit van een flexibel contract waarderen.¹⁵⁴ Dit is ook logisch, omdat ze op deze wijze hun werk bijvoorbeeld mee kunnen laten veren met vakanties enerzijds, en tentamens en toetsweken anderzijds.

Tegelijkertijd is wel relevant of dit een bijbaan is als student, of hun 'carrièrebaan'. Uit onderzoek blijkt dat baanonzekerheid bij carrièrebanen bij jongeren de kans op burn-outklachten juist vergroot.¹⁵⁵ Mede daarom is de uitzondering beperkt tot bijbanen van jongeren. De regering kiest ervoor om werknemers die jonger dan 18 jaar zijn, of ingeschreven staan bij een binnen- of buitenlandse onderwijsinstelling uit te zonderen, mits zij doorgaans maximaal 16 uur per week gemiddeld op jaarbasis werken. De uitzonderingspositie geldt voor schoolgaande en studerende werknemers aan een binnen- en buitenlandse onderwijsinstelling. Op deze manier is het vrij verkeer van werknemers gewaarborgd. Het urencriterium is enerzijds om te waarborgen dat het hier een bijbaan betreft, en anderzijds om negatieve verdringingseffecten ten opzichte van niet-studenten en scholieren te minimaliseren. Het zou immers mogelijk zijn dat scholieren en studenten aantrekkelijker worden voor werkgevers, omdat zij nog wel op het oude oproepcontract (waaronder nulurencontract) kunnen blijven werken. Dit additioneel urencriterium is na gesprekken met sectoren, stakeholders en sociale partners op 16 uur per week, gemiddeld op jaarbasis gesteld. Volgens de Nationale Jeugdmonitoren van 2019, 2020 en 2021 werkten scholieren en studenten respectievelijk 14, 14, en 17 uur per week.¹⁵⁶ Gesprekken met sectoren leverden een soortgelijk beeld op, en gaven de impressie dat 16 uur per week, gemiddeld op jaarbasis voldoende ruimte biedt voor jongeren om te blijven werken zoals nu, waarbij er tegelijkertijd wel sprake blijft van een bijbaan. Hierbij realiseert de regering dat de nieuwe uitzondering voor oproep voor bijbanen van studenten en scholieren ruimer is dan de huidige uitzonderingen voor scholieren op de ketenbepaling (zie paragraaf 3.2.2) en de uitzondering op de hoge premie voor bijbanen van scholieren en studenten. Met deze uitwerking van 16 uur per week op jaarbasis blijft echter de huidige werkwijze het meest in stand. Daarbij is natuurlijk wel relevant dat een werkgever ervoor zorg moet dragen dat de uitzondering enkel van toepassing is als doorgaans over het jaar gemiddeld maximaal 16 uur per week gewerkt wordt. Anders kan niet langer op oproepbasis gewerkt worden. Als er sprake is van een looptijd van het contract korter dan een jaar, dan wordt het gemiddelde naar rato berekend, zodat ook over de overeengekomen looptijd gemiddeld maximaal 16 uur per week gewerkt wordt (voor voorbeelden en uitgebreide uitleg, zie de artikelsgewijze toelichting onderdeel FF, Artikel 628a, eerste lid). Natuurlijk blijft het daarnaast altijd mogelijk om een bandbreedtecontract of een reguliere arbeidsovereenkomst aan te bieden.

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de juridische rechtvaardiging van deze uitzondering.

Definitie studenten en scholieren

Als de werknemer jonger dan 18 jaar is, kan op basis van leeftijd een arbeidsovereenkomst met kenmerken van de oude oproepovereenkomst worden aangeboden. De werkgever heeft hiervoor als bewijsstuk het legitimatiebewijs. De werkgever is reeds wettelijk verplicht om het identiteitsbewijs te controleren, en een kopie daarvan in de administratie te bewaren. Als de werknemer 18 jaar of ouder is, kan men als scholier of student nog steeds een arbeidsovereenkomst met de kenmerken van een oproepovereenkomst worden aangeboden. Dit geldt voor zowel fulltime als parttime studenten. Hiervoor is een bewijs van inschrijving bij een erkende leerinstelling of school noodzakelijk.

Om een oproepovereenkomst aan te bieden, zijn zodoende de volgende handelingen noodzakelijk. Ten eerste vergewist de werkgever zich bij het aangaan van de oproepovereenkomst ervan dat de werknemer ingeschreven staat bij een erkende leerinstelling middels een bewijs van inschrijving over

¹⁵² CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019* 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl).

¹⁵³ Zie ook: Beleidsonderzoekers (2023). *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid.*

¹⁵⁴ CBS/TNO (2021). *NEA 2020 in vogelvlucht*, p. 4, en CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019* 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl).

¹⁵⁵ Wielers, Hummer en Hooftman (2020). 'Jongeren, loonbaanperspectief en burn-outklachten', TvA, (36).

¹⁵⁶ CBS, *Nationale jeugdmonitor*, 2019, 2020, 2021.

het lopende studiejaar.¹⁵⁷ Hierbij wordt aangesloten bij de definitie van erkende leerinstelling in de onderwijswetten, waar bijvoorbeeld het MBO, HBO en de universiteiten onder vallen. In het huurrecht is ook bij deze definities aangesloten. Net als in het huurrecht is een bewijs van studiefinanciering niet voldoende. Voor scholieren geldt dat zij ook een bewijs van inschrijving voor het voortgezet onderwijs kunnen gebruiken. Een werknemer kan het bewijs van inschrijving opvragen, printen of downloaden bij de leerinstelling en/of DUO-portaal en levert deze, inclusief legitimatiebewijs, bij de werkgever aan. Ook een werknemer die aan een buitenlandse instelling studeert kan hiervan een bewijs van inschrijving aanleveren. De werkgever kan vervolgens dat studiejaar de werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst met kenmerken van een oproepovereenkomst laten werken. Na één jaar (peildatum ten minste het moment van uitgifte bewijs van inschrijving), en bij start nieuw studiejaar (in september) dient de werkgever opnieuw te verifiëren dat de werknemer in kwestie student of scholier is. Als een werkgever opnieuw een bewijs van inschrijving van de student of scholier vraagt, dient de werknemer die te verschaffen. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling voor studenten in het huurrecht. Kan een student of scholier die niet overleggen, dan kan geen gebruik meer gemaakt worden van een oproepovereenkomst.

Dit betekent dus dat een werkgever voor de duur van het studiejaar waarvoor het bewijs van inschrijving geldt, een student of scholier op oproepbasis kan laten werken. De duur van het bewijs van inschrijving is hiervoor leidend, het is niet relevant of een student eerder stopt met de studie of zich uitschrijft of afstudeert. Hiervoor is gekozen om het voor de werkgever voorzienbaar én voorspelbaar te maken tot wanneer op oproepbasis gewerkt kan worden. Een werkgever en een student kunnen dan bij aanvang van de oproepovereenkomst al voorzien tot wanneer minimaal op oproepbasis gewerkt kan worden. En per wanneer een werkgever een nieuw bewijs van inschrijving dient te vragen. Dit betekent wel dat het kan voorkomen dat ex-studenten korte tijd op oproepbasis werken, terwijl ze al met hun studie gestopt zijn. De regering acht dit noodzakelijk, om de regeling voor (ook kleine) werkgevers begrijpelijk en voorspelbaar te houden. Dit duurt wel maximaal tot het einde van het bewijs van inschrijving. Er is niet gekozen voor een 2-maandentermijn na het stoppen of afronden van de studie, omdat het voor een werkgever onvoorspelbaar is wanneer dat moment plaatsvindt. Dat kan zeker voor kleine werkgevers moeilijk in te passen zijn in de bedrijfsvoering. Daarom is gekozen voor deze in tijd beperkte overgangsperiode.

Het is wel noodzakelijk om te voorkomen dat reguliere werknemers, na afronding van dat studiejaar, lang op oproepbasis ingezet kunnen worden als ze niet meer studeren. Na afronding van de studie zijn werknemers in principe geheel afhankelijk van het werk om in hun levensonderhoud te voorzien. Tevens hebben zij hun studie niet meer als hoofdactiviteit, waardoor de voornaamste reden om studenten op oproepbasis te laten werken, namelijk dat zij daardoor hun baan om hun studie heen kunnen organiseren, niet meer aanwezig is. De regering acht het daarom noodzakelijk om dwingend-rechtelijk voor te schrijven dat er niet meer op oproepbasis gewerkt kan worden. Tegelijkertijd is de regeling zo voorgeschreven dat het rechtsgevolg voor de werkgever voorzienbaar is.

Daarom zijn overgangsregels nodig wanneer na afloop van het studiejaar een student zijn studie stopt of heeft afgerond en zodoende tot de groep niet-studenten is gaan horen. De werkgever is verantwoordelijk om te controleren of een student nog aan de voorwaarden voldoet. Dit is in ieder geval in september. Als de werknemer niet meer studeert moet er altijd tenminste een bandbreedtecontract worden aangegaan, maar er kan ook ten gunste van werknemer een reguliere arbeidsovereenkomst worden aangegaan. Er kan dan echter niet meer gewerkt worden op een oproepcontract. Ten eerste kan de situatie ontstaan dat de werknemer op een oproepovereenkomst voor bepaalde tijd werkt, dat afloopt vóór of gelijktijdig met het einde van de duur van het bewijs van inschrijving. De werkgever kan in het geval dat hij een nieuw contract wil afsluiten, en de werknemer niet meer studeert of naar school gaat, alleen kiezen voor een bandbreedtecontract of reguliere arbeidsovereenkomst (en niet een oud oproepcontract zoals een nulurencontract of min-maxcontract). Ten tweede is er de situatie waarin de werknemer niet (meer) studeert, en werkt op een oproepovereenkomst onbepaalde tijd, of een oproepovereenkomst bepaalde tijd waarvan de datum van afloop ligt ná het moment dat de werknemer niet meer studeert. In dat geval dient de oproepovereenkomst als er niet meer aan de voorwaarden voor scholier of student voldaan wordt omgezet te worden naar een niet-oproepovereenkomst. Voor deze tweede situatie zijn conversieregels uitgewerkt. Daarbij geldt dat berekend wordt hoeveel de werknemer onder het oproepcontract (bijv. nulurencontract of min-maxcontract) gemiddeld heeft gewerkt. Dit gemiddelde wordt binnen het bandbreedtecontract de nieuwe minimale arbeidsomvang. Daar wordt 30% bovenop geteld voor de beschikbaarheidsuren. Het uitgangspunt is dat altijd minimaal een bandbreedtecontract het oproepcontract vervangt, maar dat partijen er ook voor kunnen kiezen om een reguliere arbeidsovereenkomst aan te gaan (bijvoorbeeld

¹⁵⁷ Onder student wordt in het artikel 274d binnen het huurrecht (campuscontract) verstaan de student die is ingeschreven aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of aan een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

als dat voor de werknemer gunstiger is). Een loonuitsluitingsbeding wordt op dat moment nietig.

De werknemer kan voorts op bestaande regelgeving van het BW een beroep doen, zoals het rechtsvermoeden van de arbeidsomvang, de Wet Flexibel werken en het verplichte Wab-aanbod na 12 maanden. Door de Wab is geregeld dat de werkgever na 12 maanden een aanbod moet doen voor een vaste arbeidsomvang. Tevens is geregeld dat het eerdere aanbod van een vaste arbeidsomvang van de werkgever blijft gelden, als de werknemer uiterlijk zes maanden na het einde van de arbeidsovereenkomst, opnieuw een arbeidsovereenkomst met deze werkgever aangaat. Het kan zich namelijk voordoen dat de arbeidsovereenkomst korte tijd nadat de werknemer een aanbod voor een vast aantal uren heeft gedaan, eindigt. Als de werknemer kort daarna opnieuw op basis van een oproepcontract voor dezelfde werkgever gaat werken, zou de werknemer moeten wachten tot er wederom twaalf maanden zijn verstreken, voordat de werkgever opnieuw een aanbod moet doen voor een vast aantal uren. Dat is geen wenselijke situatie. Het maakt daarbij niet uit of de nieuwe arbeidsovereenkomst een oproepcontract is of niet. Het aanbod voor een vast aantal uren is gelijk aan het aanbod dat de werkgever tijdens het voorafgaande oproepcontract heeft gedaan.

Aangezien de oproepovereenkomst beperkt is tot scholieren en studenten, en voor studenten een onderbrekingstermijn van ten hoogste 6 maanden geldt, is op dit punt geen wijziging opgenomen. Ook het aanbod bij het bandbreedtecontract heeft ten hoogste een geldingsduur van 6 maanden, omdat dan het werkaanbod voorzienbaar is voor de werkgever.

Overigens is het mogelijk dat cao-afspraken in sectoren strengere regels afspreken. Zolang deze niet in strijd zijn met de wettelijke ondergrens.

Soort arbeids-overeenkomst	'Gewoon' contract Hieronder valt ook art. 7:628b, de restcategorie waarbij deels Wab-regels van toepassing zijn	Contract met jaaruren-norm	Bandbreedtecontracten	Contracten scholieren en studenten met een bijbaan van gem. 16 uur/week over een jaar (oproep: 0-uren en min/max)
<i>Arbeidsomvang</i>	Arbeidsomvang is vastgelegd als één aantal uren, groter dan nul, per tijdseenheid van ten hoogste een maand.	Arbeidsomvang is vastgelegd als één aantal uren, groter dan nul, per tijdseenheid van ten hoogste een jaar.	Meerdere arbeidsomvang- en, niet zijnde 0 uur, waarbij de maximale arbeidsomvang niet groter mag zijn dan 130% van de minimale arbeidsomvang. De arbeidsomvang is vastgelegd per periode van maximaal een kwartaal.	De omvang van de arbeid is niet vastgelegd als één aantal uren per tijdseenheid van: a. ten hoogste een maand; of b. ten hoogste een jaar en het recht op loon van de werknemer gelijkmatig is gespreid over die tijdseenheid. Bijvoorbeeld nuluren- of min-maxcontract.
<i>Begrenzing beschikbaarheid</i>	Geen, tenzij sprake is van geheel of grotendeels onvoorspelbaar werkpatroon, dan referentiedagensystematiek.	Open norm, waar bij een jaarurensystematiek per kwartaal een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid moet worden overeengekomen (bijv. uitgedrukt in een percentage zoals in het bandbreedtecontract of door de werknemer aan te wijzen beschikbare dagen).	Evenwichtige verhouding tussen gegarandeerde uren (100%) en beschikbaarheid (130%) via een hard percentage. Werknemer krijgt het recht om buiten deze vooraf bepaalde en vastgelegde beschikbare uren (referentie-uren) de oproep te weigeren.	Geen.
<i>Verplichting tot gespreide loonbetaling</i>	Nee (bij periode van max. 1 maand).	Het recht op loon van de werknemer is gelijkmatig gespreid over die tijdseenheid.	Ja, bij periode van langer dan een maand tot een kwartaal.	Nee.
<i>Uitsluiting loondoorbetalingsplicht (ULV). Uitsluiting betekent: niet gewerkt = geen loon</i>	Nee (tenzij schriftelijk overeengekomen in uitzendcontract Fase A).	Nee (tenzij schriftelijk overeengekomen in uitzendcontract Fase A).	Nee, uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting komt te vervallen. Niet werken blijft risico van de werkgever.	Ja, uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting blijft mogelijk. Niet gewerkt = geen loon.
<i>Rechtsvermoeden arbeidsomvang (art. 7:610b BW)</i>	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk.	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk.	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk.	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk.

Soort arbeids-overeen komst	'Gewoon' contract Hieronder valt ook art. 7:628b, de restcategorie waarbij deels Wab-regels van toepassing zijn	Contract met jaaruren-norm	Bandbreedtecontracten	Contracten scholieren en studenten met een bijbaan van gem. 16 uur/week over een jaar (oproep: 0-uren en min/max)
<i>Wab-regels voor oproep, waaronder verplicht aanbod voor een vaste arbeidsomvang na 12 mnd</i>	Beroep hierop niet mogelijk, met uitzondering van oproeptermijn indien er sprake is van geheel of grotendeels onvoorspelbaar werkpatroon.	Beroep hierop niet mogelijk met uitzondering van oproeptermijn indien er sprake is van geheel of grotendeels onvoorspelbaar werkpatroon.	Beroep hierop mogelijk.	Beroep hierop mogelijk.

Samenvattend leiden de nieuwe regels tot het volgende systeem:

4.2.7 Gevolgen voor premiedifferentiatie in de WW

Het arbeidsrecht is nauw verbonden met het socialezekerheidsrecht. Veranderingen in de voorwaarden waaronder arbeidsovereenkomsten kunnen worden aangegaan en ontbonden kunnen consequenties hebben voor de mate waarin werknemers een beroep doen op de WW. Andersom kan door de hoogte van de Awf-premie het aangaan van bepaalde typen contracten worden beïnvloed. Daarom is met de Wab de WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract geïntroduceerd. Door een lagere WW-premie te heffen voor vaste arbeidsovereenkomsten en een hogere premie voor flexibele arbeidsovereenkomsten worden werkgevers gestimuleerd om meer arbeidsovereenkomsten met een vaste arbeidsomvang voor onbepaalde tijd aan te bieden. Daarnaast wordt ook het hogere werkloosheidsrisico van flexibele arbeidsrelaties geprijsd. Het verschil in premie is in het Besluit Wfsv vastgelegd op 5 procentpunt tussen de lage premie en de hoge premie.

In het huidige stelsel vallen oproepcontracten, waaronder nulurencontracten, min-maxcontracten en (uitzend)contracten waarin de loondoorbetalingsplicht is uitgesloten, onder de hoge premie. Weliswaar heeft een werknemer met een dergelijk contract duidelijkheid over de minimaal te werken uren, maar niet over de mogelijk extra te werken uren, of de loongarantie op basis van die uren. In de memorie van toelichting van de Wab gaf de regering aan dat de hoge premie in dit geval ook gerechtvaardigd is, omdat een werknemer minder goed in staat is zich tevens beschikbaar te stellen om elders arbeid te verrichten; hij kan immers ook opgeroepen worden voor arbeid boven de minimaal afgesproken uren en zal zich ook (gratis) beschikbaar moeten houden voor die uren. Ook wanneer de loondoorbetalingsplicht is uitgesloten, moet de hoge premie worden afgedragen, omdat de onzekerheid van werk en inkomen in dat geval ook bij de werknemer ligt.

Het nieuwe bandbreedtecontract biedt daarentegen wél een duidelijke verbetering van de inkomens- en roosterzekerheid ten opzichte van de huidige nulurencontracten en min-maxcontracten. De regering is daarom voornemens het bandbreedtecontract onder de lage premie te brengen, mits er sprake is van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Anders dan bij een min-maxcontract heeft de werknemer bij een bandbreedtecontract zekerheid over de minimaal te werken uren, en een beperkte bandbreedte voor de maximaal verplichte te werken uren. Daarnaast is er een beperking in het aantal uren waarop een werknemer zich beschikbaar moet houden en een vergroting van de roosterzekerheid geregeld voor dit nieuwe type contract.

Nu gelden bij premiedifferentiatie voor de WW enkele situaties waarbij de werkgever de lage premie met terugwerkende kracht moet herzien om alsnog de hoge WW-premie af te dragen. Een van die herzieningssituaties betreft overwerk. Onder de lage premie mogen maximaal 30% meer uren worden verloond dan contractueel is overeengekomen. Dit betekent in de praktijk dat, voor de toepassing van de lage WW-premie, overwerk en geconsigneerde/beschikbare (en eventueel opgeroepen) uren gezamenlijk maximaal 30% van de vaste arbeidsomvang mogen vormen. Bij meer dan 30% meer verloonde uren is de regering van mening dat dit niet kan worden beschouwd als gangbare flexibiliteit in een arbeidscontract waarop de lage premie van toepassing is.

Bij het bandbreedtecontract wordt de systematiek van de herzieningssituatie gericht op overwerk onverkort gevolgd. Dat betekent dat er maximaal 30% meer uren mogen worden verloond dan de vaste, minimale arbeidsomvang die is overeengekomen. Dit zorgt er ook voor dat werkgevers die een werknemer consequent meer vragen te werken dan deze arbeidsomvang er sneller voor zullen kiezen de overeengekomen arbeidsomvang in het contract te verhogen. Hiermee wordt de zekerheid van de werknemer vergroot en wordt voorkomen dat men de 30% bandbreedte stelselmatig overtreedt én het WW-risico geprijsd. Werkgevers zullen daardoor ook deze minimale overeengekomen arbeidsomvang in de loonaangifte moeten gaan opgeven.

Door het bandbreedtecontract dat schriftelijk is aangegaan voor onbepaalde tijd onder de lage WW-premie te brengen, zal het aantal contracten dat onder de lage premie valt stijgen. Hierdoor zullen de premieopbrengsten dalen. Om te zorgen dat de totale premieopbrengsten gelijk blijven en de lastendruk voor werkgevers op totaalniveau niet verandert zullen naar verwachting de WW-premies heel licht verhoogd worden.

In de nieuwe situatie zullen nulurencontracten en min-maxcontracten veel minder voorkomen, omdat zij alleen nog mogen worden aangeboden aan/afgesloten met scholieren en studenten met bijbanen, zoals toegelicht in paragraaf 4.2.6. Tevens zal de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht enkel nog voorkomen bij deze groep en bij uitzendkrachten in de eerste fase (Fase A), zoals toegelicht in paragraaf 5.2.1. De premiestelling voor deze contracten verandert niet, omdat er ook in deze situaties nog steeds sprake is van flexibiliteit van de werknemer én van een groter WW-risico.

Voor de juiste afdracht van de Awf-premie is onder andere de kwalificatie als oproepovereenkomst bepalend. Dit betekent dat het voor de afdracht van de hoge Awf-premie van belang is dat het een schriftelijke arbeidsovereenkomst betreft waarin:

- de omvang van de arbeid niet is vastgelegd als één aantal uren gedurende maximaal één maand, of waarbij de omvang van de arbeid niet als één aantal uren per periode van maximaal één jaar is vastgelegd en het recht op loon gelijkmatig is gespreid over die periode (de zogeheten jaaruren-norm); of
- er schriftelijk is overeengekomen dat de werknemer geen recht op loon heeft als hij niet werkt (uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht).

Contracten die aan bovenstaande eisen voldoen vallen momenteel onder de hoge premie en zullen ook na inwerkingtreding onder de hoge premie blijven vallen. Feitelijk betekent dit dat de bovenstaande kwalificatie blijft bestaan. Dit is geregeld door in de Wfsv enkel de verwijzing op de nemen naar de vereisten, en niet naar de voorwaarden waaronder deze oproepovereenkomsten kunnen worden gesloten.

Daarbij is de vraag wat de status is van schriftelijke oproepovereenkomsten, terwijl er geen sprake is van een scholier of student met een bijbaan. Dat kan bijvoorbeeld de situatie betreffen waarin er sprake is van een huidige oproepovereenkomst met een reguliere werknemer die niet (of niet tijdig) omgezet wordt in een bandbreedtecontract na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze contracten blijven gewoon onder de hoge premie vallen omdat ze aan de omschrijving van de vereisten van de oproepovereenkomst voldoen in artikel 628ac, eerste lid. Voor de premieafdracht blijft de schriftelijke arbeidsovereenkomst leidend. Ook als het Burgerlijk Wetboek de werknemer een ruimere rechtbescherming biedt, is hetgeen schriftelijk is overeengekomen bepalend voor de hoogte van de Awf-premie.

De Belastingdienst hoeft dus niet te bezien hoe de overeengekomen overeenkomst zich verhoudt tot alle vereisten van het BW, en dus of er daadwerkelijk sprake is van een scholier of student met een bijbaan, of dat men aan de verschillende vereisten zoals de oproeptermijn, aanbod na 12 maanden en de andere vereisten voldoet. Dit betekent dat ook in de situatie waarin bijvoorbeeld met een reguliere werknemer (die geen scholier of student is) een schriftelijk nulurencontract wordt overeengekomen de hoge premie moet worden afgedragen. Dit staat los van de eventuele gevolgen die het Burgerlijk Wetboek daaraan verbindt, namelijk dat een werknemer een beroep kan doen op een aangepast contract met een arbeidsomvang per week. Dit voldoet dan niet aan het schriftelijkheidsvereiste. Dit komt overeen met de huidige taak ten aanzien van premiedifferentiatie én overeen met jurisprudentie ten aanzien van die taak.¹⁵⁸

Immers, indien een bandbreedtecontract is overeengekomen, maar de werkgever hier enkele bedingen heeft opgenomen die in strijd zijn met de vereisten van het bandbreedtecontract, zal de rechter oordelen dat de werkgever ook daadwerkelijk aan die vereisten moet voldoen (al dan niet met terugwerkende kracht). Een dergelijke conclusie heeft geen gevolgen voor de aard van de arbeidsovereenkomst en daarmee voor de toepassing van de premie. Een rechter zal hier dus niet tot het oordeel komen dat er toch sprake was van een oproepovereenkomst, ondanks dat de werkgever een bandbreedtecontract is overeengekomen. De werknemer kan zich dan natuurlijk wel beroepen op de civielrechtelijke eisen bij het bandbreedtecontract. Hetzelfde is het geval als een werkgever een oproepovereenkomst is overeengekomen terwijl de werknemer geen scholier of student met een bijbaan is. Dan kan de civiele rechter concluderen dat er onterecht sprake is van een oproepovereenkomst terwijl dat niet is toegestaan, en kan de werknemer met terugwerkende kracht een contract op basis van het aantal gewerkte uren opeisen of zich beroepen op de nietigheid van een loonuitsluitingsbeding. De werkgever voldoet dan niet aan de eis dat de schriftelijke arbeidsovereenkomst moet voldoen aan de vereisten voor de lage premie, omdat er schriftelijk een oproepovereenkomst is

¹⁵⁸ HR 05-02-2021, ECLI:NL:HR:2021:180, m.nt. A.L. Mertens, BNB 2021/98.



overeengekomen. Voor deze overeenkomsten geldt de hoge Awf-premie.

In de huidige systematiek neemt de vermelding van de aard van het contract op de loonstrook een belangrijke plek in de systematiek van de handhaving op premiedifferentiatie. De vermelding heeft als doel om de aard van de arbeidsovereenkomst zichtbaar te maken voor de werknemer. Om misbruik te voorkomen is bij de Wab geregeld dat de aard van het arbeidscontract vermeld moet worden op de loonstrook om daarmee misbruik te beperken. Als de werkgever ten onrechte in de loonaangifte vermeldt dat het een schriftelijk contract voor onbepaalde tijd is, dat geen oproepovereenkomst is, en hij moet dat ook vermelden op de loonstrook, dan kan de werknemer zich daarop beroepen. Ook is het dan zo dat de werkgever dan in meerdere systemen/processen deze onjuiste gegevens moet vermelden, wat lastiger is voor een werkgever. In dezelfde lijn wordt hier voorgesteld om ook het criterium of er sprake is van een bandbreedtecontract op de loonstrook te vermelden. Daarnaast zal ook UWV deze aard van het arbeidscontract, zoals de werkgever dat via de loonaangifte heeft doorgegeven, inzichtelijk maken via het digitale verzekeringsbericht dat alle werknemers kunnen inzien op Mijn UWV (www.mijnuwv.nl). Hierdoor weet de werknemer beter of deze inderdaad op basis van een oproepcontract of een bandbreedtecontract werkzaam is. Dit gaat immers gepaard met verschillende rechten en plichten.

In de memorie van toelichting van de Wab is in paragraaf 4.3.6 de handhaving van premiedifferentiatie toegelicht.

4.3 Internationaal recht

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten (die als hoofdactiviteit hun opleiding of studie hebben) wel kunnen worden gecontracteerd op basis van een contract dat vergelijkbaar is met het huidige oproepcontract.

Hierbij is relevant dat wanneer er een onderscheid op grond van leeftijd is, er een objectieve rechtvaardiging aanwezig moet zijn (ook Europeesrechtelijk). Voor jongeren onder de achttien jaar geldt dat sprake is van een direct onderscheid op basis van leeftijd. Wanneer de oproepclausule wordt verbonden aan het ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling, en een maximum aan de doorgaande oproep wordt gesteld, wordt er weliswaar geen harde leeftijdsgrens gehanteerd voor scholieren en studenten maar zal nog wel sprake zijn van indirect onderscheid naar leeftijd. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 resulteert de uitzondering voor scholieren en studenten niet in een indirect onderscheid op basis van geslacht of nationaliteit.

Het Hof van Justitie heeft in 2015 het maken van onderscheid tussen enerzijds scholieren en studenten in vakantiebanen en anderzijds reguliere werknemers bij het recht op vergoeding aan het einde van een contract voor bepaalde tijd in die casus aanvaardbaar geacht.¹⁵⁹ Achtergrond bij dit onderscheid is dat deze studenten en scholieren zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als 'reguliere' werknemers, vanwege het tijdelijke en bijkomstige karakter van de bijbaan tijdens (school)vakanties, hetgeen anders is dan 'reguliere' werknemers die met hun werk structureel in hun inkomen moeten voorzien. In dat geval was er dus volgens het Hof geen sprake van vergelijkbare gevallen (en dus geen sprake van indirect onderscheid naar leeftijd).

In de Nederlandse situatie kan het echter ook om reguliere bijbanen gaan. Het is op voorhand lastig in te schatten of het hier wel of niet om vergelijkbare gevallen gaat. Als de gevallen wel vergelijkbaar zijn, dan is sprake van indirect onderscheid dat gerechtvaardigd dient te worden. Dit vereist dat met de maatregel een legitiem doel wordt gediend, het middel proportioneel is en hetzelfde doel niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

Hieronder wordt de rechtvaardiging voor het verschil in behandeling tussen jongeren onder de achttien jaar en studenten en scholieren enerzijds en andere werknemers anderzijds onderbouwd.

Legitiem doel

In het arrest van 19 januari 2010 (C 555/07, *Kücüdeveci vs Swedex*) overwoog het Hof van Justitie EU (onder r.o. 33): 'Volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/78 vormt een verschil in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie indien het in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.' Volgens de overwegingen van het Hof van Justitie beschikken de lidstaten bij de beoordeling van de vraag of de middelen 'passend en noodzakelijk' zijn om het legitieme doel te bereiken over een ruime

¹⁵⁹ JAR 2015/281, HvJ EU, 01-10-2015, C-432/14: CURIA – Documents (europa.eu)

beoordelingsvrijheid bij de keuze van de maatregelen die geschikt zijn ter verwezenlijking van hun doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid. Ook de Hoge Raad heeft gesteld dat de wet- en regelgever een zekere mate van beoordelingsvrijheid heeft bij de keuze van de vorm van wet- en regelgeving of de inrichting daarvan, ook als die leeftijdsdiscriminatie met zich brengt, zij het dat de wetgever die keuze dan wel gemotiveerd dient te maken.¹⁶⁰ Lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsmarge volgens de Hoge Raad, niet alleen bij de beslissing welke van meerdere doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid zij specifiek willen nastreven, maar ook bij het bepalen van de maatregelen waarmee deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.¹⁶¹

Legitieme doelstelling op het gebied van sociaal beleid en werkgelegenheid

De maatregel heeft als tweeledige doelstelling enerzijds het beter beschermen van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd het mogelijk houden van de flexibiliteit van bijbanen van jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten op de arbeidsmarkt. Ten eerste volgt het verbieden van oproepcontracten uit een legitieme doelstelling van werkgelegenheidsbeleid, namelijk het beter beschermen van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt. Een oproepcontract is een (zeer) kwetsbaar contract, omdat een werknemer hierdoor geen zekerheid van werk en inkomen heeft. Niet voor niets laat de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden uitdrukkelijk de mogelijkheid om het gebruik van oproepovereenkomsten te verbieden.¹⁶²

De groep jongeren onder de achttien jaar die geen formeel onderwijs volgt met een flexibele arbeidsrelatie is beperkt. Van de groep 15 tot 18 jaar volgt slechts 11,3% van de flexwerkers geen formeel onderwijs.¹⁶³ Naast jongeren met een oproepcontract omvat dit cijfer jongeren met een tijdelijk contract en jongeren binnen het uitzendregime. Onbekend is hoeveel jongeren binnen deze groep gemiddeld minder dan zestien uur per week werken. De verwachting is daarom dat dit cijfer een overschatting is van de groep jongeren voor wie de uitzondering geldt.

Van de oproepkrachten volgt een groot deel regulier onderwijs (69% oproepkracht, 61% tijdelijk zonder vaste uren en 47% vast zonder vaste uren).¹⁶⁴ Het grootste gedeelte van deze oproepkrachten is dan ook tussen de 15 en 25 jaar. Zij werken veelal weinig uren (respectievelijk 56%, 36% en 45% werkt minder dan 12 uur per week). Voor deze groep verandert er dus niets in het kader van de oproepbepalingen. Indien oproepcontracten voor niet-scholieren en studenten verboden zouden worden voor werkgevers zou 30% tot 40% van de oproepkrachten erop vooruit gaan. Uit onderzoek blijkt dat oproepkrachten een lagere baan-, werk- en inkomenszekerheid hebben.¹⁶⁵ Een verbod op oproep zou dus enkele honderdduizenden kwetsbare werknemers in een betere positie brengen.

Tegelijkertijd wordt de oproepovereenkomst juist bij scholieren en studenten die (voltijds) regulier onderwijs volgen gebruikt als contractvorm. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het volgen van onderwijs bij hen voorop staat. Dit betekent in veel gevallen dat zij wisselend en irregulier beschikbaar zijn, bijvoorbeeld meer in te zetten zijn in de vakanties, en minder rondom examinering. Het oproepcontract is hiervoor geschikt, omdat hier rekening gehouden kan worden met irreguliere beschikbaarheid en inzetbaarheid. Tevens is het juist goed voor jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten om met een bijbaan bij te verdienen en de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten. Hierdoor kunnen zij wennen aan het hebben van een baan, inclusief de verplichtingen die daarbij komen kijken. Om een volwaardige werknemer te worden is het goed als jongeren in dit stadium al werkervaring opdoen. Zoals ook in jurisprudentie van het Hof van Justitie EU is genoemd is het een legitieme doelstelling om jongeren door middel van oproepovereenkomsten een eerste ervaring te bieden die hen later in een gunstige concurrentiepositie op die arbeidsmarkt kan plaatsen.¹⁶⁶ Meer in algemene zin heeft het Hof ook bepaald dat het vergemakkelijken van het in dienst nemen van jongere werknemers door de flexibiliteit van het personeelsbeheer te vergroten, een legitiem doel vormt.¹⁶⁷ Die bepaling heeft dus betrekking op een fase die aan een volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt voorafgaat. De mogelijkheid om via een oproepcontract een bijbaan te hebben zal derhalve de

¹⁶⁰ Hoge Raad 2014 (HR 10-11-2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9216,) NJ 2015/447: Besluit houdende vaststelling van een minimumjeugdloonregeling: verboden leeftijdsdiscriminatie doordat voor 13- en 14-jarigen een min... | Navigator - .

¹⁶¹ Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

¹⁶² Zie artikel 11, aanhef, van de Richtlijn (EU) 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.

¹⁶³ Berekend op basis van: CBS Statline (2022). *Arbeidsdeelname jongeren, 2003–2022*, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82915NED/table?dl=3EC3A>.

¹⁶⁴ CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019*.

¹⁶⁵ CBS/TNO (2020). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering*.

¹⁶⁶ HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie).

¹⁶⁷ Zie in die zin arrest van 19 januari 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punten 35 en 36 en HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie), punt 38.

werkgelegenheid voor jongeren gunstig beïnvloeden en de relatieve arbeidsmarktpositie van jongeren versterken.¹⁶⁸

Een verbod op oproepcontracten, ook voor studenten en scholieren, zal naar verwachting een negatief effect hebben op de werkgelegenheid voor studenten en scholieren. Aangezien studenten en scholieren door het volgen van voltijds onderwijs irregulier beschikbaar zijn zullen werkgevers waarschijnlijk minder snel bereid zijn om jongeren aan te nemen op banen met vaste uren (per week of per maand).

Erkend moet worden dat het gebruik van oproepcontracten wel kan leiden tot inkomensonzekerheid bij jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten. Relevant hierbij is daarom dat deze uitzondering alleen bijbanen betreft en geen jongeren treft die voltijds aan het werk zijn en met die baan in hun levensonderhoud voorzien. Jongeren onder de achttien jaar hoeven over het algemeen niet in hun levensonderhoud te voorzien.¹⁶⁹ Voor deze groep geldt dat ouders verplicht zijn om te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding (art. 1:82 jo. 1:245 BW). Ook scholieren en studenten hoeven over het algemeen niet de lasten van een eigen gezinshuishouding te dragen.¹⁷⁰ Zo zijn hun ouders in veel gevallen onderhoudsplichtig (tot 21 jaar) en kunnen studenten een beroep doen op studievoorschot of studiefinanciering. De toenmalige Commissie gelijke behandeling heeft indertijd een afwijkende behandeling (bij werving en beloning) voor scholieren en studenten gerechtvaardigd geacht, indien het daadwerkelijk bijbanen (daar ‘hulpkrachten’) betreft.¹⁷¹ Tegelijkertijd dienen jongeren die wel (voltijds) werken, bijvoorbeeld omdat ze hun opleiding reeds afgerond hebben, beter beschermd te worden tegen inkomensonzekerheid. Uit cijfers van CBS blijkt wel degelijk dat er aanzienlijke aantallen jongeren die geen onderwijs volgen op oproepcontracten werken.

Wel zorgt een uitzondering voor jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten voor een mogelijke verdringing van niet-studerende (jonge) werknemers (dit geldt voor de operationalisering via inschrijving bij instelling). Bij een harde leeftijdsgrens is te voorzien dat de oudere (niet-uitgezonderde) groep verdrongen kan worden door de jongere (wel-uitgezonderde) groep. Tegelijkertijd geldt de uitzondering alleen voor jongeren die gemiddeld minder dan zestien uur per week werken. Op deze manier wordt gegarandeerd dat alleen bijbanen onder de uitzondering vallen. Dit zal het mogelijke verdringingseffect in belangrijke mate beperken.

Hierbij is ook relevant dat in de cijfers zichtbaar is dat een zekere flexibiliteit in veel gevallen aansluit bij de behoefte van een deel van de werknemers. Uit een enquête van het CBS blijkt dat het overgrote deel van de scholieren en studenten geheel of deels flexibele uren wenst, namelijk 87%. Bij de reguliere werknemers (geen studenten en scholieren) wil juist de meerderheid vaste uren (53%).

Een aparte regeling voor jongeren t.a.v. oproepcontracten is al eerder door de Europese rechter beoordeeld. Dit betreft een zaak over een wettelijke regeling op grond waarvan het Italiaanse werkgevers was toegestaan om oproepovereenkomsten met werknemers jonger dan 25 jaar aan te gaan, waarbij de arbeidsovereenkomst automatisch eindigt zodra zij 25 jaar worden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat dit leeftijdsonderscheid was toegestaan gelet op de ruime beoordelingsmarge en de doelstelling om de werkgelegenheid (instroom van jongeren) te bevorderen.¹⁷²

Passend middel

Het tweede deel van de objectieve rechtvaardigingstoets houdt in dat sprake moet zijn van een passend middel. Dat betekent dat het middel geschikt moet zijn om het doel te bereiken. Het Gerechtshof Amsterdam heeft in dat kader geoordeeld dat de wetgever hiertoe een ruime beoordelingsmarge heeft. Het hof overwoog dat de wetgever de ruimte toekomt om met wetgeving een poging te doen een legitiem doel te bereiken, ook als niet – op voorhand – evident is dat die wetgeving leidt tot het beoogde doel.¹⁷³ Het middel moet niet kennelijk ongeschikt zijn.¹⁷⁴ Met betrekking tot de Italiaanse regelgeving om oproepovereenkomsten te bieden aan jongeren onder de 25 jaar heeft het Hof van Justitie EU geoordeeld dat ‘wat de geschiktheid van een bepaling zoals die in het hoofdeding betreft, kan een maatregel op grond waarvan werkgevers minder rigide arbeidsovereenkomsten kunnen sluiten, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten ter zake beschikken,

¹⁶⁸ Vergelijkbare argumentatie is gehanteerd bij de invoering van de minimumjeugdlonen: SER Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon, 2016, p. 66–67.

¹⁶⁹ SER Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon, 2016, p. 66–67.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Commissie Gelijke Behandeling, *Advies inzake Leeftijdsonderscheid in de supermarktbranche ‘te jong te oud’*, 14 februari 2006.

¹⁷² HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie).

¹⁷³ Hof Amsterdam, 05-08-2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3164, r.o. 3.14.: 3.14

¹⁷⁴ Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

worden geacht passend te zijn om een zekere flexibiliteit op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.¹⁷⁵

Noodzakelijkheid

Als derde vereiste geldt dat het gebruik van dat specifieke middel ook noodzakelijk moet zijn om het doel te bereiken. Daartoe dient beargumenteerd te worden of het doel niet bereikt kan worden met een ander middel, waarbij geen sprake is van onderscheid en of het doel niet bereikt kan worden met een ander middel, waarbij sprake is van minder vergaand onderscheid dan wel sprake is van compensatie van de nadelen. Hierbij moeten de middelen in verhouding staan tot de doelen (proportionaliteit). Hierbij moet ook rekening gehouden worden met zowel het nadeel voor de betrokken personen als het voordeel daarvan voor de samenleving en de te onderscheiden individuen.¹⁷⁶

Het Hof overwoog in de hierboven genoemde zaak Abercrombie dat voldaan werd aan de eis van noodzakelijkheid van de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde was, mede in het kader van het voorkomen van jeugdwerkloosheid.¹⁷⁷ Wat hierbij wel relevant is om op te merken, is dat de jeugdwerkloosheid in Nederland significant lager is dan in Italië. Het is goed mogelijk dat in Italië verdergaande maatregelen noodzakelijk en daarom gerechtvaardigd zijn dan in Nederland, gezien de (zeer) hoge jeugdwerkloosheid in Italië. Daarom is relevant dat de voorgestelde Nederlandse regeling niet vanwege jeugdwerkloosheid is genomen, maar vanwege de toetreding op de arbeidsmarkt én op meerdere onderdelen niet zo ver gaat als de Italiaanse regeling. Zo geldt de voorgestelde Nederlandse regeling alleen voor jongeren onder de achttien jaar en scholieren en studenten (en niet voor alle jongeren), geldt deze alleen voor bijbanen (en niet voor alle banen van jongeren) en eindigt de baan niet automatisch bij het bereiken van een bepaalde leeftijd. De voorgestelde regeling gaat dus wat dat betreft niet verder dan noodzakelijk, door jongeren die voltijds werken wel onder de beschermende regeling te brengen. Dit zou dan ook betekenen dat een werkgever na afstuderen dan wel bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd een contract met meer zekerheden moet aanbieden.

Tegelijkertijd gelden, afgezien van het oproepelement, voor het overige dezelfde rechten en waarborgen voor deze banen als voor de banen van andere werknemers. Dit was overigens ook een relevant element in de Italiaanse zaak. Dit betekent dat de bijbanen niet op andere essentiële elementen, zoals beloning, vakantie, verlof en arbeidsomstandigheden, verschillen van reguliere banen. Wel geldt er een mindere regeling voor loondoorbetaling bij ziekte (oproepkrachten worden in beginsel alleen voor de oproepperiode doorbetaald bij ziekte). De nadelen van oproepelementen in het contract en beperktere loondoorbetaling bij ziekte voor jongeren onder de achttien jaar en studenten en scholieren wegen in het oog van de regering op tegen de voordelen dat werknemers die in hun levensonderhoud moeten voorzien en voor wie dit hun hoofdactiviteit is beter beschermd worden tegen de baan-, werken inkomensonzekerheid van een oproepcontract. Dit verbetert de bescherming op de arbeidsmarkt voor deze kwetsbare groepen.

Er is geen andere mogelijkheid om oproepcontracten voor jongeren onder de achttien jaar en studenten en scholieren mogelijk te houden terwijl andere werknemers wel meer aanvullend worden beschermd tegen deze inkomensonzekerheid. Het bijvoorbeeld afhankelijk maken van de wens van de individuele werknemer zou de regeling kwetsbaar maken voor druk van werkgevers op kwetsbare werknemers om akkoord te gaan met een oproepcontract. Daarom is gekozen voor een objectief en 'hard' criterium.

Wel is gekozen dat er op oproepbasis gewerkt kan worden voor het gehele studiejaar waarvoor het bewijs van inschrijving geldt. De regering is van mening dat ook dat nog onder de noodzakelijkheids- en passendheidseisen valt. Het is anders immers voor werkgevers, zeker kleine werkgevers, niet voorspelbaar en voorzienbaar wanneer met de studie wordt gestopt, terwijl dat wel verplichte wijzigingen oplevert in de bedrijfsvoering. Hierdoor kan er sprake zijn van een in tijd beperkte overgangsperiode, waarin een werknemer niet meer studeert, maar nog wel tijdelijk op oproepbasis kan werken. Dit duurt maximaal 11 maanden en is noodzakelijk om de voorspelbaarheid te regelen voor een werkgever bij aanvang van de oproepovereenkomst. Daarbij kan een werknemer natuurlijk eerder aangeven dat hij niet meer op oproepbasis werkzaam wil zijn, en verzoeken om conversie van zijn contract naar een bandbreedtecontract of een 'gewoon' contract. Dit is echter geen wettelijk voorgeschreven conversie, buiten de wil van beide partijen.

¹⁷⁵ HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie).

¹⁷⁶ Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

¹⁷⁷ HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (Abercrombie).

5 Uitzendarbeid

5.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten

Uitzendwerk kenmerkt zich door een driehoeksrelatie tussen werknemer (uitzendkracht), uitzendorganisatie en inlenende onderneming, waarbij de werving en selectie van de werknemer door de uitzendorganisatie wordt uitgevoerd. De regering ziet nog altijd de toegevoegde waarde van uitzenden op de arbeidsmarkt. Dit wordt eveneens bevestigd door de Commissie Regulering van Werk.¹⁷⁸ In haar advies heeft de commissie uitzendarbeid tot een van de drie rijbanen benoemd, waarbij wel aanvullende regelingen worden voorgesteld. Aan de vraag- en aanbodkant van arbeid bieden uitzendbureaus zowel voordelen in het zoekproces als de matching van arbeid (de allocatiefunctie van uitzendarbeid).¹⁷⁹ De belangrijkste reden voor inleners om gebruik te maken van uitzendarbeid is om tijdelijke pieken in de vraag naar arbeid op te vangen en daarbij gebruik te maken van de schaalvoordelen in de bemiddelingsfunctie van uitzendorganisaties. Daarnaast is ook het verminderen van risico's en (daarmee) het ontzorgen van werkgevers in hun personeelsvoorziening een belangrijke reden voor het bestaan van uitzendwerk.¹⁸⁰ Het bestaan van flexibele arbeid kan leiden tot een eenvoudigere toegang tot de arbeidsmarkt. Werkgevers nemen gemakkelijker werknemers aan wanneer ze daar minder intensief of minder lang aan vastzitten. Dit gaat om flexwerk in brede zin. Waarna deze werknemers vervolgens kunnen doorstromen naar meer vaste arbeidsrelaties, omdat het zorgt voor werkervaring en een netwerk (de opstapfunctie van tijdelijk arbeid).

Uitzendkrachten zijn ongeveer 3%–10% van de werkzame bevolking (afhankelijk van de gebruikte cijfers). Over het exacte aantal uitzendkrachten zijn verschillende cijfers beschikbaar. Uit de cijfers van het CBS volgt dat in het eerste kwartaal van 2023 376.000 uitzendkrachten werkzaam waren, wat neer komt op bijna 4% van de totale beroepsbevolking.¹⁸¹ Uit de Uitzendmonitor blijkt dat over het gehele jaar 2021 gezien 10,6 procent van de totale werkzame beroepsbevolking ergens in dat jaar ook als uitzendkracht heeft gewerkt.¹⁸² De meerderheid (60 procent) van de uitzendkrachten is man. Van deze flexwerkers is 37% jonger dan 25 jaar. In vergelijking met andere flexibele werknemers zijn onder de uitzendkrachten relatief veel werknemers te vinden die ouder zijn dan 45 jaar. De meesten hebben geen startkwalificatie (31 procent) of zijn middelbaar (50 procent) opgeleid.¹⁸³ Relatief veel uitzendkrachten hebben een migratieachtergrond, zowel westers (41 procent) als niet-westers (19 procent). In 2019 waren uitzendkrachten werkzaam in de industrie (19 procent), in technische beroepen zoals productiemachinebedieners (6 procent) en als hulpkracht in de bouw en de industrie (5 procent). Daarnaast zijn ze werkzaam als bestuurders van voertuigen (8 procent) en als hulpkracht in transport en logistiek (9 procent). Wat betreft arbeidsduur wijken ze weinig af van het beeld van de totale werkende beroepsbevolking, bijna de helft werkt voltijds (35 uur per week of meer).¹⁸⁴ Uitzendkrachten hebben, naast oproepkrachten en werknemers met een kort tijdelijk dienstverband, het grootste risico om werkloos of inactief te raken. De duur van de uitkering is gemiddeld korter dan bij andere werknemers die werkloos worden. Daarnaast hebben ze, naast oproepkrachten, de minste kans om door te stromen naar een vast dienstverband. Ruim 41 procent van de uitzendkrachten had een uitkering in 2017. Uitzendkrachten zijn het vaakst ontevreden over hun werkzekerheid, in 2019 gaf 35 procent aan hier ontevreden over te zijn.¹⁸⁵ In 2021 had 19% een uitzendbaan een maand voor uitstroom naar een WW-uitkering.¹⁸⁶

De belangrijkste economische effecten van het bestaan van uitzendwerk is een grotere werkgelegenheid als gevolg van een efficiëntere bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de lagere kosten voor het gebruik van flexibele arbeid als gevolg van schaalvoordelen in de bemiddelings- en allocatiefunctie bij uitzendorganisaties. De belangrijkste maatschappelijke effecten van uitzendwerk zijn de eenvoudige toegang tot arbeid voor met name kwetsbare groepen in de samenleving en de snellere weg naar werk en inkomen.¹⁸⁷

Uitzendwerk is een belangrijke manier om vanuit de WW aan het werk te gaan. Van de mensen met een WW-uitkering die in 2021 vanuit de WW het werk hervatten, ging 26% als uitzendkracht aan de

¹⁷⁸ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken*.

¹⁷⁹ A. Heyma (2022). 'De economische ratio achter het gebruik van arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrecht*, p. 352.

¹⁸⁰ SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk*.

¹⁸¹ CBS Statline

¹⁸² SEO (2023). *Uitzendmonitor 2022*, p. 3.

¹⁸³ SEO (2023). *Uitzendmonitor 2022*, p. 16. Onder geen startkwalificatie wordt verstaan: basisonderwijs, vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Onder middelbaar opgeleid wordt verstaan: bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo 3) en de midden-, kader- en specialistenopleidingen (mbo 4).

¹⁸⁴ CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019*.

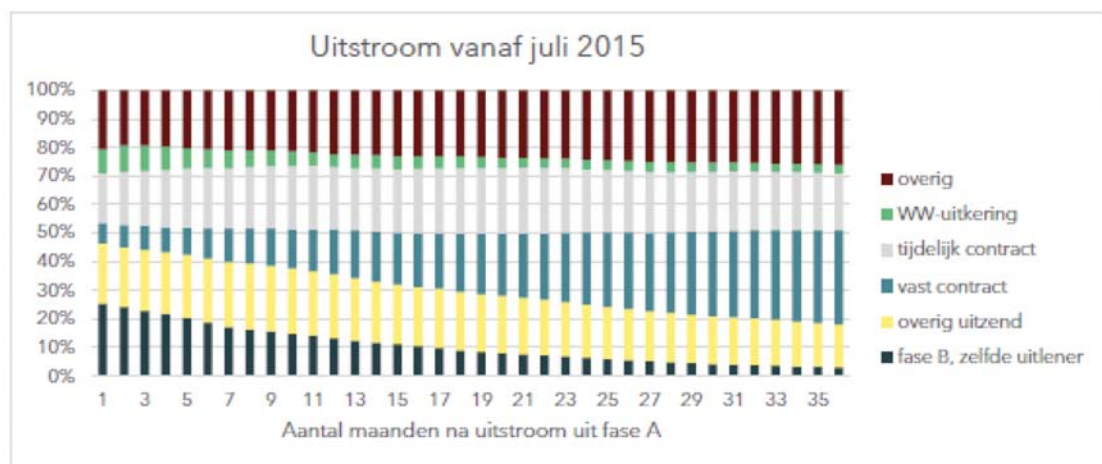
¹⁸⁵ CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019*.

¹⁸⁶ SEO (2023). *Uitzendmonitor 2022*

¹⁸⁷ SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk*.

slag.¹⁸⁸ Uitzendkrachten komen overigens ook vaker in de WW terecht dan werknemers die direct in dienst zijn bij een werkgever. Uitzendwerk gaat vaak gepaard met baanwisselingen en (korte) perioden van werkloosheid. Dit komt mede doordat uitzendkrachten vaak worden ingezet om seizoenswerk of tijdelijke fluctuaties in de hoeveelheid werk op te vangen, zieke of afwezige werknemers te vervangen of de personeelsomvang op korte termijn te kunnen aanpassen.¹⁸⁹ Uit recent onderzoek van SEO blijkt dat vanuit fase A en vanuit fase B vanaf 2009 een steeds groter aandeel van de uitstroom uit uitzendcontracten in de WW terechtgekomen (tot meer dan 30 procent), al is dat aandeel voor niet-draaieurconstructies vanaf 2014 sterk afgenomen. Dat laat zien dat uitzendkrachten in draaieurconstructies de WW gebruiken als financiële overbrugging tussen twee uitzendperioden en dat uitzendkrachten die doorstromen op de arbeidsmarkt profiteren van verbeterde conjuncturele omstandigheden. Personen die uiteindelijk in een draaieurconstructie terechtkomen stromen vaker door naar de WW dan personen die niet terugkeren bij dezelfde uitlener.¹⁹⁰

Onderstaande figuur geeft gedurende de 36 maanden na uitstroom uit fase A de verschillende arbeidsmarktposities weer voor personen die niet zijn terug gekeerd in fase A bij dezelfde uitlener. De meeste personen stromen door naar een uitzendcontract in fase B bij dezelfde uitlener, een overig uitzendcontract, een regulier tijdelijk contract of naar een overige arbeidsmarktpositie. De aandelen kunnen wel sterk per periode verschillen.



Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Een kwart van de statushouders met een baan werkt in de uitzendbranche.¹⁹¹ In het begin van hun werkzame carrière werken statushouders in verhouding vaak als oproepkracht. Het aandeel dat als oproepkracht werkt daalt tot ongeveer 17 procent na vijf jaar en blijft daarna vrij stabiel. Het aandeel dat als uitzendkracht aan de slag gaat neemt geleidelijk toe tot 30 procent na 4-5 jaar en daalt vervolgens tot 22 procent.¹⁹²

Uitzendkrachten hebben het laagste gemiddelde gestandaardiseerd inkomen van alle werknemers en zijn zij het vaakst ontevreden over hun verdiensten. Een op de vijf uitzendbanen is een minimumloonbaan.¹⁹³ Uit onderzoek is gebleken dat uitzendkrachten niet alleen minder verdienen dan werknemers met een vast dienstverband, maar ook dat het verschil in uurloon maar in beperkte mate samenhangt met kenmerken als leeftijd, onderwijsniveau en beroep.¹⁹⁴ Ook als gecontroleerd wordt voor deze kenmerken blijft er een loonverschil bestaan. Zonder correctie bedraagt het loonverschil 37 procent, met correctie nog altijd 13 procent.¹⁹⁵ Dat is voor alle flexibele werknemers het grootste gecorrigeerde loonverschil. Een verbetering van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden om uitzendkrachten in een gelijkere positie te brengen ten opzichte van reguliere werknemers lijkt dus gerechtvaardigd. Daarnaast geldt in de eerste fase van uitzend het regime van gewerkte weken. Dit betekent dat voor het bereiken van een arbeidsovereenkomst met meer zekerheid, eerst daadwerkelijk weken dienen te worden gewerkt. Deze fase duurt wettelijk 26 weken, maar kan bij cao worden verlengd naar 78

¹⁸⁸ UWV 2022, *Uitzendwerk en werkherhvatting als uitzendkracht*.

¹⁸⁹ Sociaal cultureel planbureau, *Arbeidsmarkt in kaart* (werkgevers, editie 3).

¹⁹⁰ SEO 2023, *Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendcontracten*.

¹⁹¹ CBS 2023, *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie*.

¹⁹² CBS 2023, *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie*.

¹⁹³ CBS 2022, *De arbeidsmarkt in cijfers 2021*.

¹⁹⁴ Smits & de Vries (2019). Skriabikova & Smits (2019).

¹⁹⁵ CBS (2021). *Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers*.

weken. Uitzendkrachten kunnen door steeds op korte opdrachten te werken, met soms een tussenpoos, feitelijk veel langer in deze fase zitten dan het maximum van 78 weken. Deze fase is het meest onzeker, omdat hier ook met het uitzendbeding kan worden gewerkt. Dat betekent dat als de opdracht bij de inlener wordt opgezegd of eindigt, de arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau ook direct eindigt.

Uitzendwerknemers werken minder uren, hebben een lager uurloon en hebben vaker een inkomen dat lager is dan de lage-inkomensgrens dan andere groepen op de arbeidsmarkt. Ook op de lange termijn blijft dit verschil ten aanzien van uurloon bestaan. Wel wordt een inhaalslag gemaakt op het punt van het gewerkte aantal uren. Al blijkt dat uitzendkrachten nog meer uren zouden willen werken. Uit een studie van Diris en Van Vliet blijkt dat uitzendwerk in het algemeen gezien geen opstapfunctie heeft naar een beter betaalde baan, maar wel een baan met meer uren.¹⁹⁶ Wanneer de vooruitzichten voor bepaalde soorten werk slecht zijn, worden de uitzendwerkers in deze sectoren het hardst geraakt. Flexibele arbeid kan leiden tot minder vaste arbeid, wat kan leiden tot minder arbeidsaanbod en een lagere arbeidsproductiviteit.¹⁹⁷ In een vaste arbeidsrelatie is de werkzekerheid groter en wordt meer geïnvesteerd in kennis en ervaring. Diris en Van Vliet suggereren dat bij uitzendwerk sprake is van een 'lock-in effect'; wanneer mensen werkzaam zijn in de uitzendsector maken zij minder snel een overstap naar werk met meer zekerheid.

De regering ziet dan ook voldoende aanleiding om de positie van uitzendkrachten verder te verbeteren. De maatregelen die in het SER MLT-advies worden voorgesteld zien ook precies op deze onderdelen (verbetering van de rechtspositie en verkleinen van het loonverschil ten opzichte van reguliere werknemers). Het kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat in lijn met het SER MLT-advies de arbeidsmarkt zal worden hervormd. In dit wetsvoorstel worden de maatregelen ten aanzien van uitzend overgenomen en hieronder nader toegelicht.

5.2 Voorgestelde regelingen

Met dit wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld die de uitzendovereenkomst wijzigen en maatregelen die het loonverhoudingsvoorschrift wijzigen, de gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Dit leidt ertoe dat wordt gesproken over uitzendkrachten ten aanzien van de wijziging in de uitzendovereenkomst en over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten bij de wijziging van het loonverhoudingsvoorschrift. De wijziging van het loonverhoudingsvoorschrift ziet namelijk ook op niet-bedrijfsmatig uitlenen van personeel. De uitzendrelatie spreekt over het algemeen echter het meest tot de verbeelding, dit is ook de grootste groep arbeidskrachten die ter beschikking wordt gesteld voor arbeid. Bovendien wordt in de uitzendrichtlijn tevens gesproken over de uitzendkracht. Vandaar dat ook bij de wijziging ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift veelal wordt gesproken over uitzendkrachten.

5.2.1 Verbeteren rechtspositie

De uitzendovereenkomst is opgenomen in artikel 690 van boek 7 van het BW is een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. In artikel 691 van boek 7 van het BW zijn aanvullende regels gesteld voor de uitzendovereenkomst. Het samenstel van al de voor de uitzendsector geldende bijzondere regels in het arbeidsovereenkomstenrecht (inclusief de toepasselijke cao's) wordt het bijzondere of verlichte arbeidsrechtelijke regime genoemd.

Met de Wwz zijn wijzigingen doorgevoerd in genoemde artikelen.¹⁹⁸ Zo is het uitzendbeding dat is opgenomen in artikel 7:691, tweede lid, BW aangepast. Het uitzendbeding behelst de mogelijkheid om schriftelijk te bedingen dat de overeenkomst tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. Een dergelijk beding is geldig gedurende de eerste 26 weken waarin de uitzendkracht voor het uitzendbureau werkzaamheden verricht. Met de Wwz is geregeld dat de uitzendperiode met uitzendbeding bij cao tot ten hoogste 78 weken kan worden verlengd, daarvoor was die verlenging niet gelimiteerd. Daarnaast is met de Wwz bepaald dat werknemers na de uitzendperiode (met uitzendbeding) maximaal twee jaar in tijdelijke dienst mogen zijn en niet meer dan drie opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen afsluiten. Met de invoering van de Wab is deze termijn verlengd naar drie jaar.

¹⁹⁶ Diris en Van Vliet (2023). *De langetermijnonwikkeling van uitzendwerkers op de arbeidsmarkt*.

¹⁹⁷ Heyma (2022). 'De economische ratio achter het gebruik van arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrecht*, p. 358.

¹⁹⁸ Stb 2014, 216.

Bij cao kan van deze maximale duur worden afgeweken naar een maximum van zes contracten in een periode van ten hoogste vier jaar en hier werd tot en met 1 januari 2023 ook gebruik van gemaakt. Ook werd door de Wwz bepaald dat wanneer de tijd tussen twee opeenvolgende overeenkomsten langer is dan zes maanden, de initiële uitzendovereenkomst (met uitzendbeding) weer in werking kan treden. In de cao Uitzendkrachten van de ABU en de NBBU-cao voor uitzendkrachten worden deze termijnen ook fases genoemd.¹⁹⁹

Door een steeds langer verblijf in het uitzendregime, niet alleen in fase A, maar ook via een grotere doorstroom naar fase B, is de gemiddelde baanzekerheid afgenomen.²⁰⁰ Om de werk- en inkomenszekerheid van uitzendwerknemers te vergroten, heeft de SER geadviseerd om de duur van fase A (het uitzendbeding en het onbeperkt gebruik van tijdelijke contracten en uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht (ULV)), wettelijk vast te stellen op 52 gewerkte weken bij een uitzendwerkgever. De mogelijkheid deze termijn bij cao te verlengen, vervalt. Hiermee wordt de maximale duur van fase A wettelijk verkort van 78 tot 52 weken. Conform het SER MLT-advies blijft het in fase A mogelijk om gebruik te maken van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht. Dit leidt ertoe dat in fase A nog gebruik kan worden gemaakt van het huidige oproepcontract.

Fase	Wettelijk	Cao ¹ 1-1-2023	Wetsvoorstel
A	26 weken, bij cao 78 weken	52 weken	52 weken
B	3 jaar, 3 contracten. Bij cao 4 jaar, 6 contracten	3 jaar, 6 contracten	2 jaar, 6 contracten

¹ De cao Uitzendkrachten van de ABU en de NBBU-cao.

De SER wil voorkomen dat uitzendkrachten langdurig in fase A blijven hangen. Na 26 weken van werk via een uitzendwerkgever kan nu (het contracteren in) fase A bij dezelfde uitzendwerkgever opnieuw starten. De SER stelt voor deze wettelijke onderbrekingstermijn te schrappen, behalve voor scholieren en studenten. Daardoor worden gewerkte weken via een uitzendwerkgever ook na een onderbreking van 26 weken bij elkaar geteld, waardoor uitzendkrachten eerder in fase B terechtkomen. Om uitzendwerknemers zo veel mogelijk gelijk te behandelen als andere werknemers met een tijdelijk contract, stelt de SER voor dat aansluitend op fase A voor het uitzenden wettelijk een aangepaste fase B gaat gelden van maximaal zes tijdelijke contracten gedurende 2 jaar. Dit betekent dat maximaal zes tijdelijke contracten mogen worden afgesproken in twee jaar tijd, maar ook dat deze fase maximaal twee jaar mag duren. Dit maakt dat het totaal van fase A en fase B drie jaar is. Daarna heeft de uitzendkracht recht op een arbeidsovereenkomst van onbepaalde tijd met het uitzendbureau. Daarmee is sprake van een halvering ten opzichte van de duur van fase B zoals nu kan worden afgesproken in de uitzend-cao. Sinds 1 januari 2023 is de duur van fase B door cao partijen al teruggebracht naar 3 jaar.

De Commissie Regulering van Werk (ook wel de commissie Borstlap) heeft in haar rapport ook een aanbeveling gedaan tot het verkorten van de duur van het uitzendregime.²⁰¹ Het voorstel van de Commissie Regulering van Werk was om de periode waarin door het uitzendbureau gebruik kan worden gemaakt van het uitzendbeding gedurende de terbeschikkingstelling van de uitzendwerknemer aan opdrachtgevers dwingendrechtelijk te maximeren op 26 weken. De overige uitzonderingen zouden moeten vervallen.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de termijnen zoals opgenomen in het SER MLT-advies over te nemen. Met de aanpassing van deze fases wordt de totale duur van uitzenden in een tijdelijk contract verkort. Hiermee wordt de duur van uitzenden meer in lijn gebracht met de duur van de ketenbepaling van 36 maanden. Alhoewel in het SER advies een langere termijn wordt geadviseerd dan de Commissie Regulering van Werk heeft voorgesteld, adviseren beide afschaffing van het driekwart-dwingend recht in fase A. Hieraan wordt met dit wetsvoorstel gehoor gegeven.

De meest onzekere fase wordt wettelijk verlengd, van 26 weken naar 52 weken. Echter doordat er straks geen afwijking meer mogelijk is via de cao tot een langere termijn, is er sprake van een beperking tot 52 weken. De afwijking via cao is immers niet meer toegestaan, waar dit tot nu toe wel gangbaar was in de cao voor uitzendkrachten. Voor uitzendkrachten die niet gebonden zijn aan een cao, is de verlenging van deze periode een verslechtering. Dit betreft ongeveer 10% van de uitzendkrachten. Zij kunnen langer in de zogenoemde fase A werken dan nu het geval. Voor het overgrote merendeel van de uitzendkrachten is de aanpassing naar 52 weken een verbetering. De regering heeft

¹⁹⁹ De ABU cao spreekt over fase A, B en C, de NBBU cao over fase 1, 2, 3 en 4.

²⁰⁰ SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 115.

²⁰¹ Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken*.

gekozen voor een vaste wettelijke termijn van 52 weken om juist het onderscheid tussen wettelijk of via cao te voorkomen. Hiermee is voor alle uitzendkrachten de termijn wettelijk gelijk en is er geen onderscheid meer in hoe lang een uitzendkracht via deze fases kan werken. Bovendien is de cao voor Uitzendkrachten tot nu toe algemeen verbindend verklaard, waardoor deze groep alsnog onder de langere termijn werkzaam was in fase A. In de periode van 52 weken blijft het mogelijk om een uitzendbeding op te nemen. Daarnaast wordt fase B verkort naar 6 contracten in 2 jaar. De rechtspositie van een uitzendkracht is straks in totaal drie jaar onzeker, waar dat nu vijf en een half jaar is. De uitzendwerkgever blijft nog altijd wendbaar, terwijl de rechtspositie van de uitzendkracht verbetert. Met de aanpassing van de duur van de fases van uitzenden wordt beoogd om werk- en inkomenszekerheid te vergroten. Door de duur van uitzenden te beperken, krijgen uitzendkrachten sneller recht op meer zekerheid. Uitzendwerk blijft van toegevoegde waarde op de arbeidsmarkt, daar verandert deze aanpassing niets aan. De positie van uitzendkrachten was echter aan verbetering toe.

5.2.2 Instellen administratieve vervaltermijn

Evenals bij de overige tijdelijke contracten, wordt een administratieve vervaltermijn ingesteld van 60 maanden, behalve voor studenten en scholieren met een bijbaan, daar blijft een onderbrekingstermijn van zes maanden gelden. De regering kiest bewust voor de term 'administratieve vervaltermijn' en niet voor 'onderbrekingstermijn', omdat dat laatste juist suggereert dat de termijn is bedoeld als onderbreking tussen twee reeksen tijdelijke contracten. Terwijl de regering juist beoogd dat een dergelijke draaideur bij werknemers niet meer mag voorkomen, behoudens specifieke uitzonderingen voor terugkerend tijdelijk werk, waaronder seizoenswerk, en studenten. Hiermee wordt aangesloten bij het voorstel voor de algemene aanpassing in de ketenbepaling, zie hiervoor paragraaf 3.2.1.

Uit recent onderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt in de uitzendsector een 'strategische herstart' in fase A of B regelmatig voor te komen (bij 10% van de uitzendkrachten in een onderzocht jaar). In hoeveel van de gevallen dit bewuste omzeiling van de ketenbepaling is, valt uit de cijfers niet af te leiden. Tot slot blijkt de periode waarop uitzendkrachten op een tijdelijk contract (in fase A of B) werken na inwerkingtreding van de Wwz te zijn toegenomen.²⁰²

In recent onderzoek is gekeken naar de duur tot terugkeer in een uitzendcontract in fase A en B bij dezelfde uitlener inzichtelijk gemaakt.²⁰³ Bij dit onderzoek is gekeken naar de periode voor en na de invoering van de Wwz. Met de Wwz is de tussenpoos voor uitzendcontracten verkort van 12 maanden naar 6 maanden. De meeste draaideurconstructies in fase A vinden direct na afloop van de tussenpoos plaats. Dit is na 6 maanden in de periode na de Wwz en na 12 maanden in de periode voor de Wwz.

Ruim 8 procent van de uitgestroomde uitzendkrachten vóór 2015 belandt direct na afloop van de tussenpoos in een draaideurconstructie (begin van de rode lijn), terwijl dit percentage in de periode vanaf 2015 oploopt tot ruim 16 procent (begin van de blauwe lijn).

²⁰² SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 55 en 56.

²⁰³ SEO 2023, *Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendcontracten*.

Figuur A laat het percentage zien dat na x maanden weer terugkeert naar fase A bij dezelfde uitlener.

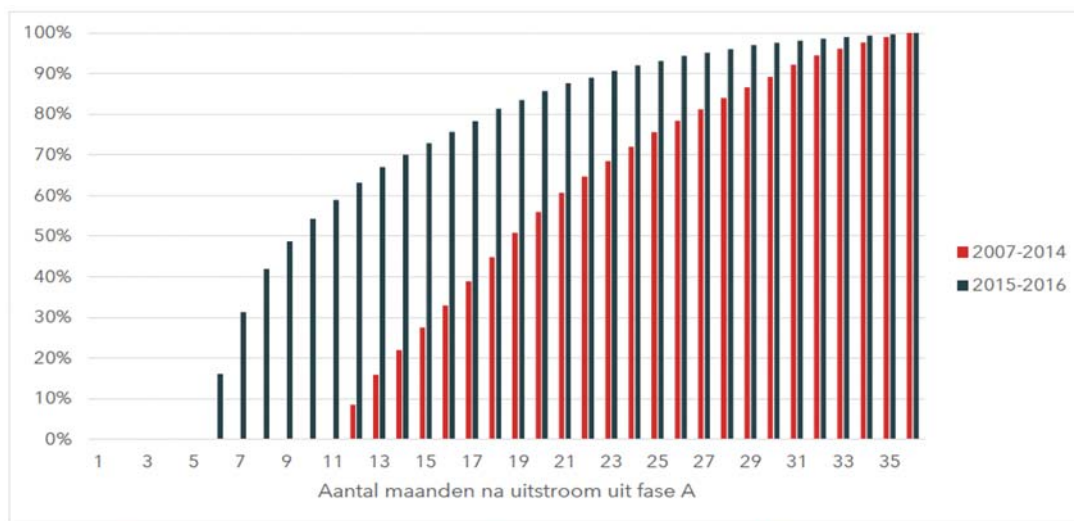


Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Deze figuur bevat het aandeel personen dat binnen x maanden weer terugkeert naar fase A bij dezelfde uitlener. Het aandeel is afgezet tegen het totaal aantal draaideurconstructies. De aandelen zijn gepresenteerd voor de uitzendcontracten in fase A die zijn beëindigd in de periode vóór juli 2014 (rode lijn) en de uitzendcontracten in fase A die zijn beëindigd vanaf juli 2015 (blauwe lijn).

Uit figuur B kan worden afgeleid dat na invoering van de Wwz bij ruim 80 procent van alle draaideurconstructies vanuit fase A de uitzendkracht binnen 18 maanden terugkeert in fase A bij dezelfde uitlener. Voor invoering van de Wwz duurde dat 27 maanden en had na 18 maanden nog slechts 45 procent van alle draaideurconstructies plaatsgevonden. Dat laat zien dat door een verkorting van de tussenpoos niet alleen het aantal draaideurconstructies toeneemt, maar dat het grootste deel van de uitzendkrachten ook eerder terugkeert in een tijdelijk contract bij dezelfde werkgever.

Figuur B



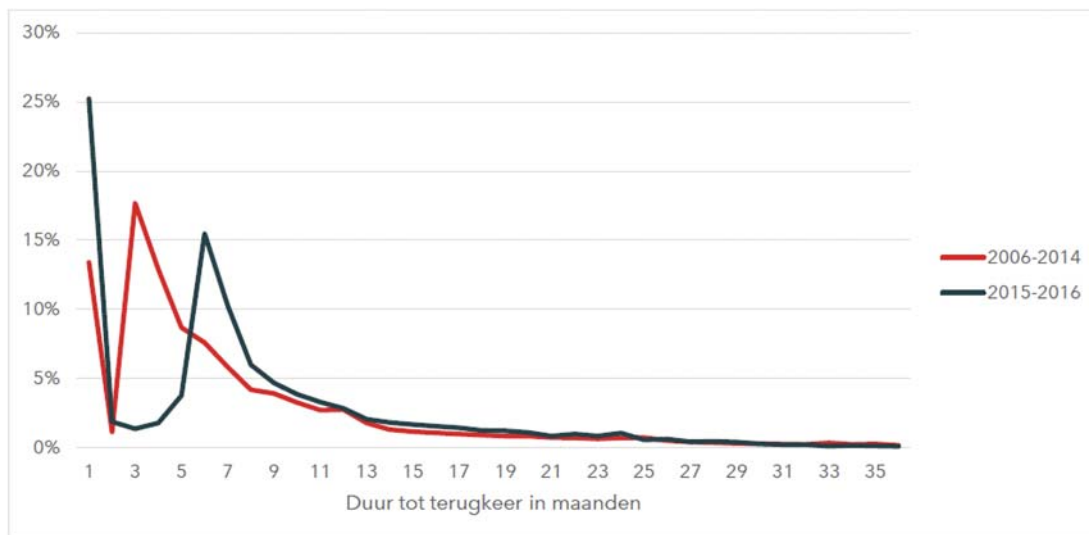
Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Deze figuur laat voor alle 36 maanden na uitstroom uit fase A zien hoeveel draaideurconstructies er voor die tijd hebben plaatsgevonden. Dit aantal wordt afgezet tegen het totaal aantal draaideurconstructies gedurende de drie jaar na uitstroom. In maand 36 staat het aandeel dus op 100 procent. Er wordt onderscheid gemaakt tussen uitzendcontracten in fase A die zijn beëindigd in de periode vóór juli 2014 (de rode balken) en de uitzendcontracten in fase A die zijn beëindigd vanaf juli 2015 (de blauwe balken).

Uit het onderzoek van SEO blijkt dat de meeste draaideurconstructies vanuit fase B ofwel direct na uitstroom, ofwel direct na afloop van de wettelijke tussenpoos plaatsvinden. Vóór de Wwz vond 13 procent van de draaideurconstructies direct na uitstroom uit fase B plaats en 18 procent na afloop van de tussenpoos van 3 maanden. Na invoering van de Wwz vond ruim 25 procent direct na uitstroom uit fase B plaats en 15 procent na afloop van de tussenpoos van 6 maanden.

Contracten in fase B met een onderbrekingstermijn korter dan de tussenpoos worden beschouwd als één contract. Terugkeer in een uitzendcontract in fase B bij dezelfde uitlener kan daarom alleen plaatsvinden na het verstrijken van de tussenpoos. Daarentegen worden uitzendcontracten in fase A niet samengevoegd met de contracten in fase B als de onderbrekingstermijn korter is dan de tussenpoos. Hierdoor kan het voorkomen dat draaieurconstructies plaatsvinden, terwijl de tussenpoos nog niet is verstreken. Daarom worden er in Figuur C duren gevonden van minder dan 3 of 6 maanden. Wettelijk gezien zou dit niet mogelijk moeten zijn.

Figuur C laat het aandeel personen zien dat binnen x maanden terugkeert in fase A of B bij dezelfde uitlener.

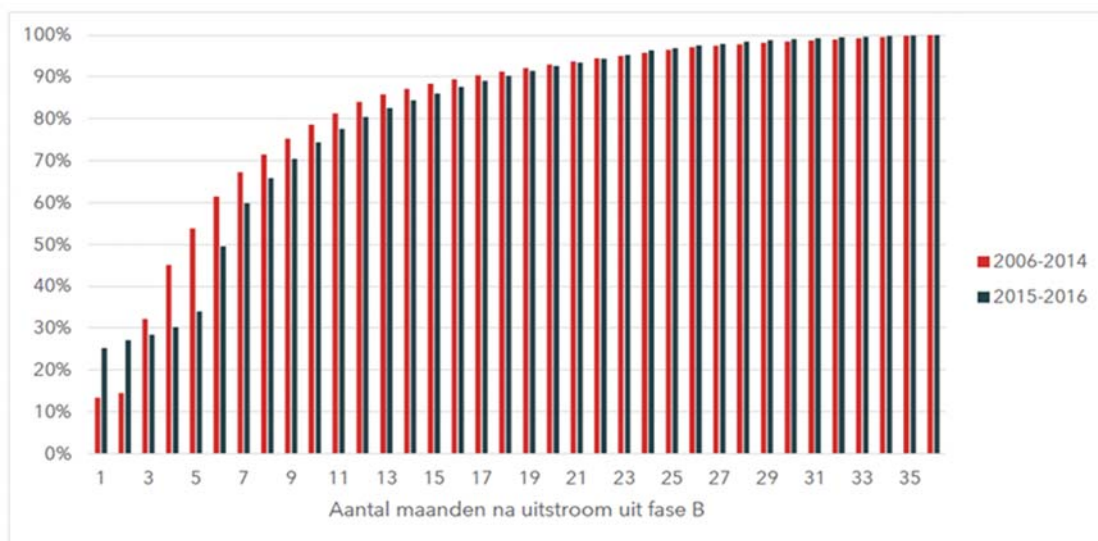


Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Deze figuur bevat het aandeel personen dat binnen x maanden weer terugkeert in fase A of B bij dezelfde uitlener. Het aandeel is afgezet tegen het totaal aantal draaieurconstructies. De aandelen zijn gepresenteerd voor de uitzendcontracten in fase B die zijn beëindigd in de periode vóór juli 2014 (rode lijn) en de uitzendcontracten in fase B die zijn beëindigd vanaf juli 2015 (blauwe lijn).

Uit figuur D kan worden afgeleid dat zowel voor als na invoering van de Wwz ongeveer 90 procent van alle draaieurconstructies binnen 18 maanden na uitstroom uit fase B plaatsvindt en (ruim) 80 procent binnen een jaar na uitstroom. Wel ligt het aandeel draaieurconstructies tussen drie maanden en een jaar na uitstroom uit fase B beduidend lager na invoering van de Wwz. Dat laat zien dat door een verlenging van de tussenpoos niet alleen het aantal draaieurconstructies afneemt, maar dat het grootste deel van de uitzendkrachten ook pas later terugkeert in een tijdelijk contract bij dezelfde werkgever.

Figuur D



Bron: CBS Microdata, Polisadministratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Deze figuur laat voor alle 36 maanden na uitstroom uit het uitzendcontract in fase B zien hoeveel draaideurconstructies er voor die tijd hebben plaatsgevonden. Dit aantal wordt afgezet tegen het totaal aantal draaideurconstructies gedurende de drie jaar na uitstroom. In maand 36 staat het aandeel dus op 100 procent. Er wordt onderscheid gemaakt tussen uitzendcontracten in fase B die zijn beëindigd in de periode vóór juli 2014 (de rode balken) en de uitzendcontracten in fase B die zijn beëindigd vanaf juli 2015 (de blauwe balken).

Voor uitzendarbeid gaat de administratieve vervalttermijn voor zowel fase A als fase B gelden. Indien de uitzendkracht tussentijds bij dezelfde inlenende onderneming gaat werken, ook al is dit via een ander uitzendbureau, is er sprake van een fase B contract. Dit geldt ook na afloop van fase B. Voor de berekening van de termijn van 60 maanden, worden ook perioden waarin arbeid wordt verricht die elkaar opvolgen mede in aanmerking genomen. De huidige mogelijkheid dat bij cao hiervan kan worden afgeweken, komt te vervallen. Dit is in lijn met het afschaffen van de afwijking via cao bij de ketenbepaling.

5.2.3 Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden

Huidige situatie

In de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (hierna: Waadi) zijn regels opgenomen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld. Een vorm van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten is uitzenden of payroll. Uitzendkrachten zijn in dienst van een uitzendbureau en worden vanuit het uitzendbureau aan een inlener ter beschikking gesteld voor arbeid. De arbeidsvoorwaarden van een uitzendkracht zijn gekoppeld aan de arbeidsvoorwaarden die gelden voor een werkende in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming. De Waadi bepaalt dat de uitlener aan de terbeschikkinggestelde arbeidskracht dezelfde arbeidsvoorwaarden met betrekking tot het loon en overige vergoedingen en op grond van een collectieve arbeidsovereenkomst of andere niet wettelijke bepalingen van algemene strekking die van kracht zijn binnen de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt, met betrekking tot de arbeidstijden, daaronder begrepen overwerk, rusttijden, arbeid in nachtdienst, pauzes, de duur van vakantie en het werken op feestdagen, dient toe te kennen als die welke worden toegekend aan werknemers, die in gelijke of gelijkwaardige functies werkzaam zijn in dienst van de inlener.²⁰⁴ De genoemde arbeidsvoorwaarden worden in de richtlijn betreffende uitzendarbeid (hierna: de Uitzendrichtlijn)²⁰⁵ ook wel essentiële arbeidsvoorwaarden genoemd.²⁰⁶ Zowel bij uitzend-cao als bij inleen-cao kan van deze gelijke behandelingsnorm worden afgeweken.²⁰⁷ Het huidige gelijke behandelingsvoorschrift in artikel 8 van de Waadi ziet alleen op de primaire arbeidsvoorwaarden en niet op de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals scholing en ontwikkeling, pensioen en bovenwettelijke regelingen bij ontslag.

²⁰⁴ Artikel 8 lid 1 Waadi.

²⁰⁵ Richtlijn 2008/104/EG.

²⁰⁶ Artikel 5 lid 1 Richtlijn 2008/104/EG.

²⁰⁷ Artikel 8 lid 4 Waadi.

In de cao voor uitzendkrachten van de ABU en NBBU wordt gebruik gemaakt van de afwijkmogelijkheid. In artikel 16 van de cao voor uitzendkrachten is de inlenersbeloning opgenomen. De inlenersbeloning bestaat sinds 1 januari 2023 uit tien elementen die elk ten minste gelijk zijn aan de beloning van de werknemer werkzaam in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de opdrachtgever, waar de uitzendkracht onder leiding en toezicht van die opdrachtgever zijn werkzaamheden verricht. In de cao voor uitzendkrachten zijn tevens bepalingen opgenomen ten aanzien van de andere arbeidsvoorwaarden, anders dan beloning.

Doordat niet alle arbeidsvoorwaarden ten minste dezelfde hoeven te zijn, kan concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvinden.²⁰⁸ Dit maakt dat uitzendkrachten goedkoper zijn voor een inlener dan het in dienst nemen van werknemers. De inlenende onderneming hoeft aan de uitzendkracht immers niet alle arbeidsvoorwaarden te geven die hij wel aan zijn eigen werknemers dient te geven, bijvoorbeeld op basis van een cao. Uurlonen van uitzendwerknemers zijn in de loop van de tijd meer vergelijkbaar geworden met de uurlonen van werknemers in tijdelijke loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten, maar (beide) blijven nog wel achter op de uurlonen van werknemers in vaste loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten.²⁰⁹ Uitzendwerk lijkt een opstap naar ander werk en naar meer uren, maar niet een opstap naar een beter betaalde baan. De 'pay gap' van uitzendwerk ligt zo rond de 15 procent op korte termijn. Ook op langere termijn blijft het verschil zo groot.²¹⁰

De regering vindt het onwenselijk dat op deze wijze de rechtspositie van uitzendkrachten, en terbeschikkinggestelde arbeidskrachten in het algemeen, minder is dan werknemers in dienst van een onderneming. Zoals reeds aangegeven wordt de toegevoegde waarde van uitzenden nog altijd gezien. Echter is de regering van mening dat terbeschikkinggestelde arbeidskrachten wel recht hebben op betere arbeidsvoorwaarden dan nu het geval is. Uit onderzoek is gebleken dat het meer gelijktrekken van arbeidsvoorwaarden met reguliere werknemers (onder andere via het loonverhoudingsvoorschrift) in de praktijk is terug te zien en dat dit ook tot een versterking van de positie van uitzendwerknemers heeft geleid.²¹¹ Onderstaand voorstel heeft de potentie de rechtspositie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten te verbeteren, concurrentie op arbeidsvoorwaarden af te remmen en malafide uitleners te weren. Ter beschikking stellen van arbeidskrachten zal duurder worden, maar de voordelen ervan (allocatie, opstap) blijven behouden. Uitleners zullen meer op de kwaliteit van hun dienstverlening gaan concurreren en dat is uiteindelijk voor iedereen, ook de inlenende ondernemingen, winst. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, en daarmee uitzendwerknemers, nog verder versterkt.

Overwegingen

In het SER MLT-advies is opgenomen dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden van de uitzendkracht vanaf de eerste werkdag 'ten minste gelijkwaardig' is aan het totaal aan arbeidsvoorwaarden van werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. Met de aanpassing is beoogd om de positie van uitzendkrachten te verbeteren en concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. De uitwerking hiervan ligt bij sociale partners. Dit uitgangspunt wordt met dit wetsvoorstel nader ingevuld.

Binnen de kaders van de Uitzendrichtlijn is het evenwel niet mogelijk om in de wet te regelen dat er sprake dient te zijn van ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden als het gaat om loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden. De Uitzendrichtlijn schrijft namelijk met betrekking tot deze arbeidsvoorwaarden (in de Uitzendrichtlijn worden deze 'essentiële' arbeidsvoorwaarden genoemd) voor dat het om 'ten minste dezelfde' arbeidsvoorwaarden moet gaan.²¹² Waar het SER-voorstel voorschrijft dat de arbeidsvoorwaarden 'ten minste gelijkwaardig' dienen te zijn past dit voor de essentiële arbeidsvoorwaarden niet binnen de Europeesrechtelijke kaders, waarmee in de uitwerking van het wetsvoorstel rekening moet worden gehouden. Bovendien heeft het Europese Hof van Justitie in december 2022 een uitspraak gedaan over de voorwaarden bij een afwijking bij cao van de essentiële arbeidsvoorwaarden.²¹³ Het Hof heeft in het arrest overwogen, dat als bij cao een afwijking van essentiële arbeidsvoorwaarden ten nadele van uitzendkrachten tot

²⁰⁸ Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid*.

²⁰⁹ SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 62.

²¹⁰ Diris en Van Vliet (2023). 'De langetermijnonwikkeling van uitzendwerkers op de arbeidsmarkt', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrecht*, p. 378 en 379.

²¹¹ SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 113 en het rapport 'Meer zekerheid voor meer mensen' focusgroepen met de doelgroep (werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid-voorjaar 2023.

²¹² Artikel 5 Richtlijn 2008/104/EG.

²¹³ HvJ EU 15 december 2022, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983 (Timepartner Personalmanagement GmbH).

een verschil in behandeling wordt toegestaan, de algemene bescherming van de uitzendkrachten alleen gewaarborgd is als zij in ruil daarvoor voordelen ontvangen om het effect van dit verschil in behandeling te compenseren. Belangrijk is daarbij de overweging dat essentiële arbeidsvoorwaarden enkel minder gunstig mogen zijn als dit wordt gecompenseerd met betrekking tot de essentiële arbeidsvoorwaarden. Zie voor nadere toelichting paragraaf 5.3.

In de uitwerking van het SER MLT-advies zijn verschillende varianten besproken met sociale partners. Zo is besproken om de afwijking via de cao te begrenzen. Dit door wettelijk te regelen dat er sprake dient te zijn van 'ten minste dezelfde' arbeidsvoorwaarden, waarvan bij cao kan worden afgeweken indien sprake is van een gelijkwaardig niveau van het totaal aan arbeidsvoorwaarden. Voorts is overwogen om de afwijking via de cao anders vorm te geven, door bijvoorbeeld enkel de overige arbeidsvoorwaarden via de cao gelijkwaardig te laten zijn en daarmee een afwijking van het eerste lid via de cao niet meer toe te staan. Het voorstel dat hieronder nader is uitgewerkt lijkt het meest dichtbij het doel van het SER MLT-advies te staan op dit punt, namelijk het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden maar met behoud van de rol van sociale partners. Middels onderstaand voorstel kan het totaal aan arbeidsvoorwaarden (via de cao) ten minste gelijkwaardig worden gemaakt. Dit leidt ertoe dat uitzendkrachten niet meer minder kunnen krijgen dan ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Hierdoor wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden uitgesloten maar behouden sociale partners ook een rol in het systeem.

Voorstel

Arbeidsvoorwaarden van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, niet zijnde payroll, met betrekking tot loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden moeten, net als nu al het geval, ten minste dezelfde zijn ten opzichte van werknemers in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener. Op dit punt wijzigt de wet niet. Ten aanzien van de overige arbeidsvoorwaarden wordt voorgesteld om te bepalen dat deze ten minste gelijkwaardig moeten zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener. De invulling van wat gelijkwaardig is, dient te worden vastgelegd in de cao. Indien geen cao geldt, informeert de werkgever de uitzendkracht over de vormgeving van zijn arbeidsvoorwaarden zoals bedoeld in artikel 8 van de Waadi op grond van artikel 7:655, eerste lid, onder I van het BW. Dit sluit aan bij de huidige praktijk, waar werkgevers al op grond van dit artikel uitzendkrachten moeten informeren over de arbeidsvoorwaarden die volgen uit artikel 8 en 8a van de Waadi.

Het Hof legt in het hierboven genoemde arrest geen verplichting op aan lidstaten om de voorwaarden die voortvloeien uit dit arrest ten aanzien van de algemene bescherming van uitzendkrachten wettelijk te verankeren. Echter is het voorstel om de wet ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten te wijzigen en omwille van de rechtszekerheid vindt de regering het gewenst om dit punt hierin mee te nemen. Dit leidt tot het volgende voorstel ten aanzien van de afwijking via cao met betrekking tot loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden.

Bij cao van de uitlener kan een ten minste gelijkwaardig totaal aan arbeidsvoorwaarden worden afgesproken, waar loon en overige vergoedingen en de regelingen over arbeids- en rusttijden eveneens ten minste gelijkwaardig dienen te zijn. Afwijking van een loonelement dient dus te worden gecompenseerd binnen het totaal aan loon en overige vergoedingen. Dit kan niet worden gecompenseerd met een andere 'overige' arbeidsvoorwaarde. Andersom kan dit wel plaatsvinden; overige arbeidsvoorwaarden kunnen worden gecompenseerd met loon, zolang dit ten minste een gelijkwaardig niveau heeft. Ook het uitzendpensioen behoort tot dit pakket, waarbij het uitzendpensioen een marktconform niveau krijgt, de uitwerking hiervan ligt bij sociale partners.

Dit betekent dat er twee toetsen plaatsvinden:

1. De eerste toets is of het totaal aan arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig is ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener.
2. De aanvullende toets is of het totaal aan essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig is. De elementen behoeven niet dezelfde te zijn, zolang het totaal aan essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig is.

Afwijking via de cao

De Waadi voorziet in een afwijkingsmogelijkheid bij cao van het voorschrift dat loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden ten minste dezelfde moeten zijn, maar bevat geen prioriteitsvereiste tussen de uitleen-cao en de inleen-cao. In de praktijk heeft dit tot onduidelijkheid geleid, omdat de Waadi als zodanig niet aangeeft welke cao voorrang heeft. Om hierin meer duidelijkheid te verschaffen, stelt de regering voor dat afwijking uitsluitend nog wordt toegestaan via de uitleen-cao. Dit draagt bij de aan de transparantie ten aanzien van de rechten voor de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Bovendien draagt het bij aan de rechtsduidelijkheid.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat bij deze mogelijkheid tot afwijking bij cao het reguliere cao-recht geldt. Dit betekent dat als de bepalingen van een cao algemeen verbindend zijn verklaard (avv'd), de bepalingen opgenomen in die avv-cao voor de gehele bedrijfstak gelden. Alle werkgevers die onder die bedrijfstak-cao vallen, zijn dan verplicht om deze avv'de bepalingen na te leven, ook als zij zelf een andere cao hebben afgesloten. Tijdens de looptijd van het besluit tot algemeenverbindend-verklaring (avv) kan alleen die andere cao gelden indien voor deze cao een dispensatie geldt. Dat kan op twee manieren. Ten eerste kunnen partijen bij de bedrijfstak-cao (waarvoor de avv is aangevraagd) die andere cao geheel of gedeeltelijk dispensereren van de bedrijfstak-cao. Daarnaast kan de andere cao tijdens de avv-procedure door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gedispenseerd van het avv-besluit.

Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden

Van belang bij deze aanpassing is wat moet worden verstaan onder gelijkwaardigheid. Het SER MLT-advies is hierin duidelijk; dit is aan sociale partners. Sociale partners dienen in de uitleen-cao vast te leggen hoe de gelijkwaardigheid wordt vormgegeven. Dit dient op een dusdanige manier te zijn opgenomen dat duidelijk is waar uitzendkrachten aanspraak op maken. Daarmee wordt bewerkstelligd dat terbeschikkingstelling van arbeidskrachten niet wordt gebruikt om arbeidskosten te verlagen of arbeidsrechtelijke risico's uit de weg te gaan. Het gaat om 'ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden' vanaf de eerste werkdag.

In het geval er geen uitleen-cao is of geldt, dienen de overige arbeidsvoorwaarden alsnog ten minste gelijkwaardig te zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming. Voor deze gevallen acht de regering het van belang om hier enige handvatten in te geven. In deze gevallen zal de gelijkwaardigheid namelijk moeten worden vastgesteld door de werkgever. De uitzendkracht moet op grond van artikel 7:655, eerste lid, onder I, van het BW hierover door de werkgever over op de hoogte worden gesteld.

De overige arbeidsvoorwaarden dienen ten minste gelijkwaardig te zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlener. Onder overige arbeidsvoorwaarden wordt verstaan, alle arbeidsvoorwaarden niet zijnde loon en overige vergoedingen en regelingen rondom arbeids- en rusttijden. Onder overige arbeidsvoorwaarden vallen bijvoorbeeld scholing en ontwikkeling, pensioen en bovenwettelijke regelingen bij ontslag. De arbeidsvoorwaarden die bij de inlener van toepassing zijn, zijn vastgelegd in de arbeidsovereenkomst en/of de van toepassing zijnde cao of arbeidsvoorwaardenregeling. Wettelijke regelingen, bijvoorbeeld de transitievergoeding, vallen niet onder de arbeidsvoorwaarden zoals opgenomen in artikel 8 van de Waadi. Deze behoeven dan ook niet ten minste dezelfde of ten minste gelijkwaardig te zijn. Indien er sprake is van bovenwettelijke afspraken, zullen deze wel moeten worden meegenomen in het totaal aan gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden.

Onder gelijkwaardig moet worden verstaan een voorziening in geld of in natura (of een combinatie daarvan) welke het equivalent vormt van hetgeen waarop een werknemer aanspraak kan maken. Hiermee wordt aangesloten bij de werkwijze van een eerdere gelijkwaardige voorziening, te weten de billijke vergoeding in plaats van de transitievergoeding. De Hoge Raad heeft over deze voorziening eerder uitspraak gedaan over hoe kan worden getoetst of sprake is van een gelijkwaardige voorziening.²¹⁴ Voor de bepaling of er sprake is van gelijkwaardigheid moet worden gekeken naar hetgeen de werknemer recht op zou hebben indien hij in een gelijke/gelijkwaardige functie werkzaam zou zijn bij de inlenende onderneming. Vervolgens dienen de arbeidsvoorwaarden van de uitzendkracht hiermee te worden vergeleken om te beoordelen of sprake is van een ten minste gelijkwaardig totaal aan arbeidsvoorwaarden. De gelijkwaardigheid dient op individueel niveau beoordeeld te worden. Hetgeen aansluit bij de huidige praktijk bij de beoordeling van de eerder genoemde inlenersbeloning. Voor de gelijkwaardigheid wordt gekeken naar de waarde van deze arbeidsvoorwaarden, waarmee arbeidsvoorwaarden op geld waardeerbaar dienen te zijn. Hierbij dient tevens rekening te worden gehouden met toekomstige voorzieningen. Wat betekent dat bij de bepaling van wat als gelijkwaardig moet worden gezien, ook wordt gekeken naar arbeidsvoorwaarden die in de toekomst worden toegekend. Hiermee wordt bedoeld dat als bij de inlenende onderneming een bepaalde voorziening kan worden opgebouwd, waar de uitzendkracht geen mogelijkheid toe heeft, dit moet worden meegenomen. Dit gaat niet zo ver dat moet worden gekeken naar voorzieningen waar de gelijke/gelijkwaardige werknemer bij de inlener nu geen aanspraak op kan maken, maar (mogelijk) in de toekomst wel. Hierbij kan worden gedacht aan het toekennen van extra vakantiedagen vanaf een bepaalde leeftijd.

De regering onderkent dat het voor werkgevers een ingewikkelde rekensom kan worden. Sommige arbeidsvoorwaarden zullen zich ook niet altijd even goed lenen voor korte dienstverbanden, bijvoorbeeld het in internetconsultatie genoemde voorbeeld uit de Cao Rijk. Waar werknemers de mogelijkheid hebben om in vijf kalenderjaren 750 euro te declareren voor inrichting thuiswerkplek en/of

²¹⁴ HR 29 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:449.

verduurzaming van de woning. Aangezien alle arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig dienen te zijn, ziet de regering geen mogelijkheid om deze arbeidsvoorwaarden in zijn geheel buiten beschouwing te laten. Bovendien blijft de concurrentie op arbeidsvoorwaarden dan alsnog bestaan. De regering geeft enkel handvatten voor het berekenen van deze gelijkwaardigheid. Uiteindelijk is het aan de werkgever om hier een afweging in te maken. De regering benadrukt dat gelijkwaardig niet betekent gelijk. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) moet in haar onderzoek kunnen vaststellen welke arbeidsvoorwaarden zijn toegekend en op welke arbeidsvoorwaarden dit is gebaseerd. Het verslag van het onderzoek van de Arbeidsinspectie kan door de rechter worden gebruikt om de gelijkwaardigheid te toetsen.

Het gaat er uiteindelijk om dat de werkgever inzichtelijk kan maken hoe deze gelijkwaardigheid is vormgegeven. De werkgever heeft hierin dus een zekere mate van vrijheid. Bij toekomstige voorzieningen zou bijvoorbeeld ook naar rato kunnen worden uitgekeerd, afhankelijk van de duur van de opdracht bij de inlenende onderneming. De werkgever kan er ook voor kiezen om deze arbeidsvoorwaarden bijvoorbeeld bij het einde van de opdracht uit te betalen of op een vast tijdstip in het jaar. Hierbij kan worden gedacht aan de wijze waarop de vakantie-uitkering wordt betaald.

Het is voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen niet altijd helder wanneer arbeidsvoorwaarden bij de inlenende onderneming wijzigen. Terwijl dit met dit wetsvoorstel des te meer van belang wordt. Met dit wetsvoorstel wordt de inlenende onderneming dan ook verplicht om bij (tussentijdse) wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden, dit bij de uitlenende onderneming te melden. Hierbij is van belang dat deze melding tijdig wordt gedaan, zodat de uitlenende onderneming hierop kan anticiperen.

Het is aan sociale partners om bij de cao afspraken hier duidelijkheid over te geven. Waarbij van belang is dat er sprake is van twee toetsen. Het totaal aan arbeidsvoorwaarden dient ten minste gelijkwaardig te zijn én het totaal aan essentiële arbeidsvoorwaarden dient ten minste gelijkwaardig te zijn. Indien geen cao van toepassing is, dienen overige arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig te zijn aan de arbeidsvoorwaarden van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlener. In dit geval dient de werkgever in de uitzendovereenkomst vast te leggen hoe deze gelijkwaardigheid wordt vormgegeven.

Uiteindelijk dient de rechter te kunnen toetsen of de algemene bescherming van uitzendkrachten is nagekomen. Het is derhalve van belang dat transparant is hoe de gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden is vormgegeven en hoe deze arbeidsvoorwaarden zijn gewaardeerd.

Uitzendpensioen

Ook het uitzendpensioen dient mee te worden genomen in de gelijkwaardigheid van de overige arbeidsvoorwaarden. De hoogte en de vormgeving van het pensioen is bij uitstek een onderwerp van sociale partners. Er is dan ook overeengekomen dat het uitzendpensioen een marktconform niveau heeft. Sociale partners stellen vast wat marktconform is.

Dit is een substantiële verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De werkgeverspremie voor het uitzendpensioen is sinds 1 januari 2023 gesteld op 8%. De gemiddelde werkgeverspremie in Nederland is 15,8%. Waarbij er de nodige verschillen zijn in de sectoren en bedrijfstakpensioenfondsen. Het uitzendpensioen zal worden meegenomen in de gelijkwaardigheid van de overige arbeidsvoorwaarden. Dit in vergelijking met een werknemer in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming.

Toezicht en handhaving

De Arbeidsinspectie is toezichthouder op de Waadi. De Arbeidsinspectie kan dan ook ten behoeve van de toets voor naleving van hoofdstuk 2 en 3 van de Waadi informatie opvragen bij de inlener en de uitlener. Ook hier is de controleerbaarheid en handhaafbaarheid een punt van aandacht. Op grond van artikel 15 van de Waadi kan een melding worden gedaan tot niet-naleving van onder andere artikel 8 van de Waadi, ook wel het loonverhoudingsvoorschrift of de loonverhoudingsnorm. Met de aanpassing van dit artikel is het ook van belang dat de Arbeidsinspectie de naleving kan blijven toetsen. Hierbij is van belang dat de Arbeidsinspectie niet toetst of de definitie van gelijkwaardigheid zoals vastgesteld door de werkgever of opgenomen in de cao de juiste is. Zoals hierboven toegelicht is de uiteindelijke toets van gelijkwaardigheid aan de rechter. De Arbeidsinspectie toetst of de terbeschikkinggestelde arbeidskracht ook daadwerkelijk die arbeidsvoorwaarden krijgt.

De Arbeidsinspectie dient op dit moment al te kunnen controleren of sprake is van ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden ten aanzien van loon en overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden. Aanvullend dienen zij te kunnen controleren of de uitzendkracht de overige arbeidsvoorwaarden die

ten minste gelijkwaardig zijn, krijgt conform hetgeen is afgesproken. Dit wetsvoorstel verandert de rol van de Arbeidsinspectie niet. Wel dient de Arbeidsinspectie meer informatie op te vragen om de naleving te kunnen controleren. Hiervoor kan de Arbeidsinspectie informatie op vragen bij de in- en uitlener. Indien in de uitleencao een totaal aan gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden is opgenomen, dient eveneens te kunnen worden gecontroleerd of de arbeidskracht deze arbeidsvoorwaarden krijgt. Zoals eerder benoemd, is het aan sociale partners om vast te leggen wanneer sprake is van gelijkwaardigheid. Dit dient op dusdanige wijze te zijn onderbouwd, dat de Arbeidsinspectie (en eventueel de rechter) aan de hand daarvan kan beoordelen welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn op de uitzendkracht. Het verslag van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van een onderzoek, zou door de rechter kunnen worden gebruikt om de gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaarden te toetsen. De Arbeidsinspectie zal in haar verslag een weergave geven van welke arbeidsvoorwaarden zijn toegekend aan de uitzendkracht en welke arbeidsvoorwaarden bij de inlenende onderneming gelden.

5.3 Internationaalrechtelijke aspecten

De eerder genoemde Uitzendrichtlijn²¹⁵ is van toepassing op werknemers met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitzendbureau, die ter beschikking worden gesteld van inlenende ondernemingen om onder toezicht en leiding van genoemde ondernemingen tijdelijk te werken. De Uitzendrichtlijn heeft tot doel de bescherming van uitzendkrachten te verbeteren. In artikel 5 van de Uitzendrichtlijn is het beginsel van gelijke behandeling opgenomen.

Op grond van de Uitzendrichtlijn hebben uitzendkrachten recht op ten minste dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden als een werknemer bij de inlenende onderneming. Afwijking van dit beginsel is mogelijk via een cao. Hierbij dient de algemene bescherming van uitzendkrachten in acht te worden genomen (artikel 5, derde lid, van de uitzendrichtlijn).

Met dit wetsvoorstel wordt een aanpassing van deze kaders voorgesteld, waarbij de rechtspositie van uitzendkrachten wordt verbeterd. De huidige wetgeving voldoet reeds aan de vereiste van de uitzendrichtlijn op dit punt. Echter is verbetering mogelijk en ook wenselijk. Aanvullend op het SER MLT-advies wordt tevens een arrest van het Hof meegenomen. Alhoewel het Hof geen verplichting oplegt aan lidstaten om deze uitspraak te implementeren, acht de regering het gewenst dit wel mee te nemen.

Het Hof heeft in het arrest overwogen, dat als bij cao een afwijking van essentiële arbeidsvoorwaarden ten nadele van uitzendkrachten tot een verschil in behandeling wordt toegestaan, deze algemene bescherming alleen gewaarborgd is als zij in ruil daarvoor voordelen ontvangen om het effect van dit verschil in behandeling te compenseren. Belangrijk is daarbij de overweging dat essentiële arbeidsvoorwaarden enkel minder gunstig mogen zijn als dit wordt gecompenseerd met betrekking tot de essentiële arbeidsvoorwaarden. Het Hof heeft daarbij aangegeven dat de verplichting van inachtneming van de algemene bescherming van de uitzendkrachten niet alleen geldt indien de betrokken uitzendkracht aan het uitzendbureau is gebonden door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en juist voor uitzendkrachten met een contract voor bepaalde tijd extra van belang is.

Bijgevolg moet eerst worden nagegaan welke essentiële arbeidsvoorwaarden voor de uitzendkracht zouden gelden indien hij voor dezelfde functie rechtstreeks door de inlenende onderneming in dienst zou zijn genomen. Vervolgens dienen die essentiële arbeidsvoorwaarden te worden vergeleken met die welke voor de uitzendkracht gelden krachtens de collectieve overeenkomst die daadwerkelijk op hem van toepassing is.²¹⁶ Teneinde te garanderen dat de algemene bescherming van de uitzendkrachten is gewaarborgd, moet ten slotte worden onderzocht of de toegekende compenserende voordelen het verschil in behandeling kunnen neutraliseren.

Lidstaten hoeven geen gedetailleerde voorwaarden en criteria te stellen waar cao's aan dienen te voldoen. De cao's waarin een verschil in behandeling ten aanzien van de essentiële arbeidsvoorwaarden ten nadele van de uitzendkracht wordt toegestaan, moeten kunnen worden getoetst bij de rechter. Met als doel toetsing of algemene bescherming is nagekomen.

Het Hof legt in het hierboven genoemde arrest geen verplichting op aan lidstaten om dit arrest wettelijk te verankeren. Echter is het voorstel om de wet ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten te wijzigen en omwille van de rechtszekerheid vindt de regering het gewenst om deze kaders ook wettelijk vast te leggen. Hetgeen is meegenomen in bovengenoemd voorstel.

In artikel 4 van de Uitzendrichtlijn is opgenomen dat beperkingen op de inzet van uitzendkrachten

²¹⁵ Richtlijn 2008/104/EG.

²¹⁶ Zie naar analogie arrest van 12 mei 2022, Luso Temp (C-426/20, EU:C:2022:373).

uitsluitend kunnen worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang. Deze redenen van algemeen belang zien op de bescherming van uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen. Aangezien met dit wetsvoorstel verder wordt gegaan dan noodzakelijk op basis van de Uitzendrichtlijn, geeft de regering een onderbouwing hiervoor. Alle overige arbeidsvoorwaarden dienen ten minste gelijkwaardig te zijn, dit leidt ertoe dat uitzenden duurder wordt. Vanuit Europeesrechtelijk oogpunt kan dit derhalve worden gezien als een beperking op de inzet van uitzendkrachten. De regering is van mening dat deze beperking gerechtvaardigd is, nu dit bijdraagt aan de bescherming van uitzendkrachten. Doordat uitzendkrachten recht hebben op ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden krijgen zij een betere rechtspositie. Zij worden immers op gelijkwaardige wijze behandeld als werknemers rechtstreeks in dienst bij de inlenende onderneming. Zoals reeds in paragraaf 5.2.3 uiteengezet, kan onder uitzendkrachten en werknemers concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvinden.²¹⁷ Dit maakt dat uitzendkrachten goedkoper zijn voor een inlener dan het in dienst nemen van werknemers. De inlenende onderneming hoeft aan de uitzendkracht immers niet alle arbeidsvoorwaarden te geven die hij wel aan zijn eigen werknemers dient te geven, bijvoorbeeld op basis van een cao. Uurlonen van uitzendwerknemers zijn in de loop van de tijd meer vergelijkbaar geworden met de uurlonen van werknemers in tijdelijke loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten, maar (beide) blijven nog wel achter op de uurlonen van werknemers in vaste loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten.²¹⁸ Uitzendkrachten verdienen gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden als werknemers rechtstreeks in dienst bij de inlenende onderneming.

De bepalingen in de Uitzendrichtlijn verzetten zich overigens niet tegen een dergelijke maatregel. De richtlijn laat onverlet dat voor bepaalde werknemers gunstiger bepalingen worden ingevoerd. De regering acht dit gerechtvaardigd. In dit geval is het in het kader van het algemeen belang noodzakelijk deze gunstiger bepalingen in te voeren voor uitzendwerknemers om ontduiking van de cao te voorkomen en een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen. De voorgestelde maatregelen zijn proportioneel, omdat het gebruik van uitzenden mogelijk blijft, zij het onder gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor deze specifieke groep werknemers. Ook bij internationaal uitzenden, payrolling, en intraconcern uitzenden is dit onderscheid gerechtvaardigd. De Detacheringsrichtlijn staat immers toe dat uitzendkrachten uit een andere lidstaat op dezelfde manier worden behandeld als uitzendkrachten die Nederland als gewoonlijk werkland hebben. Daarbij is relevant dat met de herziening van de Detacheringsrichtlijn het beginsel «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats» sterker gaat gelden voor gedetacheerde werknemers, zodat ook voor hen de regels inzake bezoldiging van de gastlidstaat gelden, zoals bepaald bij wet of algemeen verbindende collectieve overeenkomsten. Daarnaast moet het beginsel van gelijke behandeling met lokale uitzendkrachten ook worden toegepast op gedetacheerde uitzendkrachten. De Waadi kent al geen onderscheid tussen buitenlandse en Nederlandse uitzendkrachten. De wijziging van de richtlijn is in lijn met de hier gemaakte keuzes.

6 Rechtsbescherming

6.1 Algemene rechtsbescherming

Het is belangrijk dat werknemers, zeker flexibele werknemers, hun rechten kunnen effectueren als hun werkgever zich niet aan de wet houdt. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd welke rechtsbescherming geldt bij de rechten die volgen uit dit wetsvoorstel en welke waarborgen er zijn om te zorgen voor een adequate toegang tot rechtsbescherming.²¹⁹ Dit hoofdstuk heeft ook veel raakvlakken met paragraaf 8.1.1 over het doenvermogen en handelingsperspectief van de werknemer.

In eerste instantie is het belangrijk dat werknemers op de hoogte zijn van de nieuwe rechten en plichten. In de arbeidsmarktbrief van 3 april 2023 is aangegeven dat er momenteel gekeken wordt naar een versterking van de informatiepositie van de werknemer en zijn toegang tot het recht.²²⁰ Dit traject loopt overigens separaat van dit wetsvoorstel. In de Kamerbrief van 20 oktober 2023 is nader toegelicht dat de toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers wordt verbeterd met een pakket bestaand uit drie componenten.²²¹

Ten eerste wordt voorzien in een betere informatievoorziening voor met name arbeidsmigranten, zowel in generieke zin als voor individuele rechtzoekenden. De maatregelen bestaan uit digitale informatiepunten voor arbeidsmigranten, overheidsinformatie in landen van herkomst, het benutten van contactmomenten van de RNI-loketten voor overheidsinformatie en fysieke en mobiele loketten

²¹⁷ Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid*.

²¹⁸ SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 62.

²¹⁹ Ook naar aanleiding van de motie van Nispen, Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 750.

²²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

²²¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223, p. 4.



voor arbeidsmigranten. Verbeterde informatievoorziening voor kwetsbare werknemers in het algemeen wordt hiermee ook geadresseerd.

Ten tweede wordt de adviesverlening aan rechtzoekenden versterkt. Het uitbouwen van de samenwerking met het Juridisch Loket en andere organisaties biedt mogelijkheden om de toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers te versterken. Zij spelen een belangrijke rol in de advies- en hulpverlening aan rechtzoekenden. Indien nodig wordt hierbij doorverwezen naar bemiddeling of rechtsbijstand.

Tot slot is laagdrempelige geschilbeslechting via de kantonrechter van belang. De Minister voor Rechtsbescherming bereidt een AMvB voor om experimenten bij de nabijheidsrechter mogelijk te maken. Het doel van het experiment is te onderzoeken of de experimentele procedure ertoe leidt dat de drempel om een dergelijke zaak bij de rechtbank aanhangig te maken en verweer te voeren wordt verlaagd, de procedure eenvoudig, snel en effectief kan worden doorlopen en een geschil vaker op minnelijke wijze kan worden opgelost.

Specifiek voor dit wetsvoorstel zal de rijksoverheid een publiekscampagne opzetten, in samenspraak met partijen zoals de vakbonden en het juridisch loket. Daarbij zal expliciet ingezet worden op het bereiken van doelgroepen die niet automatisch zelf deze informatie zullen opzoeken, zoals jongeren, ouderen, praktisch opgeleiden en arbeidsmigranten. Dit zal gebeuren via de reguliere kanalen, zoals rijksoverheid.nl, maar ook via social media. Daarbij zal ook gekeken worden naar eerdere campagnes, zoals de campagne 'Weet wat je tekent', die voor en mede door jongeren is opgezet en initiatieven om arbeidsmigranten te informeren, zoals www.workinnl.nl.²²² Hierbij zal ook gezorgd worden voor aansluiting bij organisaties die zich richten op adviesverlening, zoals de vakbonden, het Juridisch Loket en de Stichting Fairwork. Zo heeft het juridisch loket al standaard voorbeeldbrieven voor bijvoorbeeld loonvorderingen, en een verzoek om een vast aantal uren.²²³

Daarnaast zijn er organisaties waar werknemers voor specifieke onderdelen terecht kunnen bij klachten. Zo kunnen werknemers die vermoeden dat de regels voor gelijke beloning van uitzendkrachten die in de Waadi zijn geregeld worden overtreden terecht bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.²²⁴ Op verzoek van een werknemer of een vakbond kan de Nederlandse Arbeidsinspectie onderzoek doen of de regels van de Waadi overtreden worden. Met dit verslag kan de werknemer zijn achterstallig loon vorderen in een civiele procedure. Ook kunnen uitzendkrachten melding doen bij de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten, de SNCU. Dit kan in het Nederlands, Engels, Pools, Roomeens en Spaans, de meest voorkomende talen van buitenlandse uitzendkrachten die werkzaam zijn in Nederland. Hierdoor staan uitzendwerknemers er niet alleen voor als zij vermoeden dat er sprake is van onderbetaling.

Als laatste staat de gang naar de civiele rechter open als de werkgever ook na gesprekken en mogelijk hulp van bovenstaande partijen zich niet aan de wet blijft houden. Bij de start van bovenstaand experiment kunnen ook flexibele werknemers hier gebruik van maken. In veel gevallen zal het een loonvordering betreffen.

In het huidige recht zijn al bijzondere regelingen getroffen om de werknemer op dit punt rechtsbescherming te bieden. Zo kan een loonvordering tot 5 jaar na dato worden ingediend. Daarnaast heeft een werknemer wiens loon te laat of te weinig is betaald ook recht op wettelijke verhoging en wettelijke rente. Dit gaat in vanaf de vierde werkdag dat de werkgever te laat is met het betalen van het loon.

Waar nodig heeft de regering een bijzondere beschermingsbepaling voorgesteld in dit wetsvoorstel. Zo is er een bijzondere loonvordering mogelijk bij het onterecht afsluiten van een nulurencontract. Dit betekent dat de werknemer op basis van de eerder gewerkte arbeidsomvang een loonvordering kan indienen, ook voor de uren dat de werkgever de werknemer niet oproept. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1. Daarnaast wordt een benadelingsverbod voorgesteld. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

6.2 Invoering benadelingsverbod

Het is belangrijk dat werknemers, zeker flexibele werknemers, zich beschermd voelen om hun rechten te kunnen effectueren als hun werkgever zich niet aan de wet houdt. In een aantal wetsartikelen is reeds ter implementatie van Europese richtlijnen bepaald dat de werkgever de werknemer niet mag

²²² Weet wat je tekent | Hoe werkt Nederland.

²²³ Voorbeeldbrieven | Het Juridisch Loket.

²²⁴ Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl).

benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer bepaalde rechten geldend maakt. Het betreft hier een vorm van benadelingsbescherming. Het is niet meer dan logisch om te verduidelijken dat deze bescherming geldt voor alle rechten die werknemers aangaan, niet alleen de rechten die toevallig vanuit Europese richtlijnen volgen. Zo zou het vreemd zijn dat werknemers die onvoorspelbaar werk doen wel recht hebben op benadelingsbescherming bij het invoeren van de regel dat een werkgever hen moet betalen als ze binnen 4 dagen worden afgezegd, maar dat oproepkrachten voor de andere regels, zoals hun werkgever wijzen op de verplichting om na 12 maanden een aanbod voor vaste uren te doen, geen bescherming tegen benadeling hebben. Hetzelfde geldt voor werknemers die bijvoorbeeld een beroep doen op een loonvordering, of ketenaansprakelijkheid voor loon, of uitzendkrachten die een beroep doen op wettelijke bescherming op basis van de regels geregeld in artikel 7:691 BW.

Natuurlijk zullen veel werkgevers hier al met goed fatsoen mee omgaan, en in het kader van goed werkgeverschap zullen veel werkgevers zich natuurlijk al aan deze regels houden. Het betreft hier dus voornamelijk een verduidelijking richting werknemers: werkgevers mogen werknemers niet benadelen omdat zij ergens recht op hebben en hier ook daadwerkelijk een beroep op doen.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat bij al de in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan de werknemer toegekende rechten de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer die rechten geldend maakt. Mogelijke benadelingshandelingen zijn het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek; het tussentijds beëindigen of niet verlengen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst wanneer die verlenging in de rede zou hebben gelegen; het ongeoorloofd overplaatsen of het weigeren van een verzoek daartoe; het treffen van een ordemaatregel; het zonder grondslag onthouden van salarisverhoging of promotiekansen; het zonder grondslag weigeren van een opleiding of het ongeoorloofd afwijzen van verlof.²²⁵ Bij het geldend maken van rechten door de werknemer gaat het om acties van de werknemer in en buiten rechte. Dit betekent dat het kan gaan om het aanspreken van de werkgever, hulp en bijstand zoeken bij een adviseur of belangenbehartiger, zoals bijvoorbeeld de vakbond of het juridisch loket of bij geen of onvoldoende gehoor bij de werkgever, de werkgever schriftelijk aanmanen of een (gerechtelijke) procedure starten.

Handelt de werkgever in strijd met de wet, dan pleegt hij een onrechtmatige daad, en kan hij op grond daarvan schadeplichtig zijn jegens de werknemer.²²⁶ Indien sprake is van schending van het benadelingsverbod in de vorm van ontslag, dan leidt dit tot vernietigbaarheid van de opzegging dan wel afwijzing van het ontbindingsverzoek. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een schending van het benadelingsverbod ook worden aangemerkt als ernstig verwijtbaar handelen door de werkgever. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de werkgever discrimineert, de werknemer hiertegen bezwaar maakt en als gevolg hiervan een onwerkbaar situatie ontstaat.²²⁷ Overigens betreft het hier geen grote inhoudelijke wijziging. Een werkgever is immers al op grond van de wet verplicht zich als goed werkgever te gedragen. Het doel van de wetswijziging is dus het waarborgen van een effectieve aanspraak op individuele rechten door de werknemer. Met het algemene benadelingsverbod hebben werknemers een bredere juridische grondslag voor het ondernemen van actie wanneer zij ervaren dat het uitoefenen van bepaalde rechten of taken negatieve consequenties heeft. Daarnaast heeft het benadelingsverbod mogelijk een afschrikwekkende werking.²²⁸

Deze bescherming geldt ook voor werknemers die werkzaam zijn op een zee-arbeidsovereenkomst, een zee-arbeidsovereenkomst in de zeevisserij en op een maatschapsovereenkomst in de zeevisserij. Er zijn immers geen aanwijzingen dat deze werknemers geen behoefte hebben aan deze bescherming. Tevens staat het Maritiem Arbeidsverdrag (MAV) er niet aan in de weg staat om deze bescherming op te nemen. Sterker nog, in titel 5 van het MAV wordt juist erop gewezen dat zeevarenden, net als andere personen, gelijk zijn voor de wet en recht hebben op dezelfde rechtsbescherming.

7 Uitvoering, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk worden de gevolgen voor de uitvoering, en toezicht en handhaving door publieke instanties toegelicht naar aanleiding van de verschillende uitvoeringstoetsen en de handavingstoets. Tevens is van belang dat op grond van dit wetsvoorstel ook verschillende lagere regelgeving moet worden gewijzigd en getoetst op uitvoerbaarheid door de uitvoeringsinstanties. Zo kan dit wetsvoorstel leiden tot een wijziging in de ontslagvolgorde, waardoor de Ontslagregeling aangepast zal moeten

²²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 3, p. 20 en Kamerstukken II 2011/12, 33 107, nr. 5, p. 2.

²²⁶ Zie ook: P.C. Vas Nunes, *Gelijke behandeling in arbeid*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 159.

²²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 34.

²²⁸ Zie ook: A. Weber en D. Schwartz, 'Benadelingsverboden in het arbeidsrecht. Wassen neus of noodzakelijke bescherming?' TRA 2022/79.

worden. Dit zal verder in overleg met het UWV worden vormgegeven.

7.1 UWV

Het UWV acht het wetsvoorstel uitvoerbaar mits rekening wordt gehouden met de door UWV geformuleerde uitgangspunten en voorwaarden. De regering deelt het standpunt van het UWV dat de voorgestelde wijzigingen voor alle betrokken partijen tijdig duidelijk dient te zijn. Dit zal met de invoering van het wetsvoorstel worden meegenomen, onder andere via een communicatiecampagne. Daarnaast onderschrijft de regering de samenhang van de verschillende trajecten en is er oog voor het tijdstip van invoering van de verschillende wetgeving.

UWV heeft aangegeven dat de gegevensset voor de loonaangifte dient te worden aangepast op een aantal punten. Hierbij noemt UWV de aanpassing van de Code fase indeling F&Z en de aanpassing van de rubriek Indicatie oproepkracht. Daarnaast dient de rubriek Indicatie bandbreedtecontract tijdig aan de loonaangifte te worden toegevoegd. Een aantal rubrieken blijven ongewijzigd. De rubriek Aantal contracturen per week blijft behouden, maar krijgt een aanpassing waardoor bij een bandbreedtecontract het minimum aantal overeengekomen uren moet worden ingevuld. UWV heeft aangegeven dat zij niet controleert of bandbreedtecontract en oproepovereenkomst elkaar uitsluiten. Met UWV en Belastingdienst zal worden bezien op welke manier in de loonaangifte deze rubrieken elkaar uitsluiten, bijvoorbeeld via een technische controle of foutmelding. UWV heeft aangegeven dat bij inwerkingtreding van het voorstel op 1 januari 2026 het nodig is dat op 1 oktober 2024 helder is dat de indicatie Bandbreedtecontract per 2026 in de gegevensset wordt opgenomen. De regering begrijpt deze noodzaak en zal dit tijdig met de Belastingdienst afstemmen.

Het UWV heeft in de uitvoeringstoets opgenomen dat een wettelijke grondslag dient te worden gecreëerd voor raadpleging van het SUWI-net. Artikel 54, eerste lid, van de Wet SUWI bepaalt (o.m.) dat een ieder gegevens verstrekt aan UWV die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van wettelijke taken van UWV. Aangezien het UWV voor het uitvoeren van haar wettelijke taak (het toekennen van bijvoorbeeld een WW-uitkering) op basis van dit wetsvoorstel dient te kunnen controleren of iemand scholier of student is, is deze grondslag reeds in artikel 54 van de Wet SUWI geregeld. Als het gegeven al in SUWI-net staat, mag UWV het gegeven ook ophalen door SUWI-net te raadplegen (artikel 62, tweede lid, van de Wet SUWI).

De Ontslagregeling zal naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog worden aangepast. Het kabinet is zich bewust dat deze wijziging ook gevolgen heeft voor het UWV. Dit zal echter te zijner tijd worden meegenomen in de aanpassing van de Ontslagregeling.

Het UWV kan op dit moment niet de gevolgen voor WW-uitkeringen overzien van de conversie maatregel ten aanzien van het nul-urencontract (recht op loon voor een bepaalde omvang). Het UWV merkt op dat zij zich baseren op informatie uit verschillende databases, bijvoorbeeld polis en SUWI-net. Zij kunnen echter niet de inhoud van deze databases controleren. Een sluitende controle op het gebruik van de oproepovereenkomst is hierdoor niet mogelijk. Voor de Ziektewet (ZW) beoordeling wordt getoetst op de ketenbepaling (i.e. of er geen sprake is van een vaste arbeidsovereenkomst). Voor de controle op de ketenbepaling voor studenten en jongeren is voor het UWV uitvoerbaar met een paar kanttekeningen. Het UWV vraagt werkgevers om in de ZW-aanvraag aan te geven of de werknemer student is. UWV kan dan in SUWI-net controleren of de opgave van de werkgever correct is. UWV Het UWV merkt daarnaast op dat zij niet zondermeer de arbeidsomvang van jongeren en studenten kan controleren en dat zij hierbij uitgaat van hetgeen door de werkgever wordt opgegeven. Controle op de maximale duur fase indeling A en 1/2 bij uitzendkrachten is uitvoerbaar, maar wel is de vraag of de gegevens gewerkte weken uit de polisadministratie/SUWI-net gehaald kunnen worden als er sprake is van gespreide betaling door de werkgever. Controle op leeftijd en inschrijving DUO voor jongeren resp. studenten is uitvoerbaar. De regering kan zich vinden in deze manier van controle op de ketenbepaling voor studenten en jongeren. Wel wordt aan UWV gevraagd om alert te zijn op contra-indicaties bij de opgegeven urenomvang en hier waar nodig in individuele aanvragen extra uitvraag op te plegen. Voor wat betreft deze controles en de controle ten aanzien van de ketenbepaling in het kader van de WW zullen SZW en UWV met elkaar in gesprek treden.

Het UWV heeft een uitgebreide analyse gedaan van de mogelijke arbeidsmarkteffecten van het wetsvoorstel in algemene zin. Zij wijzen hier onder andere op de positie van AOW-gerechtigden en asielzoekers die onder de huidige regelgeving op een oproepcontract werken. Hier is in de memorie van toelichting aandacht aan besteed. In de uitvoeringstoets verzoekt het UWV te checken of de IND nog specifieke gevolgen ziet voor kennis- en andere arbeidsmigranten waarbij UWV niet is betrokken bij de toelating tot de arbeidsmarkt. De IND ziet geen specifieke gevolgen voor de uitvoering. Daarnaast kan volgens UWV de introductie van de vervalttermijn van 60 maanden onvoorziene consequenties hebben bij overnames waarbij overgang van onderneming speelt. Op grond van artikel 7:663 BW treedt de overnemer bij een overgang van onderneming buiten faillissement echter

automatisch in de bestaande rechten en verplichtingen van de oorspronkelijke werkgever. Van een nieuwe arbeidsovereenkomst in de keten is dan dus ook geen sprake. De regering verwacht in deze situaties dus geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Aanvullend stelt het UWV dat de beoogde evaluatie te summier is. Het UWV raadt aan om een evaluatiekader op te nemen en indicatoren aan te wijzen voor evaluatie. In de ogen van UWV moeten 'de situatie en het doenvermogen van flexibele werknemers' en 'waterbedeffecten' worden geoperationaliseerd en gemeten, in samenhang met het algemene doel van het verbeteren van de zekerheid van de flexibele werknemer. UWV stelt voor om ook het aantal van drie contracten in de ketenbepaling te evalueren en ook effecten op de werkgelegenheid en baankansen van kwetsbare groepen mee te nemen. Zoals de regering heeft aangegeven in hoofdstuk 11 zal het inderdaad in aanloop naar de nulmeting een evaluatiekader opstellen, en daarin de suggesties van UWV meenemen.

7.2 Belastingdienst

De Belastingdienst acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, mits wordt geaccepteerd dat de complexiteitstoename ertoe kan leiden dat dit mogelijk een andere aanpak vergt in het structurele proces. Bij de invoering van premiedifferentiatie in de WW is ervoor gekozen om de eerste jaren te werken met een proefondervindelijk proces. Dit proces is nog niet vervangen door een structureel proces, daarvoor is een stabiele situatie noodzakelijk. Omdat er nog een structureel werkproces moet worden geïmplementeerd, zal via een tussenevaluatie in 2024 op de pilotbevindingen PDWW en een daarop volgend structureel procesontwerp beoordeeld worden hoe, ook op dit voorstel, een prudent proces uit zou moeten pakken. Daarmee moet geaccepteerd worden dat de hiermee voorgestelde complexiteitstoename mogelijk een andere aanpak vergt in het structureel in te regelen proces dan voorheen verwacht. Indien nodig zal dan ook een herijking van deze toets plaatsvinden.

Daarnaast is nog niet aan de randvoorwaarden voldaan dat 1. Er sprake moet zijn van een complexiteitsreductie in de Loonheffingsregelgeving in de vorm van afschaffing van de sectorindeling en 2. Er sprake moet zijn van eenvoud en duidelijkheid in de voorwaarden. De Belastingdienst is van mening dat met de voorgestelde wijziging om het schriftelijk bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd onder de lage premie te brengen, er een minder duidelijk beeld is dat flexwerk onder de hoge premie valt. De Belastingdienst raadt aan de term basiscontract te herzien naar bandbreedtecontract. Met name omdat de inhoudelijke definitie een uitzondering beschrijft. Dat strookt niet met de term basis en is daarom verwarrend.

Relevant is dat er voor zowel UWV als bij de Belastingdienst geen mogelijkheid is om de uitgeoefende werkrelatie in de praktijk te overzien. Er kan slechts een administratieve toetsing plaatsvinden op basis van het schriftelijkheidsvereiste.

Wat betreft de interactie met burgers en bedrijven geeft de Belastingdienst aan dat indien niet kan worden voorzien in een toezichthoudend orgaan of vergelijkbare control/sturing om de werkgevers/werknemers over de contractverboden te instrueren, een zware en langdurige inzet van communicatie en voorlichting vanuit SZW vereist is. Binnen de Belastingdienst worden de reguliere kanalen benut om daarop aan te sluiten.

In reactie op de uitvoeringstoets geeft de regering aan dat een dergelijke complexiteitstoename inderdaad meegenomen wordt in de gesprekken over de inrichting van een structureel proces. In de gesprekken over dit proces worden ook de lopende gesprekken over de herziening van de sectorindeling meegenomen. Daarnaast is de regering van mening dat er voldoende duidelijkheid is in de gestelde voorwaarden. Het bandbreedtecontract kent namelijk dermate beschermende voorschriften voor de werknemer dat de regering blijft bij het voornemen om dit contract, mits schriftelijk en voor onbepaalde tijd, onder de lage premie te brengen. Door aansluiting van de bandbreedte bij de 30%-norm voor overwerk is de flexibiliteit die dit contract meebrengt beperkt en aanvaardbaar. Wel zal de regering in het vervolg de term 'bandbreedtecontract' hanteren in plaats van basiscontract, om de verwarring weg te nemen. Daarnaast blijft voor de toetsing van het contract het schriftelijkheidsvereiste essentieel. Wat betreft interactie met de burger is relevant dat het kabinet in november 2023 plannen heeft gepresenteerd om de toegang tot het recht van werknemers te stimuleren. Informatie, ondersteuning en laagdrempelige geschilbeslechting zijn essentieel in deze plannen. De regering zal hier bij de voorlichting over dit wetsvoorstel bij aansluiten.

7.3 Nederlandse Arbeidsinspectie

Het wetsvoorstel is ook naar de Nederlandse Arbeidsinspectie toegezonden. De Arbeidsinspectie heeft geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is bevonden. In de toelichting is de rol van de Arbeidsinspectie nader toegelicht. De Arbeidsinspectie toetst of de ter beschikking gestelde arbeidskracht de in de uitleen-cao neergelegde arbeidsvoorwaarden daadwerkelijk heeft ontvangen,

en kan zo vaststellen of artikel 8 wel of niet wordt nageleefd. De Arbeidsinspectie krijgt geen rol in de beoordeling van de gelijkwaardigheid. Indien er geen uitleen-cao van toepassing is, krijgt de werknemer op basis van het eerste lid van artikel 8 altijd ten minste hetzelfde loon en overige vergoedingen en arbeidstijd. De overige arbeidsvoorwaarden moeten ten minste gelijkwaardig zijn en dit moet door de werkgever goed worden vastgesteld. De Arbeidsinspectie toetst of de essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste dezelfde zijn, en bij de andere arbeidsvoorwaarden of deze daadwerkelijk ontvangen zijn. Daarbij kan in het verslag van de Inspectie worden opgenomen welke arbeidsvoorwaarden door de inlener worden gehanteerd, en welke door de uitlener. Hierdoor is het mogelijk dat de rechter toetst of de arbeidsvoorwaarden inderdaad gelijkwaardig zijn.

8 Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën, en Caribisch Nederland

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen voor de werknemer, voor de werkgever, voor de arbeidsmarkt, regeldruk, openbare financiën en Caribisch Nederland.

8.1 Gevolgen voor de werknemer

8.1.1 Doenvermogen en handelingsperspectief

De term 'doenvermogen' komt uit de analyse van de WRR 'weten is nog geen doen', waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat beleidsmakers realistisch moeten zijn over de zelfredzaamheid van burgers en hun vermogen om in actie te komen als dat nodig is, zeker in situaties van stress en bij tegenslagen. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe in dit wetsvoorstel hiermee rekening wordt gehouden. Conclusie is dat de wet voor veel werknemers doenbaar is, maar dat juist ook de kwetsbare werknemers hulp en ondersteuning nodig zullen hebben.

Flexibele contracten brengen veel onzekerheid en dus stress met zich mee: niet voor niets heeft het SCP in 2023 ook een aparte analyse gemaakt van de groep 'onzekere werknemers'. Juist contracten zoals nulurencontracten en uitzendcontracten leiden tot stress en onzekerheid in het werkende leven.²²⁹ Aangezien mensen met een beperkte opleiding, mensen met een migratieachtergrond of andere kwetsbaarheid in hun leven relatief oververtegenwoordigd zijn in de groepen flexibele werknemers vindt daar dus een stapeling van kwetsbaarheid én stress plaats. Met dit wetsvoorstel wordt de zekerheid van deze contracten vergroot, bijvoorbeeld door nulurencontracten voor 'gewone' werknemers te verbieden en de onzekere fasen van uitzendcontracten te verkorten. Hierdoor vinden in de loopbanen van deze groepen flexibele werknemers naar verwachting minder vaak stressvolle situaties plaats, zoals plotseling verlies van werk door niet meer opgeroepen te worden bij een nulurencontract. Door het verminderen van een stressfactor in het leven, vergroot dit het doenvermogen van deze groepen werknemers ook op andere vlakken. Mensen die niet weten of en hoeveel werk ze hebben zijn minder in staat om aandacht te besteden aan de andere aspecten van hun leven. Dit wetsvoorstel beoogt verbetering in die mentale belasting aan te brengen door onzekerheden te verminderen.

Daarbij is het merendeel van de verplichtingen in dit wetsvoorstel gericht op de werkgever. De werkgever is verplicht om de ketenbepaling te controleren, een bandbreedtecontract aan te bieden en de roosterzekerheid vast te leggen, en bij uitzenden het kortere fasesysteem en de vergelijking in de arbeidsvoorwaarden toe te passen. De acties van de werknemer bestaan voornamelijk uit het controleren of de werkgever zich aan de regels houdt en eventueel als de werkgever zich hier onverhoopt niet aan houdt hierop actie op ondernemen.

En dat kan voor mensen heel lastig zijn, zeker gezien de machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers. De doenvermogenstoets vraagt hier ook aandacht voor: zijn werknemers voldoende bekend met hun rechten (bijv. de ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden bij uitzend), bij wie ligt de bewijslast, en durven zij hun werkgever hier op aan te spreken? Zijn de huidige maatregelen voldoende ingericht op het kunnen effectueren van rechten als werknemers zich in een kwetsbare positie bevinden?

In een aantal maatregelen is daarom expliciet de verantwoordelijkheid bij de werkgever of cao-partijen belegd. Zo wordt het aanbod na 12 maanden voor een vaste arbeidsomvang, reeds geïntroduceerd in de Wab, gehandhaafd voor het bandbreedtecontract. De werkgever zal hier dus de eerste stap moeten doen. Ten aanzien van de ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden bij uitzend of de versterkte roosterzekerheid bij jaarurencontracten hebben sociale partners een actieve rol om hier vorm aan te

²²⁹ Dit blijkt ook uit focusgroepen. Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid.*

geven, en hier via hun gebruikelijke kanalen de werknemer (en werkgever) over te informeren. Ook zullen zij hun rol spelen in de handhaving van deze cao-afspraken.

Ten aanzien van de nieuwe regulering is de verwachting dat dit in het in het overgrote gedeelte van de gevallen goed zal gaan. Veel werkgevers willen zich immers aan de wet houden en zullen zich ook in dit geval inspannen om goed aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Als dit niet het geval lijkt te zijn, zal een werknemer een stap moeten zetten. Uit onderzoek blijkt een genuanceerd beeld: een groot deel van de werknemers is bereid om het gesprek met de werkgever aan te gaan, ook flexwerkers.²³⁰ Tegelijkertijd is er een groep waarin dit niet het geval is. Onderzoek wijst uit dat werknemers met flexcontracten vaker te maken hebben met arbeidsrechtelijke conflicten dan werkenden met een vast contract en zzp'ers.²³¹ Daarom zijn er een aantal stappen in gang gezet om het doenvermogen hierin te verbeteren. Bij deze beschrijving wordt ingegaan op: kennen, hulp en actie ondernemen.

Allereerst moeten werknemers de nieuwe regels kennen. Uit focusgroepen blijkt dat sommige werknemers nu al niet op de hoogte zijn van de rechten die samenhangen met hun arbeidsovereenkomst, vooral mensen met een tijdelijk contract of oproepcontract.²³² Ook de doenvermogenstoets vraagt hier aandacht voor, waarbij wordt opgemerkt dat sommige werknemers zich pas verdiepen in hun rechten als ze ergens tegenaan lopen. Daarom zal vanuit de overheid voor inwerkingtreding van deze wet een informatiecampagne gestart worden. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

Uit onderzoek komt naar voren dat bekendheid met de regels nog niet betekent dat mensen in actie komen als er zaken fout gaan. Ongeveer 3 op de 10 rechtzoekenden vindt hun weg naar professionele ondersteuning om informatie te krijgen over rechten en vervolgstappen of om te bemiddelen.²³³ Het grootste aandeel van deze werknemers vond hulp bij hun vakbond, en ook niet-leden wisten een vakbond te bereiken. Daarnaast maken rechtzoekenden voor professionele ondersteuning gebruik van rechtsbijstandsverzekeraars, het juridisch loket, advocaat, vertrouwenspersoon en OR/MR. Dit blijkt juist voor flexibele werknemers en laagbetaalde werknemers soms lastig. Daarom is de regering voornemens om de mogelijkheden om professionele hulp te zoeken te verbeteren voor deze groepen. Werknemers kunnen daarbij hulp zoeken bij het juridisch loket en de vakbonden, zoals FNV, CNV, VCP. Arbeidsmigranten kunnen worden geholpen door de Stichting Fairwork.

Als laatste kan het zijn dat er daadwerkelijk juridische stappen moeten worden genomen om werkgevers te bewegen zich aan de regels te houden. Dit kan een laatste stap zijn, en is voor veel mensen een laatste redmiddel. In de arbeidsmarktbrief van 3 april 2023 is aangekondigd dat er momenteel gekeken wordt naar een versterking van de informatiepositie van de werknemer en zijn toegang tot het recht.²³⁴ Dit traject loopt overigens separaat van dit wetsvoorstel. Zoals toegelicht in Hoofdstuk 6 wordt hiertoe een pakket aan maatregelen getroffen.²³⁵ Ingezet wordt op een betere informatievoorziening voor rechtzoekenden, het versterken van adviesverlening en laagdrempelige geschilbeslechting via de kantonrechter.

Daarnaast zijn er organisaties waar werknemers voor specifieke onderdelen terecht kunnen bij klachten. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

Door deze gerichte acties voor bewustwording, hulp en ondersteuning en laagdrempelige toegang tot geschilbeslechting voor groepen kwetsbare werknemers heeft de regering het vertrouwen erin dat werknemers door dit wetsvoorstel beter in staat worden gesteld om hun werkende leven vorm te geven en door de aanvullende acties in staat worden gesteld om hier ook actie op te ondernemen als het niet goed gaat.

8.1.2 Gendergelijkheid

In het kader van de verplichte toetsen zijn ook de gevolgen voor de gendergelijkheid in kaart gebracht. Naar verwachting zal het wetsvoorstel positieve gevolgen op de gendergelijkheid hebben. Met uitzondering van uitzendkrachten is immers het merendeel van de flexibele werknemers vrouw, en komen de negatieve gevolgen van flex ook bij hen terecht. Door groepen flexibele werknemers meer zekerheid te bieden, en bijvoorbeeld oproepkrachten meer mogelijkheden om er een tweede baan bij te nemen of een betere werk-privébalans te regelen, verbetert het perspectief van flexwerkers en

²³⁰ I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht*.

²³¹ I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht*.

²³² Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid*.

²³³ I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht*.

²³⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 29 544, nr. 1176.

²³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223.

daardoor het perspectief van vrouwelijke flexwerkers.

8.2 Gevolgen voor de werkgever

8.2.1 Doenlijkheid en handelingsperspectief

In het kader van dit wetsvoorstel is ook de doenlijkheid voor werkgevers in kaart gebracht. De toets die daarvoor is aangelegd is iets anders dan die voor werknemers. Werknemers kwalificeren immers als burgers. Werkgevers zijn bijna altijd bedrijven die als zodanig aan het economisch verkeer deelnemen. Van hen kan daarom meer verwacht worden. Tegelijkertijd is het grootste gedeelte van de werkgevers een zogenoemde kleine werkgever, met maximaal 10 werknemers in dienst. Ook specifiek voor hen moeten de wettelijke verplichtingen doenlijk zijn. Daarom is er wel een toets op doenlijkheid gedaan zonder de vraag of er sprake is van samenloop met 'levensgebeurtenissen', omdat dit niet toepasbaar is op (kleine) bedrijven.

Dit wetsvoorstel brengt verschillende acties met zich mee, die een werkgever raken afhankelijk van de vraag of hij flexibele werknemers inzet en zo ja, op welke contractvorm. Werkgevers die alleen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben, of ook werknemers op een tijdelijk contract, maar deze nooit langer dan 3 contracten voor 3 jaar inzetten en geen gebruik maken van een draaieurconstructie, worden niet geraakt door dit wetsvoorstel. Voor deze bedrijven hebben de maatregelen geen gevolgen.

Bedrijven die oproepwerknemers of uitzendkrachten inzetten, of (grotere) bedrijven die gebruik maken van tijdelijke contracten zullen wel geraakt worden door deze regels. Daarbij is de doenlijkheid zoveel mogelijk gepoogd te borgen door zoveel als mogelijk aan te sluiten bij bestaande regels. De regering realiseert zich evenwel dat het voor kleine werkgevers best een klus zal zijn om zich de nieuwe regels eigen te maken.

Tijdelijke contracten (de zgn. ketenbepaling)

Zo moeten werkgevers na einde dienstverband een overzicht bewaren van tijdelijke werknemers, om zo te bezien of werknemers binnen 5 jaar op tijdelijke basis terugkeren. Dit sluit aan bij de bestaande regels dat werkgevers arbeidsovereenkomsten tot 5 jaar na einde dienstverband moeten bewaren ter controle van de loonheffingen voor de Belastingdienst. Daarmee worden geen nieuwe regels opgelegd.

Oproep

Wat betreft de introductie van het nieuwe bandbreedtecontract is hierbij gepoogd ook zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat werkgevers al kennen. Zo hebben werkgevers bij de introductie van de definitie van de oproepovereenkomst in de Wab hun arbeidsovereenkomsten al moeten bezien of er sprake is van een oproepovereenkomst. Daarmee hebben zij zicht op welke arbeidsovereenkomsten aangepast dienen te worden aan de nieuwe wettelijke maatregelen. Indien er sprake is van een oproepovereenkomst met een werknemer die niet scholier of student is, moet deze worden omgezet naar een bandbreedtecontract (of een regulier contract met één arbeidsomvang per tijdseenheid van maximaal 1 jaar). Dat contract moet aan drie eisen voldoen:

1. Het moet een contract zijn met een overeengekomen minimale arbeidsomvang van maximaal een kwartaal. Indien een arbeidsomvang wordt overeengekomen van langer dan een maand moet het loon gelijkmatig zijn verspreid.
2. De maximale arbeidsomvang mag maximaal 30% meer zijn dan de minimale arbeidsomvang. Is er een minimale arbeidsomvang van 20 uur per week afgesproken? Dan mag de maximale overeengekomen arbeidsomvang maximaal 26 uur per week zijn.
3. De mogelijk te werken uren en dagen moeten vooraf zijn vastgelegd, net als nu geldt in het kader van de referentiedagen. Deze momenten mogen niet meer zijn dan de maximale arbeidsomvang. Momenten van minder dan 3 uur worden bij elkaar gerekend tot de beschikbare tijd. Dit komt overeen met de huidige regel dat bij een oproep van minder dan 3 uur minstens 3 uur moet worden betaald.

Op zich zijn de handelingen zelf niet nieuw: bij min-maxcontracten moet een werkgever nu ook een minimale en een maximale arbeidsomvang overeenkomen, en op grond van de recent geïmplementeerde richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden moet een werkgever voor oproepcontracten al referentiedagen en -uren aanwijzen. Wat nieuw is, is dat daar beperkingen aan worden gesteld, maar deze beperkingen sluiten ook aan bij de huidige regels, namelijk dat men onder de lage WW-premie maximaal 30% mag overwerken, en dat bij elke oproep minimaal 3 uur betaald moet worden. Deze handelingen hoeven daarnaast slechts bij het aangaan van het contract worden gedaan. Wel moet jaarlijks een aanbod tot een aangepaste arbeidsomvang worden gedaan. De huidige wetgeving voor een aanbod van vaste uren omvang na 12 maanden blijft van toepassing.

Voor studenten en scholieren kan het huidige oproepcontract blijven gelden. Daar moet dus wel de leeftijd of het bewijs van inschrijving worden gecontroleerd, en worden geborgd dat over het jaar (of voor de duur van het contract als dat korter is) doorgaans niet meer dan 16 uur per week wordt gewerkt. De regering heeft daar gepoogd de lasten zo laag mogelijk te houden, doordat hierbij is aangesloten bij wat gebruikelijke te werken uren zijn voor jongeren en door slechts eenmaal per jaar een bewijs van inschrijving te laten opvragen. Tegelijkertijd zal er bij de inwerkingtreding van de maatregelen gezorgd worden voor zorgvuldige communicatie en een ruime tijd tussen aankondiging en inwerkingtreding van tenminste 6 maanden, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 10.

In de doenvermogenstoets is erop gewezen dat er mogelijk verwarring kan komen bij werkgevers ten aanzien van het 12-uurscriterium dat bij de ketenbepaling geldt, en het 16-uurscriterium dat bij oproepcontracten geldt. Hier geldt een afruil: eenzelfde aantal kan de helderheid ten goede komen. Anderzijds zou een ophoging van de 12 uren naar 16 uren bij keten een (niet altijd voor werknemers gunstige) wijziging zijn ten opzichte van de huidige, reeds bekende, regeling. Het omlaag brengen van 16 uren naar 12 uren gemiddeld per week bij oproepcontracten zou betekenen dat er minder gewerkt kan worden dan thans gangbaar is (zie par. 4.2.6). Alles overziend acht de regering de voordelen van de twee verschillende aantallen groter dan de nadelen.

Uitzend

Bij uitzenden moeten werkgevers die arbeidskrachten ter beschikking stellen zich al houden aan de regels in de Waadi over tenminste dezelfde beloning en ten minste dezelfde arbeids- en rusttijden ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming. Hier komt bij dat de overige arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig moeten zijn ten opzichte van eenzelfde werknemer als hierboven beschreven. Een inlenende onderneming is al verplicht om voor aanvang van de terbeschikkingstelling alle arbeidsvoorwaarden te delen met het bedrijf dat de arbeidskracht ter beschikking stelt. Aanvullend hierop zal de inlenende onderneming ook (tussentijdse) wijzigingen in arbeidsvoorwaarden moeten delen.

Zoals in paragraaf 5.2.2 is uiteengezet leidt dit wel tot extra controles, omdat nu ook de gelijkwaardigheid van de overige arbeidsvoorwaarden moet worden gecontroleerd.

De toetsen voor tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden en de gelijkwaardigheid kunnen soms moeilijk zijn. Daarom is het goed dat sociale partners in het SER MLT hebben aangegeven dat zij deze gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden zullen uitwerken. Waarbij de regering het wel van belang acht om enige handvatten te geven, zie paragraaf 5.2.3. Tevens vindt de regering het gerechtvaardigd om hogere standaarden te verlangen van uitzendwerkgevers, dan andere werkgevers ten aanzien van arbeidsvoorwaarden. Het bedrijf van uitzenden ziet immers juist op het alloceren van personeel, en daarom verwacht de regering daar meer professionaliteit dan bij andere bedrijven bij wie dat niet de bedrijfsactiviteit is, zoals bijvoorbeeld kleine bakkers.

Cumulatie van regelingen

Er kan sprake zijn van een cumulatie van regelingen, nu het kabinet in haar brief van 3 april 2023 verschillende maatregelen heeft aangekondigd om de arbeidsmarkt te hervormen die werkgevers raakt. Zo is er ook een maatregel aangekondigd om de lasten rond loondoorbetaling bij ziekte voor kleine en middelgrote werkgevers te verlichten, een Crisisregeling Personeelsbehoud, een verduidelijking van de gezagsrelatie om schijnzelfstandigheid te voorkomen en een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Hoewel elke maatregel zijn eigen tijdspad kent, zal een deel van de maatregelen naar verwachting rond hetzelfde moment in werking treden. Een deel van de maatregelen streeft er echter juist naar om de wendbaarheid van bedrijven te vergroten. Daarom acht de regering enige cumulatie van maatregelen aanvaardbaar.

Kennen en kunnen

In de verschillende paragrafen is aangegeven dat er bij de inwerkingtreding van de maatregelen gezorgd wordt voor zorgvuldige communicatie en voldoende tijd tussen aankondiging en inwerkingtreding van de maatregelen. Zo is er bij de regels voor uitzenden in feite sprake van een geleidelijke overgang, doordat de ABU en de NBBU cao de wettelijke maatregelen al deels hebben geïncorporeerd in de cao's. Communicatie zal plaatsvinden via rijksoverheid.nl en een publiekscampagne. Tevens zullen naar verwachting de verschillende sectororganisaties hun achterban zorgvuldig informeren, zoals zij ook bij de Wab hebben gedaan. Dat is belangrijk, omdat in die context ook beter ingegaan kan worden op cao-specifieke afspraken die in die sectoren gelden, zoals een mogelijke jaarurennorm, beperkingen t.a.v. oproep, en de uitwerking van de gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden in de uitzendcao's van de ABU en NBBU.

Daarnaast is het belangrijk dat mkb'er niet alleen de wet leren 'kennen', maar het ook leren 'kunnen' en vragen kunnen stellen. Veel mkb'ers hebben een salarisadministrateur die hen helpt bij de salarisadministratie, en daardoor ook vaak handige handvatten geeft, zoals templates voor arbeids-overeenkomsten die voldoen aan de vereisten en het automatisch genereren van loonstrookjes. Daarnaast wordt ook actief informatie gegeven op het UWV-werkgeverscongres en kunnen ondernemers vragen stellen via het Ondernemersplein.²³⁶ Veel sectororganisaties kennen ook helpdesks om ondernemers die lid zijn te helpen in hun werkgeverstaken, zoals de werkgeverslijn van LTO, de AWVN-werkgeverslijn, de helpdesk van KHN en vele anderen.

Gevolgen van onoplettendheid

Onderdeel van de toets op doenlijkheid is of de gevolgen van onoplettendheid zijn te overzien en in verhouding is. De regering is van mening dat dit het geval is. Bij alle maatregelen is gekeken naar een balans tussen de belangen van werknemers en de verplichtingen van werkgevers. Zo is bij de ketenbepaling aangesloten bij de termijn voor de loonadministratie. Daarom weet een werkgever altijd of werknemer eerder op tijdelijke basis in dienst was. Ook is bij oproep een rechtsgevolg opgenomen indien er bewust geen uren overeengekomen zijn (nul-uren). De regering vindt dat noodzakelijk in het kader van de bescherming van de werknemer. Tegelijkertijd vindt de regering dit te overzien, omdat de werkgever de werknemer wel kan inzetten, het is immers een verplichting om loon te betalen, en geen schadevergoeding of boete. Daarnaast sluit het aan bij het werk in de praktijk. Ook is de regeling voor studenten beperkt doordat het alleen kijkt of niet jaarlijks een bewijs van inschrijving wordt gevraagd. Dit is echter nodig om te voorkomen dat niet-studenten op oproepbasis werken en dat niet durven aan te kaarten bij hun werkgever uit angst niet meer te worden opgeroepen. Daarom is wel een rechtsgevolg opgenomen als werkgevers niet-studenten blijft inzetten. Dit is te overzien, omdat een werkgever er dus op kan vertrouwen dat voor de duur van het bewijs van inschrijving op oproepbasis gewerkt kan worden.

Voor uitzenden geldt dat werkgevers al van inlenende ondernemingen op grond van huidige wetgeving alle arbeidsvoorwaarden ontvangen (zie artikel 12a Waadi). Daarom is ook deze maatregel hanteerbaar. Het rechtsgevolg is te overzien, omdat de uitleners die eventueel moet nabetalen omdat de inlenende onderneming fouten heeft gemaakt in het doorzenden van de arbeidsvoorwaarden deze op de inlenende onderneming kan verhalen.

8.2.2 Gevolgen voor salarisadministratie

Ketenbepaling

De wijzigingen t.a.v. de ketenbepaling heeft geen gevolgen voor de salarisadministratie, omdat werkgevers voor de mogelijke controle op de loonheffingen al 5 jaar na einde arbeidsovereenkomst (tijdelijke) arbeidsovereenkomsten zullen bewaren in hun administratie.

Oproep

Bij het aangaan van nieuwe arbeidsovereenkomsten zal een extra gegeven in de loonaangifte moeten worden ingevuld, namelijk of er sprake is van een bandbreedtecontract. Vooral mkb'ers zullen dit als extra regeldruk ervaren. Dit effect is echter marginaal, omdat de werkgever hoe dan ook de loonaangifte moet indienen en deze slechts met één extra gegeven wordt uitgebreid. Indien de vorm van lopende contracten verandert, zal dit ook in de loonaangifte moeten worden verwerkt, zoals ook nu al het geval is.

Dit zal ook op de loonstrook moeten worden verwerkt, maar dat is geen extra handeling. Dat komt doordat bijna alle werkgevers gebruik maken van salarisssoftware die zowel de loonaangifte als de loonstroken genereert.

Ten aanzien van oproepovereenkomsten zullen werkgevers naar verwachting het bewijs van inschrijving in hun salarisadministratie bewaren, om zo bij juridische procedures te kunnen aantonen dat er echt sprake was van een scholier of student, mocht de werknemer dit alsnog betwisten.

Uitzend

De nieuwe regels voor uitzenden hebben naar verwachting strikt genomen geen effect op de salarisadministratie, omdat uitzendwerkgevers nu ook al alle informatie in het kader van het fasesys-

²³⁶ Contact | Ondernemersplein – KVK.

teem zullen bewaren en ook de gegevens t.a.v. de arbeidsvoorwaarden-informatie die zij van de inlenende onderneming ontvangen.

8.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Zoals in hoofdstuk 1 en 2 al is aangegeven is het aantal werknemers met een flexibel contract in de afgelopen 20 jaar sterk toegenomen. Dit is niet logischerwijs het gevolg van marktomstandigheden, zoals internationale concurrentiedruk en technologische veranderingen. Onderzoek vond niet of nauwelijks verband en ook de Commissie Regulering van werk concludeerde dat deze trend het gevolg was van beleid (en dus omkeerbaar).²³⁷ De maatregelen in dit wetsvoorstel met betrekking tot flexibele arbeidsrelaties verkleinen de institutionele verschillen tussen vaste en flexibele werknemers, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan.

Deze veranderingen hebben ook gevolgen voor de arbeidsmarkt. Er wordt weleens aangenomen dat een afname in de mogelijkheden voor flexibele arbeid leidt tot een afname in werkgelegenheid én tot een ongewenste verminderde dynamiek op de arbeidsmarkt. Deze aannames dienen echter genuanceerd te worden. Zo heeft het CPB op basis van internationale studies geconcludeerd dat flexibilisering op de lange termijn niet leidt tot een significante toename van de werkgelegenheid.²³⁸ Ook onderzoek in opdracht van DNB geeft aan dat flexibilisering wel leidt tot meer dynamiek, omdat de baancreatie toeneemt, maar baandestructie tevens ook en dus ook negatieve effecten op de arbeidsmarkt kan hebben.²³⁹ Tegelijkertijd kan excessieve flexibilisering volgens de Commissie Regulering van werk het Nederlandse verdienvermogen ondermijnen:

- Nederland als kenniseconomie raakt op achterstand doordat flexwerkers minder door de werkgever betaalde scholings- en trainingsmogelijkheden, terwijl bij vaste arbeidsrelaties meer wordt geïnvesteerd in menselijk en organisatiekapitaal;²⁴⁰
- Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden, maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau;²⁴¹
- Een groot aandeel flexwerkers zou volgens sommige economen ten koste kunnen gaan van innovatie, afhankelijk van hoe innovatie- en kennisintensief de betreffende sector is;²⁴² en
- Voor werkgevers kan het aanbieden van flexcontracten in sommige gevallen leiden tot een lagere betrokkenheid, motivatie of loyaliteit van flexwerkers.²⁴³

Zo wordt door onderzoekers ook aangegeven dat bijvoorbeeld het verlicht regime bij uitzendenden zorgt voor een verschil in werk en inkomenszekerheid, sociale bescherming en ontslagbescherming. Dit zorgt daarmee tot een verschil met reguliere dienstverbanden die strikt genomen niet nodig is om de schaalvoordelen voor uitzendbureaus als intermediair te benutten. Dat verschil kan leiden tot minder arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit en dus minder welvaart.²⁴⁴

Een beperking in de flexibilisering vermindert mogelijk een deel van de dynamiek op de arbeidsmarkt, maar vermindert ook bovenstaande negatieve trends. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven zullen bedrijven hierdoor nieuwe strategieën moeten ontwikkelen die losstaan van het zoeken naar de goedkoopst mogelijke arbeid (al dan niet via EU-arbeidsmigratie), maar dit acht de regering noodzakelijk om een hoogwaardige economie te blijven, en de negatieve gevolgen voor de samenleving te beperken. Daarbij moet genuanceerd worden dat flexibele arbeidsrelaties geenszins zullen verdwijnen. Dat is ook niet het doel van dit wetsvoorstel. Werkgevers houden nog voldoende mogelijkheden over om gebruik te maken van flexibele arbeid, bijvoorbeeld bij piek-en-ziek, als inwerkperiode en bij het uitproberen van nieuwe bedrijfsstrategieën. Daarnaast wijst de WRR erop dat een ontmoediging van goedkope flexibele arbeid ook een impuls kan geven aan het stimuleren van interne flexibilisering van bedrijven. Dit houdt in dat mensen met een vast arbeidscontract meer mogelijkheden hebben om andere werkzaamheden te gaan verrichten, binnen bedrijven of in een pool van samenwerkende bedrijven.²⁴⁵ Dat kan bijvoorbeeld gaan om werktijden, urenbanken, flexibele inzetbaarheid in functies en prestatiebeloningen.

²³⁷ De Beer, (2021). *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*, p. 67–68. Dekker, (2017) *Beleid en Maatschappij* 2017 (44) 2, 105–121.

²³⁸ CPB (2016), p. 139.

²³⁹ DNB (2021), p. 12–13.

²⁴⁰ CBS, Chkalova, K., & van Gaalen, R. (2017). ROA (2018), *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*, p. 75. en Retkowsky, J., Nijs, S., Akkermans, J., Khapova, S., & Jansen, P. (2023). 'Seeking stability in unstable employment: An explorative study of temporary agency workers' career self-management.' *Journal of Vocational Behavior*, 103877. Met name oproepkrachten en uitzendkrachten zijn ontevreden over hun leermogelijkheden op het werk, CBS 2021.

²⁴¹ DNB, (2021), p. 12–13.

²⁴² Zie Kleinknecht A. (2020), *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44(2): pp. 445–46.

²⁴³ DNB, (2021), p. 12. Maar een tijdelijk contract met uitzicht op vast zou ook een motiverende werking kunnen hebben.

²⁴⁴ Heyma 2023, *De economische ratio achter het gebruik van arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties*

p.

²⁴⁵ WRR 2019.

De effecten op de arbeidsmarkt zijn dus complex en niet eenduidig. De toenemende bescherming (en dus kosten) voor flexibele arbeid kan leiden tot baandestructie bij bedrijven en sectoren die enkel kiezen voor een 'low road'-strategie, en tot een impuls in bedrijven en sectoren die inzetten op de betrokkenheid van medewerkers in het kader van productiviteit, training en investering. Inzet op meer duurzame arbeidsrelaties maakt investeren in bijvoorbeeld scholing aantrekkelijker, omdat de terugverdientijd groter is, met een positief effect op de arbeidsproductiviteit. Daar staat tegenover dat in minder flexibiliteit het in sommige gevallen lastiger maakt om snel werknemers in te zetten om activiteiten met hoge economische toegevoegde waarde, wat een negatief effect op de productiviteit kan hebben.

Specifiek kunnen de maatregelen die oproep verbieden bijdragen aan een grotere doorstroom naar contracten met vaste uren of bandbreedtecontracten. Doordat werknemers niet nodeloos beschikbaar hoeven te staan, zou dit een positief effect kunnen hebben op het aantal uren dat mensen kunnen werken, waar nodig in een tweede baan. Tegelijkertijd kan er wel een verschuiving plaatsvinden naar werk met minder zekerheid doordat er van oproep een uitstroom plaats kan vinden naar uitzenden bij kortdurend werk, omdat bij uitzenden in de eerste 52 weken wel nog een uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht kan plaatsvinden (en werknemers dus alleen betaald worden als er werk is) en dit bij oproepkrachten alleen maar kan plaatsvinden bij studenten en scholieren met bijbanen.

Waterbedeffect naar zelfstandigen

Door commentatoren wordt weleens gewezen op een risico naar een verschuiving naar zelfstandigen. Dat waterbedeffect kan bestaan, maar lijkt uit eerste onderzoek beperkt (en soms tijdelijk).²⁴⁶ Tegelijkertijd is het wel een niet te onderschatten risico. Daarom neemt de regering parallel aan dit wetsvoorstel maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen, zoals ook in paragraaf 2.3 is uiteengezet.

Gevolgen werkloosheid en arbeidsmarkt voor specifieke groepen

Bij arbeidsmarktmaatregelen zijn altijd onzekerheden over effect op werkgelegenheid en over de baankansen van kwetsbare groepen (zoals mensen uit de doelgroep banenafpraak). Lange tijd is gedacht dat we door de arbeidsmarkt te flexibiliseren de baankansen voor de mensen die aan de kant staan vergroten. Inmiddels is het besef ook ingedaald dat we hiermee een sterk dichotome arbeidsmarkt hebben gecreëerd: juist de kwetsbaardere groepen zitten in de meest flexibele contracten, die daardoor ook het meest onzekerheid zijn wat betreft werk én inkomen. Terwijl deze groepen juist vaak ook de minste huishoudbuffers heeft.²⁴⁷ Het beperken van de negatieve gevolgen van flexibilisering kan dus juist de meest sterke effecten hebben voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

De gedachte bij het introduceren van sommige vormen van flexibele arbeid was dat dit voor bepaalde groepen kon leiden tot een 'stepping stone' naar beter werk. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat die 'stepping stone' gedachte sterk gecorreleerd is met opleiding en dus dat voor juist de groepen met een relatieve achterstand flexibele arbeid geen opstap is, maar meer een structurele situatie.²⁴⁸ Dat effect wordt versterkt doordat in flexibele werknemers minder wordt geïnvesteerd, waardoor dus ook de mogelijkheid om de arbeidsmarktpositie te verbeteren als werknemer moeilijker is. Zo stromen veel werknemers uit de WW naar uitzend, maar tegelijkertijd stromen ook veel uitzendkrachten van uitzenden naar de WW.²⁴⁹ Als dit wordt gerelateerd aan cijfers dat uitzendkrachten steeds langer als uitzendkracht aan het werk zijn,²⁵⁰ leidt dit tot de conclusie dat voor deze groepen nu een steeds groter risico is om te blijven hangen in onzeker werk. Beperking van de grootste negatieve effecten van flexibele contracten zou dus juist voor deze groepen een relatief groot effect hebben, omdat zij zelf van oudsher minder doorstromen naar zekerder werk.

Het verhogen van de zekerheid van werkenden kan leiden tot een kostenstijging bij sommige werkgevers. Dit roept de vraag op of deze hiermee ook, door het marktmechanisme, minder werk aan zullen gaan bieden. Waardoor werkloosheid in theorie zou kunnen toenemen. Empirisch lijkt hier evenwel nog weinig basis voor te zijn. In tegendeel. Van een vergelijkbare kostenstijging voor werkgevers – die van het minimumloon – is gebleken dat het werkgelegenheidseffect vrijwel nul is, zeker als de baten van de uitkeringen gelijktijdig niet meestijgen.²⁵¹ Ook recent specifiek onderzoek over de (zekerheid verhogende) verkorting van de ketenbepaling laat zien dat het waterbedeffect naar

²⁴⁶ Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officiëlebekendmakingen.nl)

²⁴⁷ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Crisis-op-de-arbeidsmarkt-wie-zitten-in-de-gevaarzone.pdf>.

²⁴⁸ Zie Mattijssen 2021.

²⁴⁹ <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/specifieke-groepen/ww/uitzendwerk-en-werkhervatting-vanuit-ww>.

²⁵⁰ <https://zoek.officiëlebeleidmakingen.nl/blg-930070.pdf>.

²⁵¹ Idem CPB 2020.

inactiviteit (inclusief werkloosheid) een tijdelijk effect is en naar verwachting niet tot een structureel verhogend effect leidt.²⁵²

Als laatste is het noodzakelijk om in te gaan op een specifiek kwetsbare groep werknemers op de arbeidsmarkt, werknemers uit de doelgroep banenafspraken. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat de stijging van het aantal flexibele contracten onder de nieuwe instroom van mensen uit de doelgroep banenafspraken een van de redenen is dat zij nu relatief kwetsbaar zijn, en vergroot nu het risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid van deze groep.²⁵³ Tevens heeft de Nationale Ombudsman erop gewezen dat deze kwetsbare groepen juist met veel inkomensfluctuaties te maken hebben: grote wisselingen in toeslagen, stress en angst om geen uitkering meer te ontvangen. Flexibilisering vergroot deze inkomensfluctuaties, en de stress en onzekerheid van deze groepen. Het traject 'Simpel switchen' vermindert deze problematiek, maar de problematiek zou er nog beter mee geholpen zijn door de ongewenste flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verminderen. Daarom zouden de maatregelen ook voor deze groepen een positief effect moeten hebben.

Tegelijkertijd mag de drempel om aan het werk te gaan natuurlijk niet te hoog zijn. Werk draagt immers bij aan het persoonlijk geluk en de gezondheid van mensen, nog los van de positieve maatschappelijke en economische effecten. Geen werk heeft immers een groter effect op gezondheid.²⁵⁴ Ongewenste flexibilisering van contractvormen zorgt echter juist voor deze groepen voor meer stress en onzekerheid in hun leven, en voor minder investering in hun loopbaan en carrière, waardoor de mogelijkheden om zeker werk te krijgen afnemen. De regering kiest er alles overwegende daarom nu niet voor om een uitzondering te maken voor de maatregelen die in voorliggend wetsvoorstel zijn uitgewerkt.

Dit laat onverlet dat werkgevers geholpen én gestimuleerd worden om deze mensen die tot de doelgroep van de banenafspraken behoren aan het werk te helpen. Dat gebeurt ook al door middel van diverse ondersteunende regelingen. Bijvoorbeeld van compensatie van verminderde loonwaarde via loondispensatie of loonkostensubsidie, de no-riskpolis, en jobcoaching bij het begeleiden op de werkplek.

Relatie met arbeidsmigratie

Bij deze hervorming van de arbeidsmarkt is relevant dat dit niet alleen effecten heeft op de flexibele werknemers en hun werkgevers, maar dat er ook bredere effecten zijn. Zo heeft de Adviesraad Migratie aangegeven dat de mate en aard van flexibilisering op de arbeidsmarkt ook effect heeft op de mate van arbeidsmigratie vanuit de EU.²⁵⁵ In het advies wijst de Adviesraad erop dat vanwege de flexibilisering de aantrekkelijkheid van de arbeidsmarkt voor korttijdelijke arbeidsmigratie wordt vergroot, maar ook de afhankelijkheid en vraag naar goedkope arbeidsmigratie enorm is toegenomen. In het rapport wordt vermeld: 'Voor veel migranten zijn preciaire, flexibele banen en kortdurende dienstverbanden daarom de standaard. Een actieve uitzendbranche schept daarbij een (in twee opzichten) grensoverschrijdende rekrutering en migratie-infrastructuur en speelt daarbij eveneens een grote rol in de uitbouw van flexibele arbeidsrelaties.' Tegelijkertijd vergroot deze trend ook weer de afhankelijkheid van bedrijven voor goedkope arbeidsmigratie, aangezien het voor sommige sectoren loont om een zogenoemde 'low road' strategie te kiezen, en te kiezen voor relatief goedkope arbeid van arbeidsmigranten en beperkt in te zetten op technologie, scholing en sociale innovatie.

De maatregelen die zijn gericht op het vergroten van de zekerheid voor werknemers hebben dus ook effect op de strategie die bedrijven kiezen én op arbeidsmigratie. Bedrijven zullen door het duurder maken van de meest flexibele arbeid sneller geneigd zijn om te kiezen voor een 'high road' strategie, gericht op technologie, scholing en sociale innovatie. Daarnaast kunnen de vraag naar en patronen van arbeidsmigratie uit de Europese Unie naar Nederland hierdoor veranderen.

8.4 Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de regeldruk bij werkgevers/bedrijven en in beperkte mate voor burgers als werknemers.

²⁵² Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl).

²⁵³ Van Echtelt et al. (2019). p. 253.

²⁵⁴ CBS (2021).

²⁵⁵ Adviesraad Migratie (2022), Realisme rond richtgetallen, p. 142: <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2022/12/21/adviesrapport-realisme-rond-richtgetallen-kansen-en-risicos-van-streefcijfers-en-quota-in-het-migratiebeleid>.

8.4.1 Regeldruk voor werkgevers

De voorstellen in dit wetsvoorstel hebben de volgende effecten op de regeldruk voor werkgevers (zie ook de tabel hieronder). Bij deze berekeningen is als uitgangspunt gehanteerd dat de handelingen zullen worden uitgevoerd door administratief personeel waarvoor in het Handboek meting regeldrukkosten een uurtarief van 39 euro per uur wordt gehanteerd. Verder is als uitgangspunt een beperkte tijdsduur gehanteerd voor het verrichten van de handelingen (variërend van 1 tot 15 minuten) en is aangenomen dat de handelingen verricht dienen te worden door circa 350.000 bedrijven (bedrijven met personeel in loondienst).

Voor werkgevers geldt dat zij zullen moeten kennisnemen van de gewijzigde regels met betrekking tot flexibele arbeid. Dit leidt tot éénmalige kennisnemingskosten. Deze worden geschat op circa € 3,4 miljoen, gebaseerd op de aanname dat alle bedrijven met personeel in loondienst kennis moeten nemen van de wijzigingen.

Tijdelijke contracten (zgn. ketenbepaling)

De wijzigingen in de ketenbepaling leiden beperkt tot extra regeldruk. De werkgever dient immers nu ook al bij het aannemen van een werknemer op tijdelijke basis te controleren hoe dit zich verhoudt tot de ketenbepaling en of er geen recht is op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Hoewel de regels inhoudelijk wijzigen (zie ook onder eenmalige kennisnemingskosten), verandert de structurele regeldruk niet door de wijzigingen. Wel is er eenmalige regeldruk doordat sommige grote bedrijven een softwaresysteem hebben voor de ketenbepaling en dit moeten wijzigen. Uitgaande dat ongeveer de helft van het grootbedrijf een dergelijk systeem heeft die door een softwareontwikkelaar moet worden gewijzigd leidt dit naar verwachting tot ongeveer 0,2 miljoen aan eenmalige kosten.

Oproep

Ten aanzien van de nieuwe regels rondom oproepcontracten zijn er eenmalige regeldrukkosten en jaarlijkse regeldrukkosten.

Zo moeten meer dan 350.000 oproepcontracten worden omgezet naar een bandbreedtecontract of een normale arbeidsovereenkomst. Hier is bijna 4 mln aan regeldrukkosten mee gemoeid voor werkgevers. Dit zijn eenmalige kosten. De jaarlijkse kosten betreffen bij bandbreedtecontracten enkel het jaarlijks doen van een aanbod voor een vaste arbeidsomvang. Deze regeldruk is echter al bij de Wet arbeidsmarkt in balans meegenomen toen dit jaarlijkse aanbod geïntroduceerd werd.

Daarnaast zijn er nog terugkerende jaarlijkse kosten. Dit betreft het controleren of de scholier/student nog voldoet aan de voorwaarden om op oproepbasis te werken (bewijs van inschrijving en max 16 uur per week over het jaar genomen), het aangeven van het vinkje 'bandbreedtecontract' 'ja' in de loonaangifte en het mogelijk herzien van de lage premie indien er meer dan 30% meer is gewerkt dan overeengekomen. Dit leidt tot ongeveer €7 miljoen jaarlijkse regeldrukkosten.

Uitzend

Bij uitzendkrachten moet een werkgever ook meer controleren ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Nu moet hij enkel het loon en overige vergoedingen en de arbeids- en rusttijden controleren. Met de komst van het wetsvoorstel moet de werkgever alle arbeidsvoorwaarden controleren, en eventueel de gelijkwaardigheid daarvan controleren als hij niet dezelfde arbeidsvoorwaarden hanteert voor uitzendkrachten als overig personeel. Uitgaande van jaarlijks bijna een miljoen uitzendkrachten komt de jaarlijkse regeldruk op iets meer dan €3 miljoen euro.²⁵⁶ Het is niet bekend in hoeverre uitzendkrachten in die periode van inlener wisselen.

Handelingen bedrijven	Lasten (x € mln)
Enmalig:	
– Kennisnemen van regels	3.4
– Overgang naar bandbreedtecontract	4.0
– wijziging administratiesysteem ketenbepaling	0.2
TOTAAL eenmalige kosten	7.6
Structureel:	

²⁵⁶ SEO Uitzendmonitor. De EBB heeft fors lagere aantallen, maar de berekeningen van SEO] op basis van de loonaangifte/polisadministratie. De EBB hanteert lagere aantallen, mogelijk door definitieverschillen. lijken accurater.

Handelingen bedrijven	Lasten (x € mln)
– Controle scholier/student	3.8
– Aangeven bandbreedtecontract loonaangifte	0.2
– herzien lage WW-premie	0.03
– Aanvulling controle avw uitzendkrachten	3.2
TOTAAL structurele kosten (op jaarbasis)	7,3

8.4.2 Regeldruk voor werknemers

Ook werknemers zullen moeten kennisnemen van de wijzigingen met betrekking tot flexibele arbeid, althans voor zover hun individuele situatie daartoe aanleiding geeft. De éénmalige regeldrukkosten hiervan zijn geraamd op € 3,6 miljoen. Dit is gebaseerd op een aanname dat alle flexibele werknemers kennis moeten nemen van de regels (met een uurloon van € 15 per uur). Daarnaast moeten oproepwerknemers wiens contract wordt omgezet naar een bandbreedtecontract of 'normale' arbeidsovereenkomst hun nieuwe contract lezen en tekenen. De eenmalige regeldrukkosten worden hiervoor geschat op €500.000. Alleen de wijzigingen in de oproepcontracten bevatten structurele administratieve lasten voor werknemers. Studenten zullen immers jaarlijks hun bewijs van inschrijving moeten aanleveren. Uitgaande van ongeveer 700.000 oproepkrachten die student of scholier zijn levert dit ongeveer € 700.000 structurele regeldrukkosten op.

Handelingen werknemers	Lasten (x € mln)
Enmalig:	
– Kennisnemen van regels	3.2
– Overgang naar bandbreedtecontract	0.5
TOTAAL eenmalige kosten	3.7
Structureel:	
– Controle scholier/student	0.7
TOTAAL structurele kosten (op jaarbasis)	0.7

8.5 Financiële gevolgen voor het Rijk

In paragraaf 8.3 is aangegeven dat de maatregelen de positie van flexibele werknemers versterken en mede daardoor het verschil in kosten tussen vaste en flexibele werknemers verkleinen. Dit maakt het voor werkgevers relatief aantrekkelijker om werknemers in vaste dienst te nemen. De sociale zekerheidsuitgaven voor werknemers in vaste dienst zijn lager dan voor flexwerkers (bijvoorbeeld WW en Ziektewet).

Aan de andere kant kunnen de beleidsaanpassingen, waaronder de aanpassing in de ketenbepaling, mogelijk leiden tot meer inactiviteit, hetgeen negatieve financiële gevolgen voor het Rijk kan hebben. Onderzoek heeft laten zien dat dit waterbedeffect eerder zowel beperkt was, en slechts tijdelijk optreedt.²⁵⁷

In voornoemd onderzoek blijkt overigens dat verschuivingen van flex naar zzp'er eerder beperkt waren. Desalniettemin valt het risico van een dergelijke verschuiving niet uit te sluiten, hetgeen overigens tot lagere uitgaven in de sociale zekerheid zou betekenen. Daarom neemt de regering parallel aan dit wetsvoorstel maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen.

Kortom, er zijn verschillende (tegengestelde) bewegingen die invloed kunnen hebben op de uitgaven aan de sociale zekerheid. Op voorhand is niet te kwantificeren hoe deze (tegengestelde) bewegingen per saldo uitpakken en wat het precieze effect op de uitgaven aan sociale zekerheid zal zijn.

Uit de uitvoeringstoets van UWV is gebleken dat de uitvoeringskosten voor UWV incidenteel € 5,3 miljoen bedragen en structureel ca. € 2 miljoen per jaar. Voor de Belastingdienst zijn de uitvoeringskosten incidenteel € 1,43 miljoen en structureel € 1,2 miljoen, deels voor de aanpassing van de loonaangifte, deels voor handhaving.

²⁵⁷ Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl).

	2024	2025	2026	2027 e.v.
Belastingdienst				
Incidenteel		1,43		
Structureel			1,2	1,2
UWV				
Incidenteel	0,1	4,1	1,1	
Structureel			2,0	1,9
Totaal	0,1	5,53	4,3	3,1

8.6 Gevolgen Caribisch Nederland

In dit wetsvoorstel is de keuze gemaakt om dit stelsel (nog) niet van toepassing te laten zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), maar enkel op het Europese deel van Nederland.

Met de staatkundige transitie van 10 oktober 2010, de datum waarop Bonaire, Sint Eustatius en Saba een bijzondere gemeente (openbaar lichaam) van Nederland werden, is de Nederlands Antilliaanse wet- en regelgeving grotendeels beleidsluw omgezet. Daarbij werd toentertijd het principe van legislatieve terughoudendheid geïntroduceerd. Bij deze met name wetstechnische operatie werd het mede gelet op het absorptievermogen en insulaire karakter van Caribisch Nederland onwenselijk geacht om ook meteen over te gaan tot een grote inhoudelijke wijzigingsslag. De wet- en regelgeving die betrekking heeft op arbeidsmarkt en arbeidsrecht wijkt daarom aanzienlijk af van die in het Europees deel van Nederland.

Het coalitieakkoord heeft een duidelijke ambitie neergezet: ‘In Caribisch Nederland blijven we ons inspannen om Bonaire, Saba en Sint Eustatius een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn’.²⁵⁸ Het kabinet heeft daarbij het principe van ‘comply or explain’ omarmd. Op basis van dit principe moet bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland telkens worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland; of dat er goede en uitlegbare redenen zijn dat niet te doen. Het principe *comply or explain* biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. Als er goede redenen zijn kan er afgeweken worden (*explain*).

Het toepassen van *comply or explain* vergt steeds een zorgvuldige benadering, waarbij de bijzondere context van Caribisch Nederland in acht moet worden genomen en rekening moet worden gehouden met het aanpassingsvermogen van de lokale samenleving en de uitvoerbaarheid. Ook de beschikbare capaciteit bij alle betrokken is een relevante factor. Deze overwegingen nopen tot keuzes.

Op meerdere terreinen moet voor Caribisch Nederland een inhaalslag worden gemaakt. Zo zijn zowel de Wwz als de Wab (nog) niet geïmplementeerd in Caribisch Nederland. De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland functioneert anders en kent andere uitdagingen dan de arbeidsmarkt in Europees Nederland. Om de hieruit voortvloeiende bijzonderheden goed te kunnen wegen wordt eerst een verkenning gestart naar de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en de positie van werkenden op de arbeidsmarkt in Caribisch Nederland. Op basis van deze verkenning zal in overleg met de Centraal Dialogen en bestuurscolleges als belanghebbende partijen op de eilanden worden bepaald of en in hoeverre de aangekondigde maatregelen ook voor Caribisch Nederland gaan gelden. Daarbij kunnen de ervaringen die zijn en worden opgedaan in Europees Nederland, bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie van de Wwz en de Wab, te zijner tijd helpen om richting te bepalen.

8.7 Mkb-toets

Op 6 juni 2023 heeft een digitale mkb-toets plaatsgevonden. In het mkb-panel namen verschillende ondernemingen deel die werken met flexibele contracten. Deze ondernemingen zijn werkzaam in verschillende branches en zijn verschillend qua omvang. Aan de deelnemers van het mkb-panel is een samenvatting van dit wetsvoorstel voorgelegd met daarbij een aantal vragen. Het doel van deze mkb-toets was om te zien of de voorstellen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel begrepen worden en in de praktijk toepasbaar en werkbaar zijn. Dit is per onderdeel van het wetsvoorstel besproken, te weten de ketenbepaling, oproepcontracten en uitzendarbeid. In algemene zin werd door een deelnemer gevraagd naar de motivatie voor de aanpassing van deze regelgeving.

²⁵⁸ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst». (Kamerstuk 35 788, nr. 77)

Tijdelijke contracten (de zgn. ketenbepaling)

De deelnemers deelden hun ervaringen en standpunten over de ketenbepaling. Alle ondernemingen zijn bekend met de ketenbepaling en maken hier ook gebruik van. Een aantal deelnemers gaf aan blij te zijn met de uitzondering die nu geldt voor seizoensarbeid, hier kan de tussenpoos worden verkort naar 3 maanden. Ook zijn ondernemingen blij met de uitzondering voor scholieren en studenten. Wat hen betreft zou dit meer mogen zijn dan gemiddeld 12 uur. Jongeren hebben behoefte aan flexibiliteit en die willen de ondernemingen hen ook geven. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is wie als scholier/student wordt gezien, zodat hier duidelijkheid over is. Een andere ondernemer geeft aan studenten juist een contract met een vast aantal uren te bieden, waar door het jaar heen met plus- en min-uren wordt gewerkt.

Oproep

De deelnemers hebben ook hun mening gegeven over het voorstel ten aanzien van oproepcontracten. Verschillende deelnemers hebben hun zorgen geuit over de uitzondering voor scholieren en studenten, zij vinden het urencriterium te beperkt en zijn bang dat dit nieuwe voorstel problemen kan veroorzaken. Deelnemers zijn blij dat de mogelijkheid om een aanbod van vaste arbeidsomvang af te wijzen blijft bestaan. Daarnaast merken zij op dat roosterzekerheid geen probleem is in hun organisaties, werknemers worden ingeroosterd op de beschikbaarheid die zij opgeven. Er wordt besproken dat de bandbreedte van 30% vooral relevant is voor mensen met een hoofdbaan en dat flexibiliteit belangrijk is voor de verschillende groepen. De deelnemers uitte hun zorgen over de impact van de voorgestelde maatregelen en benadrukten de behoefte aan flexibiliteit, vooral voor studenten en AOW-gerechtigden (dit laatste kwam ook naar voren in de Doenvermogenstoets). Ze vroegen om duidelijkheid en eenvoudige regelgeving om misverstanden en juridische problemen te voorkomen.

Uitzend

De deelnemers hebben ook hun mening gegeven over het voorstel ten aanzien van uitzendarbeid. Hierbij werd vooral als aandachtspunt meegegeven dat uitzendarbeid door deze aanpassingen minder aantrekkelijk kan worden en de zorg werd geuit dat er meer met schijnzelfstandigen zal worden gewerkt.

Aanvullend hebben de deelnemers nog op andere elementen van het arbeidsrecht hun zorgen en wensen geuit. Aangezien dit buiten de scope van dit wetsvoorstel valt, is dit voor nu niet meegenomen.

Het gesprek bood waardevolle input. In deze toelichting is opgenomen wie onder de uitzondering van de ketenbepaling vallen en wanneer dus sprake is van een scholier, dan wel student. Tijdens het gesprek met het mkb-panel is bevestigd dat de huidige uitzondering op de ketenbepaling voor seizoensarbeid blijft bestaan. En dat voor scholieren tot 18 jaar de ketenbepaling niet geldt. Voor scholieren achttien jaar en ouder en studenten een kortere tussenpoos van 6 maanden zal gelden. Verder is verduidelijkt dat scholieren en studenten, mits het gaat om een bijbaan 16 uur in de week mogen werken op oproepbasis. Ook is in deze toelichting aandacht voor de uitwerking van de roosterzekerheid voor werknemers. En is opgenomen wanneer sprake is van een student/scholier, die nog met een oproepovereenkomst mag werken. De zorg voor de verschuiving naar meer schijnzelfstandigen wordt ondervangen door aanstaande wetgeving ten aanzien van zzp'ers. Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket.

8.8 Privacy-Impact assessment

Voor de gegevensverwerking tussen de werkgever en de werknemer in het kader van het bewijs van inschrijving (zie paragraaf 4.2.7) is een Privacy Impact Assessment ingevuld. De verwerking is noodzakelijk voor:

- de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen; en
- het voldoen aan een wettelijke verplichting. Om de oproepovereenkomst (arbeidsovereenkomst) uit te voeren is een bewijs van inschrijving op grond van de wet noodzakelijk, anders mag er niet op oproepbasis gewerkt worden.

De gegevensverwerking is proportioneel en evenredig. Informatie wordt alleen uitgevraagd die noodzakelijk is om te beoordelen of werknemer student of scholier is, en wordt alleen gevraagd en gegeven als beide partijen op oproepbasis willen werken. Daardoor is het in evenredige verhouding tot het doel, namelijk zorgdragen dat alleen studenten (en scholieren) nog op oproepbasis werken. Middel is ook subsidiair, er is geen andere, minder vergaande manier, om uit te vragen of werknemer student of scholier is. Verder gelden de reguliere vereisten van de AVG, ten aanzien van de verplicht-

ting om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens in het personeelsdossier te beschermen.

De Autoriteit Persoonsgegevens geeft aan dat niet duidelijk is op welk(e) moment(en) de werkgever het bewijs van inschrijving mag/moet controleren. Op dit punt is het niet voldoende voorspelbaar. De AP adviseert om in de toelichting te verduidelijken op welk(e) moment(en) de werkgever het bewijs van inschrijving mag/moet controleren. In paragraaf 4.2.6 is toegelicht dat bij aangaan van de oproepovereenkomst, na één jaar, en bij start nieuw studiejaar (in september) de werkgever opnieuw moet verifiëren dat de werknemer in kwestie student of scholier is. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is toegevoegd dat het ook noodzakelijk is om het bewijs van inschrijving te controleren om te bezien of de onderbrekingstermijn van 6 maanden kan worden toegepast. De werkgever moet dit controleren voorafgaand aan het sluiten van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, om te bezien of er nog terecht een tijdelijke arbeidsovereenkomst wordt gesloten, of dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

9 Consultatie en adviezen

9.1 Internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is in de zomer van 2023 openbaar gemaakt ten behoeve van internetconsultatie. Er zijn 158 reacties binnengekomen, 25 daarvan zijn niet-openbaar. Veel reacties zijn van landelijke organisaties, maar er zijn ook reacties van individuele personen en bedrijven. Het zou te omvangrijk zijn om iedere individuele reactie hier te bespreken. Dat laat onverlet dat de regering elke reactie waardeert en op haar merites beoordeelt. Hieronder zullen in hoofdlijnen de reacties op de verschillende maatregelen worden geschetst.

9.1.1 Algemeen

In het algemeen zijn de reacties op de internetconsultatie wisselend. Aan de ene kant zijn er reacties dat het goed is om meer zekerheid te bieden voor werknemers. Een burger geeft aan meer zekerheid nodig te hebben, en niet meer telkens van het ene korte contract naar het andere korte contract te willen vliegen. Aan de andere kant zijn er zorgen over of de flexibiliteit wel kan blijven bestaan als deze gewenst is. Daarnaast wordt gevraagd naar een integraal perspectief.

Zo geven Detailhandel Nederland, Cumela (brancheorganisatie voor groen, grond en infra), de Nederlandse orde van advocaten (Nova), NAPA/NCP, NBBU en ABU naar de noodzaak van een integrale benadering. Het voorstel ziet alleen op het inperken van doorgeschoten flexibilisering, maar niet op het wendbaarder maken van het vaste contract en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Wat betreft de behoefte aan wendbaarheid wordt met name gewezen op de verplichtingen bij loondoorbetaling bij ziekte, maar ook de hoogte van de werkgeverslasten (Cumela), en ontslag (NAPA/NCP). Daarnaast wijzen meerdere organisaties, maar ook individuen en individuele bedrijven op het risico van een waterbed naar (schijn)zelfstandigheid als dit wetsvoorstel alleen wordt ingevoerd. Daarom pleiten ABU en NBBU voor de noodzaak om in samenhang de invoeringsdata van de verschillende maatregelen te bezien. De regering erkent de noodzaak van een integrale aanpak. Daarom heeft het ook besloten tot een samenhangend arbeidsmarktpakket, waaronder ook maatregelen ten aanzien van de lasten bij loondoorbetaling bij ziekte en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 2.4. Daarnaast is samenhang een belangrijke overweging, ook in het kader van de invoering van de maatregelen.

Tevens maken organisaties en individuen zich zorgen over de benodigde noodzaak tot flexibiliteit, zowel voor werkgevers als gewenste flexibiliteit vanuit werknemers. Verschillende organisaties wijzen op groepen werknemers die deze flexibiliteit wensen, zoals scholieren en studenten (Koninklijke Horeca Nederland, Detailhandel Nederland), werknemers met de AOW-gerechtigde leeftijd (o.a. ZPW) en mensen met een bijbaan naast hun voltijdsbaan (Beveiligingsbranche Nederland, Cumela). Voor scholieren en studenten met een bijbaan kent het wetsvoorstel al een uitzondering, zoals ook in de paragrafen 3.2.2 en 4.2.6 is toegelicht. Voor AOW-gerechtigden geldt dat geen uitzondering wordt gemaakt zoals verder wordt toegelicht in paragraaf 9.1.2 en 9.1.3. Ten aanzien van werknemers die naast hun hoofdbaan een bijbaan hebben ligt het ingewikkelder. Hoewel de regering begrijpt dat zij ook met hun hoofdbaan mede in hun levensonderhoud kunnen voorzien, is het niet doenlijk om de groep die een bijbaan heeft 'voor de lol' te onderscheiden van de groep werknemers die een tweede baan heeft om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze tweede groep is zeker ook in grote getalen op de arbeidsmarkt aanwezig.²⁵⁹ Juist deze groep heeft extra bescherming nodig, bescherming die dit wetsvoorstel in de ogen van de regering biedt. Daarbij blijft naar oordeel van de regering ook veel

²⁵⁹ Zie ook de SER Verkenning: de vele kanten van het combineren van banen.

flexibiliteit voor werkgevers én werknemers mogelijk, ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd is het naar het oordeel van de regering noodzakelijk om sommige kwetsbare contractvormen te beperken, om kwetsbare groepen werknemers op de arbeidsmarkt te beschermen. Dit is in paragraaf 2.1 verder uiteengezet. De regering is het dan ook eens met het standpunt van de Zelfstandig Publieke Werkgevers (ZPW) dat het flexibel inzetten van personeel niet hoeft te leiden tot onzekerheid bij werknemers.

Als laatste pleit Koninklijke Horeca Nederland voor goede voorlichting en tools richting werkgevers en werknemers, en het ontwikkelen van tools op basis waarvan een contractcheck kan worden gedaan. De regering neemt deze suggestie van harte mee in het verdere proces van dit wetsvoorstel.

9.1.2 Ketenbepaling

Een aantal reacties gaan over de voorziene wijziging van de ketenbepaling. In het algemeen stellen een aantal reacties dat er strengere wetgeving moet komen om te zorgen dat werkgevers alleen tijdelijke contracten aanbieden aan mensen die een objectieve tijdelijke functie hebben, eventueel gecombineerd met een boete. De regering vindt deze wijziging te ver gaan, aangezien het voor werkgevers soms moeilijk is om te bepalen of een functie daadwerkelijk tijdelijk is, en een jaarcontract met uitzicht op basis ook een goede manier kan zijn voor de werkgever en werknemer om de werkrelatie te starten.

De VAAN/VvA vraagt waarom de evaluatie van de Wab niet afgewacht wordt. Een aantal sectororganisaties geven aan moeite te hebben met de termijn van 60 maanden, waaronder Cumela, VVTP (Vereniging vrije theater producenten), Nova, Koninklijke Horeca Nederland, NBBU en de Vereniging Beveiligingsorganisatie Nederland. De termijn van 60 maanden wordt door deze organisaties als te lang ervaren, en moeilijk uitvoerbaar, omdat hierdoor ook een systeem moet worden opgezet om goed te zien of werknemers tot 60 maanden terug op tijdelijke basis in dienst waren. Sommige organisaties wijzen op het risico van een waterbed. Het Juridisch Loket adviseert om de wijze waarop de nieuwe vervaltermijn werkt, goed te monitoren om te bezien of er onbedoelde neveneffecten optreden. De ABU vindt het meetellen van de administratieve vervaltermijn in de keten disproportioneel. De regering is echter van mening dat uit onderzoek blijkt dat het te vaak gebeurt dat mensen langdurig op tijdelijke basis worden ingezet en na een onderbreking weer opnieuw op tijdelijke basis bij hetzelfde bedrijf worden ingezet. Het uitgangspunt dat bij dergelijk structureel werk een arbeids-overeenkomst voor onbepaalde tijd hoort moet worden versterkt. Wat betreft het punt van de ABU dat het meetellen disproportioneel is wijst de regering op het volgende. Het alternatief, dat het niet meetelt in de keten, zou tot effect hebben dat tussenliggende periodes binnen 6 maanden niet worden meegeteld, en daardoor juist dat werknemers langer op tijdelijke basis kunnen werken dan nu het geval is. Dat is niet de lezing van de regering van het SER MLT-advies, die tot doel heeft werknemers sneller zekerheid te verschaffen.

Cumela en de organisaties Koninklijk Nederlands vervoer en Transport en Logistiek Nederland verzoeken om een uitzondering op deze termijn voor werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

De regering vindt het belangrijk ook voor deze groep werkenden meer zekerheid te bieden. Reden hiervoor is dat deze groep ook AOW'ers omvat die werken om in levensonderhoud te kunnen voorzien. Baan- en inkomenszekerheid is voor deze groep daarom van belang. Daarnaast bestaat het risico op oneerlijke concurrentie tussen oudere werknemers en AOW-gerechtigde werknemers als voor de groep AOW'ers een uitzondering wordt gemaakt. Het kan voor een werkgever immers aantrekkelijker zijn een werknemer aan te nemen met de AOW-gerechtigde leeftijd, bijvoorbeeld vanwege het verlichte ontslagregime. Dit zou tot verdringing van de groep werknemers 55+ tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen leiden, met name wanneer er (in tegenstelling tot afgelopen jaren) geen sprake is van hoogconjunctuur. Tot slot is de regering van mening dat het bandbreedtecontract voldoende flexibiliteit biedt om de arbeidsrelatie naar wens vorm te geven, zodat het niet nodig is deze groep uit te zonderen van het bandbreedtecontract.

Andere organisaties verzoeken om een sectorale uitzondering (Vereniging Beveiligingsorganisatie Nederland), een uitzondering voor specifieke beroepen (waarnemers bij tandartspraktijken door KNMT en creatieve productie gebonden beroepen door VVTP) of een verbreding van de uitzondering voor seizoenswerk (Koninklijke Binnenvaart Nederland). De regering heeft hierop geen wijziging aangebracht, omdat er geen bijzondere redenen zijn in deze branches om een dergelijke uitzondering te maken. Zo is fluctuerend werk, werk afhankelijk van producties/klanten en invalwerk geen omstandigheid die enkel in de genoemde branches voorkomt. Daarbij is relevant dat dit op andere manieren kan worden opgelost dan een wettelijke uitzondering. Zo is bij fluctuerend werk het mogelijk om een bandbreedtecontract of jaarurennorm af te spreken en kan invalwerk nog steeds voor drie jaar op tijdelijke basis gedaan worden. Als er blijkbaar permanent een invalkracht nodig is, is het ook daar een

optie om te werken met een vaste invalpool of bandbreedtecontracten. Voor seizoenswerk acht de regering een aanwijzing in de cao of bij ministeriele regeling noodzakelijk, als voorwaarde dat ook het werknemersbelang goed geborgd is. Daarbij is het inderdaad van belang, zoals de VAAN/VvA aangeeft, dat of een keten opnieuw begint of doorloopt, afhangt van de tussenpoos die geldt voor het laatste afgelopen contract.

Enkele organisaties, zoals Detailhandel Nederland en de VAAN/VvA stellen vragen bij de omstandigheid dat er bij de ketenbepaling gewerkt wordt met een omvang van 12 uur per week en bij andere onderdelen met een andere bepalingsgrootte van een bijbaan. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.

Daarnaast zijn er diverse reacties geweest op het schrappen van de mogelijkheid om bij cao de ketenbepaling op te rekken naar 4 jaar, onder andere door het juridisch loket de Vereniging Universiteiten Nederland, Vereniging Hogescholen, ONL, NAPA/NCP, OnderhoudNL, PO en VO, KNVB, Werkgevers in de Sport en NOC*NSF. Het Juridisch Loket onderschrijft de keuze om de mogelijkheid van verlenging naar 4 jaar en de afwijking van het opvolgend werkgeverschap te schrappen, doordat veel rechtszoekenden om die reden bij hen aankloppen. Afschaffing vergroot de zekerheid voor werknemers. De sectororganisaties die pleiten voor het bestaan van een uitzondering wijzen vooral op tijdelijke financiering (onderzoeksgelden en productiewerk), schommelingen in de productie (OnderhoudNL), vierjaarscycli bij topsport en het hobbymatig karakter van amateursport. De regering is van mening dat dit geen steekhoudende argumenten zijn om een mogelijkheid voor een langere ketenbepaling te behouden. Zo blijft het arbeidsrecht de mogelijkheid bieden voor één tijdelijk contract van 4 of 5 jaar (voor de duur van de financiering). Alleen een reeks van tijdelijke contracten van meer dan 3 jaar is niet meer mogelijk. Dat is in lijn met de wens van het kabinet om meer zekerheid aan te brengen in de contracten. Die zekerheid is ook van waarde voor bijvoorbeeld post-doc-onderzoekers en werknemers in de creatieve productie. Zeker universiteiten hebben een (zeer) hoge flexibele schil in het aantal postdocs en werkgroepdocenten. Bij postdoc-onderzoekers is bijvoorbeeld het percentage tijdelijke contracten 78% in 2016, terwijl het EU-28 gemiddelde 50% is, een verschil van 28 procentpunten.²⁶⁰ In een tijdelijk contract voor vier jaar (of wat langer) is ook een proeftijdperiode van twee maanden mogelijk. Hoewel een contract voor onbepaalde tijd nog beter zou zijn, biedt één langjarig contract zekerheid aan de werknemer. Daarbij is ook relevant dat OCW juist meer stabiliteit aanbrengt in de onderzoeksfinanciering (vaste voet gaat omhoog), waardoor die flexibele noodzaak ook minder wordt. Daarnaast is deze verplichting alleen van toepassing op arbeidscontracten, niet op vrijwilligerswerk. Ook in de amateursport kan het een baan zijn voor werknemers die daarmee in hun levensonderhoud moeten voorzien. Daarmee verdienen ook deze werknemers dezelfde reguliere arbeidsrechtelijke bescherming. Wat betreft seizoenswerk in de sport wordt gewezen op de bestaande cao-mogelijkheid voor een onderbrekingstermijn van 3 maanden voor specifieke seizoensfuncties, die ook wordt gehanteerd in de cao Sport. De suggestie van de VAAN/VvA dat deze contracten in aanmerking komen voor aanwijzing op grond van de Regeling ketenbepaling bijzondere functies en hogere vergoeding kantonrechter wordt niet gevolgd door de regering. Dergelijke functies hebben geen intrinsiek tijdelijk karakter en het is zo op het oog ook geen bestendig gebruik om alleen met tijdelijke contracten te werken (anders was een dergelijke aanwijzing al lang door cao-partijen aangevraagd). Het voorbeeld van de postdocs hierboven is daar exemplarisch voor. Daarnaast heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat budgettaire overwegingen en de argumentatie dat er sprake is van tijdelijke producties geen overweging kunnen zijn voor lidstaten om een uitzondering te maken indien hier sprake is van de inzet van deze tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor de permanente en duurzame uitvoering van taken in de betrokken instellingen die tot de normale werkzaamheden behoren.²⁶¹

Enkele organisaties hebben vragen gesteld over de Ragetlieregule (Koninklijke Horeca Nederland, VAAN/VvA), de regeling van de transitievergoeding (Nova, VAAN/VvA) en de proeftijd (VAAN/VvA) in relatie tot de voorgestelde administratieve vervaltermijn. Wat betreft de Ragetlieregule is de regering inderdaad van mening dat deze moet worden aangepast aan de nieuwe administratieve vervaltermijn van 60 maanden. De redenen hiervoor zijn uiteengezet in paragraaf 3.2.1. De regering heeft bewust geen wijzigingen voorgesteld in de regeling van de transitievergoeding. Oprekking van de termijn naar 60 maanden bij de transitievergoeding betekent dat de werknemer pas na lange tijd de transitievergoeding krijgt bij opvolgende contracten. Er hoeft dan ook niet tussentijds te worden afgerekend als er twee of drie jaar tussen zit. Hiermee wordt de werknemer benadeeld en dit past ook niet bij het doel van de transitievergoeding. Let wel, met de Wet arbeidsmarkt in balans is geregeld dat de transitievergoeding vanaf dag 1 verschuldigd is. Ook daar verdraagt aanpassing zich niet goed mee. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2.1. Ook de suggestie van de VAAN/VvA om een ruimere proeftijdmogelijkheid in de wet op te nemen wordt niet overgenomen, nu dit zich niet verhoudt met het doel van het

²⁶⁰ Tijdelijke contracten bij universiteiten in perspectief | Rathenau Instituut.

²⁶¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 oktober 2018, C-331/17 (Martina Sciotto t. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma), ro.

wetsvoorstel en er geen signalen uit de praktijk zijn gekomen dat dit leidt tot ernstige problemen.

De suggestie van de VAAN/VvA om te zorgen voor helder en eenduidig overgangsrecht wordt wel overgenomen. Hierbij is geregeld dat het huidige recht blijft gelden voor lopende contracten, en nog een tijd voor lopende cao's. Hierbij is aangesloten bij het overgangsrecht dat met de invoering van de Wet werk en zekerheid ook is gehanteerd.

9.1.3 Oproep

Flexibiliteit binnen de regulering van oproepcontracten

Via de internetconsultatie zijn reacties binnengekomen van werknemers die blij zijn met de extra geboden zekerheid, bijvoorbeeld omdat ze een nul-urencontract hebben en behoefte hebben aan meer vastigheid. Ook de reactie van bijvoorbeeld het Juridisch Loket wijst op het positieve effect van een gegarandeerd minimum aantal uren, en daarmee duidelijkheid over inkomen. Maar er zijn ook reacties van brancheverenigingen, bedrijven en werknemers die stellen dat werknemers geen behoefte zouden hebben aan zekerheid, en juist ongebonden willen blijven via een nul-urencontract (zie bijvoorbeeld Cumela, KNV, Werkgevers in de sport, BO geboortezorg, reactie brede detailhandel, Koninklijke Binnenvaart Nederland). Waar het AOW'ers betreft (zie reacties TLN, KNV, Universiteiten van Nederland, ONL voor ondernemers, Stichting ZPW, Vereniging Hogescholen, Incentive Advies B.V., reactie brede detailhandel) wordt daar in onderstaande paragraaf verder op ingegaan. Bij de overige werknemers die kritisch staan ten opzichte van het wetsvoorstel valt op dat hier vaak een tweede baan betreft (naast een vaste baan waaraan het hoofdkomen wordt ontleend), of werknemers die fluctuerend wel en niet willen of kunnen komen werken. Ook zijn er bedrijven die aangeven niet op wekelijkse basis werkaanbod te kunnen verschaffen, zo van mening zijn geen garantie-uren te kunnen geven, en stellen dat sommige van hun werknemers hier ook geen behoefte aan hebben.

Veelal wordt gesteld dat de gewenste flexibiliteit alleen via een nul-urencontract gerealiseerd kan worden. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Zoals eerder ook benoemd in paragraaf 2.1 van de Toelichting zijn er ook na invoering tal van mogelijkheden voor werkgevers en werknemers om flexibele inzetbaarheid vorm te geven. Van belang is dat hier bij invoering van dit wetsvoorstel over deze mogelijkheden duidelijk gecommuniceerd wordt. Zo kan flexibiliteit via een jaarurensystematieken, flexpools of arbeidsovereenkomsten met (een relatief beperkte) vaste omvang waarbij gewerkt wordt met meeruren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de ingezonden reacties ten aanzien van de Bijzonder ambtenaar van de burgerlijke stand. De Raad voor de Rechtspraak merkt op dat normale arbeidsovereenkomsten potentieel meer flexibiliteit kunnen hebben dan een bandbreedtecontract. De aanname dat via deze weg ook flexibiliteit gerealiseerd kan worden is juist, maar de mogelijkheid om hierbij overwerk te verplichten is niet onbeperkt. Het door de Raad opgebrachte voorbeeld van de horecamedewerker gaat uit van volledige beschikbaarheid voor de dagen die als roosterbare dagen zijn aangewezen. Het bandbreedtecontract beoogt juist die beschikbaarheid voor inroostering op voorhand te limiteren. Zodat in het voorbeeld de horecamedewerker meer duidelijkheid heeft (dan 24 uur van tevoren) of deze dan wel of niet het gehele weekend oproepbaar zal zijn.

Ook met het hier geïntroduceerde bandbreedtecontract kan flexibiliteit gerealiseerd worden. Het bandbreedtecontract kent een minimale en maximale omvang, die echter niet alleen op weekbasis, maar ook op maand- of zelfs kwartaalbasis ingevuld wordt. Dit betekent dat, bijvoorbeeld op kwartaalbasis, er sterk gevarieerd kan worden in de inzetbaarheid bijvoorbeeld per week of maand. Dit maakt op- en afschaling wel degelijk mogelijk, bijvoorbeeld in het door de Werkgevers in de Sport gegeven voorbeeld van een groot evenement als een Nijmeegse Vierdaagse.

Het enige waar wel duidelijkheid over verschaft dient te worden, is de minimale inzet – en daaraan gekoppeld de maximale verplicht vereiste beschikbaarheid en de tijdstippen waarop deze beschikbaarheid vereist is. Op antwoord op de vragen van de Raad van de Rechtspraak en de Belastingdienst zijn deze tijdstippen waarop beschikbaarheid verlangt kan worden, en die dus roosterbaar zijn, een nadere invulling van de referentiedagen uit de Richtlijn Transparante en Voorspelbare Arbeidsvoorwaarden.²⁶² Niet aangewezen tijdstippen gelden dus als niet beschikbaar (ofwel niet roosterbaar) tenzij de werknemer hier vrijwillig mee instemt. Sinds de implementatie van de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in artikel 7:655 BW geldt deze verplichting ook voor gedeeltelijk onvoorspelbare werkpatronen, zodat het verschil tussen verschillende contractsoorten hier minder groot hoeft te zijn als de Raad voor de Rechtspraak doet voorkomen.

De wens van reagerende bedrijven, branches en in sommige gevallen ook werknemers om geen minimale inzet vast te leggen, of de wens van branches om de uitsluiting van de loondoorbetalings-

²⁶² Kamerstukken II 2021–2022, 35 962, nr. 3 en EU-richtlijn 2019/1152.

verplichting in stand te houden (bijv. Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland), leidt tot de mogelijkheid om het leeglooprisko volledig neer te leggen bij de werknemer. Bij werknemers met een zwakkere positie, zoals veelal het geval is bij werknemers met een oproepcontract, leidt dit tot de situatie waarin dit ondernemersrisico geheel naar de werknemer verplaatst kan worden. Het oproepcontract geeft ook geen enkele garantie voor inkomenszekerheid en duidelijkheid over (on)beschikbaarheid. Deze wetswijziging beoogt dit juist te voorkomen, ook voor de middellange termijn, waarin de huidige arbeidsmarktkrapte zich anders of minder kan manifesteren.

Ook de zorgen dat deze regulering alle vormen van wederkerigheid en flexibiliteit tussen werkgever en werknemer onmogelijk maakt, is niet terecht. Het bandbreedtecontract, en de bijbehorende afspraken waarbij werkgever en werknemer het eens worden over wanneer de werknemer wel en niet verplicht beschikbaar dient te wezen, zijn een basale ondergrens die duidelijkheid aan de werknemer gaat geven, zodat deze zijn tijd buiten deze arbeidstijd beter vorm kan geven (met mantelzorg, onderwijs, zorg voor kinderen, een tweede baan, etc.). Op basis van vrijwilligheid blijft het mogelijk (zie paragrafen 2.1 en 4.2.3) extra afspraken te maken tussen werkgever en werknemer, ook boven de bandbreedte van het bandbreedtecontract. Duidelijk is evenwel dat door dit wetsvoorstel, de regie hierbij meer richting werknemers komt te liggen dan thans met de nul-urencontracten het geval is. De regering vindt dit een stap voorwaarts. Waar dit in branches (zoals bijvoorbeeld de brede detailhandel aangeeft) al het geval is, is dit zodoende ook niet problematisch, omdat hiermee de kennelijk staande praktijk niet verandert. Maar juist elders waar dit niet het geval is, wordt er een duidelijke bodem van zekerheid gelegd.

Aanbod vaste urenomvang

Een aantal branches (bijv. Nederlandse veiligheidsbranche, brede detailhandel Nederland) gaf aan niet tevreden te zijn de handhaving van het aanbod van de vaste arbeidsomvang zoals deze in de Wab is geïntroduceerd. De handhaving van dit verplicht aanbod kan het bandbreedtecontract na 12 maanden dus vervangen met een vaste en dus niet variabele arbeidsomvang (verduidelijkingsvraag van ABU en de VAAN-VVA). Van het huidige verplichte aanbod zou volgens de branches geen gebruik worden gemaakt. In beleidsvoorbereidende gesprekken met sectoren rees echter een beeld waarin wel degelijk een deel van de oproepkrachten gebruik maakt van het verplichte aanbod. De evaluatie van de Wab, die reeds is gestart, zal hier te zijner tijd meer uitsluitsel over geven. Evenwel blijft het zo dat werknemer het aanbod ook kan afslaan, terwijl zowel uitgezonderde studenten en scholieren via de oproepcontracten als werknemers via het bandbreedtecontract voor meer zekerheid en stabiliteit kunnen kiezen als zij dit wensen. Hiermee wordt ook vorm gegeven aan de signalen die vanuit de jongerenvakbond geuit zijn over mogelijkheden tot zekerheid voor studenten en scholieren via het gesprek die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met hen heeft gevoerd.²⁶³ Ook hier geldt dat de regie over zekerheid over rooster en inkomen meer bij de werknemer ligt, waarbij desgewenst gekozen kan worden voor flexibele inzetbaarheid.

Sectorale uitzonderingen

Een aantal sectoren (bijv. NAPA/NCP, Per Saldo) geeft te kennen dat voor hun specifieke situatie een uitzondering gemaakt dient te worden. Hoewel natuurlijk dit sectorspecifieke kenmerken betreft, wil de regering in algemeenheid hierover een drietal zaken benoemen. Ten eerste is onder het arbeidsrecht zoals in bovenstaande paragraaf beschreven voldoende flexibiliteit realiseerbaar, ook na invoering van dit wetsvoorstel. Ten tweede kan de wijze waarop nu financiering van zakelijke activiteiten plaatsvindt (bijv. op projectmatige basis, of bij het ontbreken van een regeling voor leeglooptkosten) geen reden zijn om werknemers een basale ondergrens voor inkomenszekerheid te ontfagen. Dit derde is te wijzen op een precedentwerking, waarbij veel sectoren kunnen bepleiten dat vanwege hun specifieke aard een uitzondering gerechtvaardigd is. De regering beoogt met dit wetsvoorstel een bodem van zekerheid te leggen. Via het gebruikelijk overleg tussen sociale partners en de CAO is er vervolgens alle ruimte om hier bovenop over extra specifieke sectorale regelingen afspraken te maken.

Harmonisatie urencriteria

Een aantal reacties gaf te kennen eenduidigheid te wensen wat betreft de urencriteria van 12 uren per week in de ketenbepaling (48 uren per maand bij de premiedifferentiatie WW) en 16 uren per week (uitzondering scholieren en studenten voor oproepcontracten). KHN bepleit volledige loslating van het uren criterium voor oproep. De verruimingswens van het bedrijfsleven (o.a. TLN, ABU, brede detailhandel, KHN) is vanuit hun gezichtspunt begrijpelijk. Echter, het huidige uren criterium (vóór het ingaan van dit wetsvoorstel) ligt op 12 uren per week. Het oogmerk van dit wetsvoorstel, indachtig ook

²⁶³ Dit betrof mede de invulling van de motie Van Baarle (Kamerstukken II 2022–2023, 29 544, nr. 1182), zoals reeds genoemd in Kamerstukken II 2023, 29 544, nr. 1220.

de adviezen van de Commissie Regulering van Werk en het SER MLT, is om de positie van flexibele werknemers relatief te versterken en de onzekerheid van contracten te beperken. Een verruiming van werkgeversmogelijkheden, juist ten opzichte van de thans geldende regelgeving, ligt daarom niet in de rede. Voorstelbaar was geweest om daarom met de invulling van het urencriterium voor de uitzondering voor oproepcontracten aan te sluiten bij de 12 uren, gezien de eenduidigheid van het stelsel. Een roep om harmonisatie leidt zodoende eerder tot een versmalling van werkgeversmogelijkheden. De regering heeft echter gemeend om aan de belangen van het bedrijfsleven en studenten en scholieren tegemoet te komen en recht te doen aan de onderliggende gedachte van het SER MLT, door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de situatie zoals deze thans in de praktijk het geval is, en heeft daarom gekozen voor een afwijkend criterium van 16 uren/week bij oproep. Dat er enige verwarring kan ontstaan kan worden onderkend. Alles overziend acht de regering de voordelen van de twee verschillende aantallen echter groter dan de nadelen. Het verzoek kan niet worden gehonoreerd. Voor een uitgebreide motivering wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting van de Wab.²⁶⁴ Deze motivering staat nog steeds. Samenvattend kan hier in elk geval (nogmaals) worden genoemd dat de stelling dat alle jongeren werken vanwege een bijbaan (en dus weinig aanspraak zullen maken op WW) niet op gaat. Er is een grote groep jongeren die jong start met een (full time) baan om te voorzien in levensonderhoud. Bij verlies van die baan is de WW-uitkering juist een belangrijk instrument om inkomensverlies op te vangen. Het onderscheid tussen jongeren die werken als bijbaan en jongeren die werken om te voorzien in levensonderhoud is moeilijk te maken.²⁶⁵

Doenvermogen

Het Juridisch Loket geeft aan dat op enkele onderdelen de effectuering, ook van nieuwe rechten, problematisch kan zijn. Zoals hieronder onder 9.1.10 beschreven wijst ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk hier op. In algemeenheid wordt in hoofdstuk 8 een aantal actiepunten en maatregelen geschetst hoe de regering extra gaat communiceren over de rechten en plichten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, alswel dat er een aantal maatregelen genomen wordt om de effectuering van arbeidsrechten te versterken. De VAAN/VvA vraagt in haar bijdrage nog specifiek aandacht voor de bewijslast bij het ontbreken van een arbeidsomvang, die hun inziens te zeer bij de werknemer ligt en waarbij het aantonen van iets dat er niet is problematisch zou zijn. De verwachting is echter dat de werknemer in de regel voldoende bewijsstukken bezit aangezien de werkgever reeds op basis van art. 7:626 BW op de loonstrook de overeengekomen arbeidsduur moet vermelden. Op basis van dit wetsvoorstel moet de arbeidsomvang (niet zijnde nul) in de arbeidsovereenkomst opgenomen worden. Indien beide onderdelen ontbreken, dan heeft de werknemer volstaan in het aantonen dat de arbeidsomvang ontbreekt, en ligt de bewijslast om het tegendeel te bewijzen bij de werkgever.

Uitzonderingen jongeren vs oproep

De brede detailhandel heeft in zijn reactie gevraagd of er voor de uitzondering van studenten en scholieren met een bijbaan gebruik gemaakt kan worden van de loonheffingenverklaring studenten, teneinde administratieve lasten te beperken. Hoewel de regering van mening is dat administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt dienen te worden, is het gebruik van de loonheffingenverklaring geen goed alternatief voor het bewijs van inschrijving dat in dit wetsvoorstel voor de uitzondering gevraagd wordt. Het gebruik van de loonheffingenverklaring is facultatief en dus geen verplichting. Het gebruik van de loonheffingenverklaring kan bovendien, afhankelijk van de invulling van de bijbaan, tot een onvoorspelbaarder inkomen leiden, wat indruist tegen de doelstelling van dit wetsvoorstel. Verder verklaart de student via deze verklaring zelf dat hij/zij student is, zonder verdere bewijsvoering. Het concept wetsvoorstel vraagt deze bewijsvoering juist wel, en wel via het bewijs van inschrijving.

Door een aantal respondenten wordt opgemerkt dat de mogelijkheden bij oproep breder zijn dan voor jongeren die onder de uitzondering van de hoge WW-premie vallen. Deze conclusie kan worden onderschreven. Aan de uitzondering voor jongeren zitten duidelijke grenzen aan het te werken aantal uren om onder de lage premie te blijven. Bij premiedifferentiatie WW geldt voor een werknemer jonger is dan 21 jaar de uitzonderingssituatie dat de werkgever de lage WW-premie mag betalen als de werknemer per aangiftetijdvak van een kalendermaand maximaal 52 uur krijgt verloond (of maximaal 48 uur per aangiftetijdvak van vier weken). Deze uitzondering is specifiek voor werknemers jonger dan 21 jaar, en geldt dus niet voor oproepovereenkomsten.

De 30% herzieningssituatie blijft echter voor alle situaties gelden. De werkgever dient de lage WW-premie te herzien wanneer de verloonde uren de contractueel overeengekomen uren met meer dan 30% overstijgen in de loonaangifte over dat kalenderjaar. Dit geldt ook voor een werknemer jonger onder de 21 jaar.

²⁶⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 35 074, nr. 3. Blz. 117+118. (Link)

²⁶⁵ Kamerstukken II 2018–2019, 35 074, nr. 3. Blz. 117+118. (Link)

Premiedifferentiatie algemeen

Een aantal respondenten heeft bezwaren geuit tegen de systematiek van premieopbrengsten. Aan deze bezwaren kan niet tegemoet worden gekomen.

De hoogte van de Algemene werkloosheidsfondspremie (AWf) hangt niet af van de uitgaven die uit het fonds worden gedaan. Dat in tegenstelling tot de vroegere sectorfondsen waar de te betalen premie lastendekkend moest worden vastgesteld. Al was ook ten tijde van de sectorfondsen de totale premie (AWf + sectorfondsen) in de praktijk al niet lastendekkend. De hoogte van de AWf premie wordt door het kabinet vastgesteld, en hangt af van de gewenste lastenontwikkeling en de verdeling daarvan over burgers en bedrijven. AWf kent een niet kostendekkende systematiek. Het saldo van baten en lasten loopt mee in het jaarlijkse saldo van het AWf. In jaren dat de premie-inkomsten hoger zijn dan de uitgaven heeft het AWf een positief saldo van baten en lasten en neemt het vermogen van het fonds toe. In jaren dat er meer wordt uitgegeven dan er binnenkomt neemt het vermogen af. De sociale fondsen zijn onderdeel van de collectieve sector en hun uitgaven, inkomsten en vermogen zijn onderdeel van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In niet-crisisjaren zal ook het EMU-saldo beter uitvallen en de EMU-schuld verbeteren. In crisisjaren gebeurt het omgekeerde en verslechtert het EMU-saldo en neemt de schuld toe.

AOW

Vanuit verschillende organisaties en individuen is de wens geuit om AOW-gerechtigden uit te zonderen van het bandbreedtecontract, zodat deze groep op oproepbasis kan blijven werken. Stichting Zelfstandig Publieke Werkgevers (ZPW), Raad Nederlandse Detailhandel, Universiteiten van Nederland, Vereniging Hogescholen en Transport en Logistiek Nederland (TLN) stellen dat het voor zowel werkgevers als werknemers wenselijk is AOW'ers uit te zonderen, omdat dit meer flexibiliteit, ruimte en vrijheid biedt voor beide partijen. Incentive Advies B.V. vraagt toelichting bij de vraag waarom AOW'ers niet zijn uitgezonderd van het bandbreedtecontract. TLN stelt dat het voor AOW-gerechtigden vaak een 'bijbaan' betreft, waarbij zij graag actief blijven op de arbeidsmarkt door af en toe nog wat werkzaamheden te verrichten. ONL voor Ondernemers benadrukt dat AOW-gerechtigden hierdoor langer een maatschappelijke bijdrage kunnen leveren. Daarnaast benoemen Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), TLN en ZPW dat gepensioneerd voor hun levensonderhoud niet primair afhankelijk zijn van het inkomen uit arbeid. Zij ontvangen immers een AOW-uitkering, veelal aangevuld met een pensioen. Volgens TLN maakt dit dat AOW-gerechtigden daarom geen behoefte hebben aan de wettelijk geboden bescherming van het bandbreedtecontract.

Zoals uiteengezet in paragraaf 9.1.2 vindt de regering het belangrijk ook de groep AOW-gerechtigde werknemers meer zekerheid te bieden, zodat voor deze groep geen uitzondering wordt gemaakt. Deze groep omvat immers ook AOW'ers die werken om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarnaast bestaat het risico op verdringingseffecten als deze groep wordt uitgezonderd. Ook is de regering van mening dat het bandbreedtecontract voldoende ruimte biedt om de arbeidsrelatie naar wens vorm te geven.

9.1.4 Uitzend

Er zijn meerdere reacties gegeven door zowel individuen als organisaties over de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van uitzendkrachten. Zo zijn er individuen die blij zijn met de nieuwe regelingen. Sommige mensen hopen dat het wel ook in de praktijk helpt, en niet zorgt voor snellere draaideureffecten. Tegelijkertijd zijn er ook organisaties die vinden dat er meer regulering moet komen. Zo stelt Cumela dat bij vast werk uitzendarbeid niet zou mogen worden toegestaan, en pleit er een individu voor een termijn van 2 jaar voor inhuur. Ook de VAAN/VvA wijst erop dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie beperkingen stelt aan permanente uitzending naar een en dezelfde inlener. De regering is erkentelijk voor deze suggesties, maar deze vallen buiten de scope van dit wetsvoorstel. Wel is de regering bezig om de impact van de Europese uitspraken van het Hof van Justitie te onderzoeken, nu er in Nederland geen wettelijke waarborgen zijn om permanente uitlening aan een en dezelfde inlening te voorkomen.

Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden

Verschillende partijen hebben input geleverd over de voorgestelde wijziging van de Waadi om te zorgen dat terbeschikkinggestelde werknemers gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden krijgen als de werknemers bij het bedrijf waardoor ze worden ingeleend. De regering kan de vraag van Cumela bevestigend beantwoorden dat dit niet geldt voor collegiale inlening. Deze vorm van hulp tussen ondernemers is uitgezonderd van de Waadi. Verder zijn er door verschillende partijen vraagtekens gesteld bij de reikwijdte van de verplichting gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden te verstrekken, onder andere door de Nederlandse Orde van Advocaten, VAAN/VvA en de NBBU. De Nova wijst op het risico

van het waterbed naar zzp. De regering is zich hier bewust van, vandaar de stappen die in het arbeidsmarktpakket op het gebied van het terugdringen van schijnzelfstandigheid. De Nova adviseert om meer duidelijkheid te geven over gelijkwaardigheid en de waardering van arbeidsvoorwaarden in de toelichting. De regering heeft in paragraaf 5.2.3 aandacht besteed aan hoe de gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden kan worden vormgegeven. De regering acht het hierbij van belang dat werkgevers de ruimte hebben om deze gelijkwaardigheid vorm te geven. Voor deze gevallen geldt de toelichting zoals opgenomen in paragraaf 5.2.3, deze paragraaf is op enkele punten aangevuld. Tegelijkertijd hecht de regering er ook aan om te constateren dat het aan sociale partners is om deze gelijkwaardigheid in de praktijk vorm te geven in de cao.

NBBU en ABU hebben beiden opmerkingen gemaakt over de weging van pensioen in de gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden. ABU stelt dat de toelichting ten aanzien van pensioen geen recht doet aan de complexiteit van die weging. Daarom is in de toelichting aangegeven dat bij pensioen de opbouw van het beoogd pensioen natuurlijk het belangrijkste is, waarbij verschillende factoren relevant zijn. De werkgeversbijdrage en werknemersbijdrage zal in veel gevallen daar veel invloed op hebben, en de verhouding tussen beiden in vergelijking met de sector waarin de uitzendkracht werkzaam is. De NBBU is van mening dat de pensioenregeling voor uitzendkrachten niet meer afzonderlijk moet worden meegenomen als deze op een marktconform niveau is gebracht, omdat dit de uitvoerbaarheid bemoeilijkt en lastendruk verhoogt, omdat het een complex proces is om pensioenregelingen met elkaar te vergelijken en de waarde ervan mogelijk te compenseren. De NBBU pleit er dan ook voor om de pensioenregeling uit te zonderen van de bepaling over gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. De regering volgt de NBBU in deze niet. Pensioen is immers een zeer belangrijke arbeidsvoorwaarde, die ook een belangrijke factor is in de vergelijking tussen gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden. Dit bleek ook uit de wijzigingen ten aanzien van payrollwerknemers in de Wet arbeidsmarkt in balans. Daarbij is uitdrukkelijk bij uitzendkrachten er niet voor gekozen om een alternatieve regeling voor pensioen te maken, in tegenstelling tot bij payrollwerknemers. In tegenstelling tot bij payrollwerknemers hebben sociale partners immers de mogelijkheid om te komen tot gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden, waarbij de mindere pensioenregeling gecorrigeerd kan worden in betere arbeidsvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld een hogere beloning of een toeslag. Hierbij wordt dus voldoende ruimte voor sociale partners gegeven om hier handen en voeten aan te geven.

De VAAN/VvA geeft aan dat het risico op het goedkoper zijn van uitzendkrachten geen valide argumentatie te vinden om de verdere gelijkstelling in arbeidsvoorwaarden te rechtvaardigen. Daarmee miskent de VAAN/VvA echter dat het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk een groundbeginsel in het arbeidsrecht is, zie bijvoorbeeld ILO Conventie 100, en de uitgangspunten van de Uitzendrichtlijn zelf. Het uitgangspunt is dus juist gelijke behandeling van werknemers op dezelfde werkplek, en de afwijking daarvan moet gerechtvaardigd worden. De regering is dus van mening dat zij juist beter bij dat principe aansluit door de beperking van het gelijke behandelingsvoorschrift in artikel 8 niet meer toe staan en gelijkwaardige behandeling voor te schrijven. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen is daarbij ook belangrijk, om ook in de praktijk die gelijkwaardigheid tot stand laten komen.

Het klopt dat de VAAN/VvA stelt dat de gelijkwaardigheidstoets bij iedere uitzending dient plaats te vinden, hoe kort de uitzending ook is. Dat is overigens niet anders dan nu: bij het gelijk loonvoorschrift dat nu geldt dient dit ook per uitzending worden vastgelegd. Overigens dient benadrukt te worden dat ook buitenlandse uitzendbureaus zich volledig aan artikel 8 van de Waadi dienen te houden. Daarbij gaat, conform het reguliere cao-stelsel, de ge-avvde bepalingen van de cao voor, ook op de cao van het buitenlandse uitzendbureau. Op verzoek van de VAAN/VvA is een nadere onderbouwing op grond van algemeen belang ingevoegd in paragraaf 5.3. Daarbij is relevant dat de piek- en ziekfunctie gewaarborgd blijft, nu er aan het begin van de uitzendrelatie nog steeds een verlicht arbeidsrechtelijk regime geldt. De uitzendkracht mag alleen qua arbeidsvoorwaarden niet minder behandeld worden. Die mindere behandeling zou wel kunnen plaatsvinden indien de uitzendcao zou mogen afwijken, zonder voorwaarde dat hier sprake moet zijn van gelijkwaardigheid van het totaalpakket aan arbeidsvoorwaarden.

VAAN/VvA geeft aan dat vastlegging in de uitzendovereenkomst lastig is, nu de vergelijking per uitzending moet plaatsvinden. De regering heeft begrip voor dat standpunt en heeft de toelichting hierop aangepast in paragraaf 5.2.3. Dit leidt ertoe dat niet in de uitzendovereenkomst hoeft te worden vastgelegd hoe de gelijkwaardigheid is vormgegeven, maar dat de uitzendkracht op grond van artikel 7:655, eerste lid, onder I BW hierover door de werkgever over op de hoogte wordt gesteld. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk ten aanzien van hetgeen is opgenomen in artikel 8 van de Waadi, dit vergt derhalve geen wijziging van dit artikel.

De VAAN/VvA wijst nog naar de rol van de Arbeidsinspectie in het kader van de Waadi. Hoewel de Arbeidsinspectie de gelijkwaardigheid niet toetst, toetst zij natuurlijk wel of de essentiële arbeidsvoorwaarden die gelijk dienen te zijn daadwerkelijk worden nageleefd, en of de arbeidsvoorwaarden die

worden aangemerkt als gelijkwaardig daadwerkelijk worden verstrekt. Daarbij wordt uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie zichtbaar welke arbeidsvoorwaarden bij de werknemers van de inlener gelden. Dit rapport kan wel worden gebruikt bij de gang naar de rechter. Hoewel er geen beboeting plaatsvindt, is deze hulp van de Arbeidsinspectie bij de naleving van de Waadi effectief. Zo kan de werknemer of een vakbond naar aanleiding van het onderzoeksverslag van de Arbeidsinspectie een zaak aanspannen bij de rechter. Dit is ook succesvol gebeurd, bijvoorbeeld tegen PostNL.²⁶⁶ Daarbij is relevant dat er experimenten in gang worden gezet om te onderzoeken of dit ertoe leidt dat de drempel om een zaak bij de rechtbank aanhangig te maken en verweer te voeren wordt verlaagd, de procedure eenvoudig, snel en effectief kan worden doorlopen en een geschil vaker op minnelijke wijze kan worden opgelost zoals ook genoemd in Hoofdstuk 6.²⁶⁷ Daarnaast is artikel 8 van de Waadi in het normenkader van het toelatingsstelsel opgenomen.

Wat betreft de verkorting van het fases van uitzenden wordt over het algemeen positief gereageerd, door het Juridisch Loket, Cumela en de Nederlandse Orde van Advocaten. Wel geeft de VAAN aan dat de wettelijke vaststelling van Fase A op 52 weken ertoe leidt dat de rechtspositie verslechtert voor uitzendkrachten die bij een ongebonden werkgever werken. Nu geldt namelijk op grond van de wet een termijn van 26 weken, die met dit wetsvoorstel wordt verlengd tot 52 weken. De regering acht dit gerechtvaardigd, het gehele pakket in ogenschouw nemend.

Kritischer zijn de reacties op de administratieve vervaltermijn van 60 maanden. Deels is dit al in paragraaf 9.1.2 aan de orde geweest, hier worden enkel voor uitzenden specifieke elementen genoemd. Zo geeft de ABU aan zich niet in het beeld te herkennen dat in de memorie van toelichting ten aanzien van draaideurconstructies te herkennen. Dit onderzoek is echter gebaseerd op een onderzoek van SEO op basis van de polisadministratie (loonaangifte) van alle werkgevers in Nederland en dus objectief en replicerbaar. Ook stelt de ABU dat draaideurconstructies meevallen aangezien bij een terugkeer na 6 maanden hier niet per definitie sprake van hoeft te zijn, en mede omdat deze in het onderzoek van 2020 niet gevonden zijn. Dat klopt, omdat het daar enkel ging om constructies die tot doel hadden werknemers langer in Fase A te houden. Uit het nieuwe onderzoek blijkt dat tussen 2007 en 2014 het aandeel van de uitstroom uit een uitzendcontract dat binnen drie jaar terugkeert in een uitzendcontract bij dezelfde werkgever rond de 10 procent (fase A) en 30 procent (fase B) schommelt. Rond de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) is dit aandeel draaideurconstructies vanuit fase A met ongeveer 5 procentpunt toegenomen en vanuit fase B met ongeveer 10 procent afgenomen (2015–2016). De meeste van deze draaideurconstructies vinden plaats relatief kort na afloop van de huidige tussenpoos. Dit betekent dat voor veel mensen in een uitzendcontract er sprake is van repeterende tijdelijke contracten bij dezelfde uitzendwerkgever. De voorgestelde regeling heeft als doel deze situaties niet meer toe te staan en deze mensen daardoor sneller recht te geven op een vast contract. De regering is van mening dat hierdoor juist sprake is van de opstapfunctie, omdat deze mensen na de eerste reeks uitzendcontracten recht krijgen op een opstap naar een vast contract. De VAAN/VvA stelt voor om voor uitzendkrachten de administratieve vervaltermijn niet in te stellen en verzoekt toe te lichten wanneer sprake is van opvolgend werkgeverschap bij uitzendkrachten en welke perioden met de eerdere uitzendwerkgever wel en niet meetellen. Daarbij benadrukt de regering dat het de verantwoordelijkheid van de werkgever is om het arbeidsverleden van een sollicitant na te vragen.²⁶⁸

Bij een uitzendconstructie zijn drie situaties, waarbij sprake kan zijn van opvolgend werkgeverschap²⁶⁹:

- de werknemer heeft eerst een arbeidsovereenkomst met de reguliere werkgever en treedt vervolgens in dienst bij een uitzendwerkgever, die ten aanzien van de verrichte arbeid als opvolgend werkgever moet worden beschouwd;
- de uitzendkracht wordt achtereenvolgens door verschillende uitzendbureaus uitgeleend aan dezelfde inlener;
- de uitzendkracht treedt eerst in dienst bij de uitzendwerkgever om vervolgens over te gaan naar de reguliere werkgever, die ten aanzien van de verrichte arbeid als opvolgend werkgever moet worden beschouwd.

In verschillende uitspraken is helderheid gegeven over het beginsel van opvolgend werkgeverschap in verschillende situaties²⁷⁰. Deze jurisprudentie blijft gewoon gelden. De VAAN/VvA geeft hierbij een voorbeeld die zou moeten aantonen hoe complex het is. De regering heeft echter in 1997/98 al antwoord gegeven op deze vraag. Volgens de parlementaire geschiedenis gaat in die situatie niet alle anciënniteit van de uitzendkracht over naar de werkgever, maar enkel de uitzendperiode die de uitzendkracht bij de opvolgende werkgever heeft gewerkt, omdat de opvolgende werkgever slechts

²⁶⁶ Rechtbank Noord-Nederland, 15 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4471.

²⁶⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223, p. 7.

²⁶⁸ Ktr. Amsterdam 07-07-2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ3883.

²⁶⁹ Zie ook: R.A. Koster/Muller: ArbeidsRecht 2015/19:Opvolgend werkgeverschap en de uitzendovereenkomst

²⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 16-07-2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:3339, Hof Leeuwarden 26-09-2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB4428,

voor de in die periode verrichte arbeid als opvolgend werkgever kan worden beschouwd.²⁷¹

Cedris heeft bij de internetconsultatie gepleit voor een uitzondering op artikel 8 van de Waadi voor mensen werkzaam via sociaal ontwikkelbedrijven, zodat ter beschikking stelling naar de reguliere arbeidsmarkt mogelijk blijft voor medewerkers met een beperking, leidend tot een indicatie. Hierbij verwijst Cedris naar de uitzondering bij payroll, zoals opgenomen in artikel 8a van de Waadi. De regering ziet vooralsnog geen aanleiding voor een uitzondering voor deze doelgroep. De gedachte achter dit wetsvoorstel is dat de rechtspositie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten wordt verbeterd, onder andere door een verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Indien voor deze groep een uitzondering wordt gemaakt, is hiervan geen sprake. Bovendien is het de vraag in hoeverre een dergelijke uitzondering mogelijk is in het kader van de Uitzendrichtlijn.

9.1.5 Premiedifferentiatie in de WW

Verzoek ophoging van 12 naar 16 bij uitzondering jongeren Wfsv

Twee respondent (Detailhandel Nederland en Transport en Logistiek Nederland) hebben specifiek verzocht om de in artikel 27 lid 3 Wfsv genoemde 12 uur naar 16 uur op te hogen. In de doenvermogentoets is er ook op gewezen dat er verwarring kan ontstaan bij werkgevers ten aanzien van het 12-uurs criterium dat bij de ketenbepaling geldt, en het 16-uurs criterium dat bij oproep geldt. Dat er enige verwarring kan ontstaan kan worden onderkend. Alles overziend acht de regering de voordelen van de twee verschillende aantallen echter groter dan de nadelen. Het verzoek kan niet worden gehonoreerd. Voor een uitgebreide motivering wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting van de Wet arbeidsmarkt in balans.²⁷² Deze motivering staat nog steeds. Samenvattend kan hier kan in elk geval (nogmaals) worden genoemd dat de stelling dat alle jongeren werken i.h.k.v. een bijbaan (en dus weinig aanspraak zullen maken op WW) niet op gaat. Er is een grote groep jongeren die jong start met een (full time) baan om te voorzien in levensonderhoud. Bij verlies van die baan is de WW-uitkering juist een belangrijk instrument om inkomensverlies op te vangen. Het onderscheid tussen jongeren die werken als bijbaan en jongeren die werken om te voorzien in levensonderhoud is moeilijk te maken.²⁷³

Uitzonderingen jongeren vs oproep

Door een aantal respondenten wordt opgemerkt dat de mogelijkheden bij oproep breder zijn dan voor jongeren die onder de uitzondering van de hoge WW-premie vallen. Deze conclusie kan worden onderschreven. Aan de uitzondering voor jongeren zitten duidelijke grenzen aan het te werken aantal uren om onder de lage premie te blijven. Bij premiedifferentiatie WW geldt voor een werknemer jonger is dan 21 jaar de uitzonderingssituatie dat de werkgever de lage WW-premie mag betalen als de werknemer per aangiftetijdvak van een kalendermaand maximaal 52 uur krijgt verloond (of maximaal 48 uur per aangiftetijdvak van vier weken). Deze uitzondering is specifiek voor werknemers jonger dan 21 jaar, en geldt dus niet voor oproepovereenkomsten.

De 30% herzieningssituatie blijft echter voor alle situaties gelden. De werkgever dient de lage WW-premie te herzien wanneer de verloonde uren de contractueel overeengekomen uren met meer dan 30% overstijgen in de loonaangifte over dat kalenderjaar. Dit geldt ook voor een werknemer jonger onder de 21 jaar.

Systematiek van premieopbrengsten

Een aantal respondenten heeft bezwaren geuit tegen de systematiek van premieopbrengsten. Aan deze bezwaren kan niet tegemoet worden gekomen.

De hoogte van de AWf hangt niet af van de uitgaven die uit het fonds worden gedaan. Dat in tegenstelling tot de vroegere sectorfondsen waar de te betalen premie lastendekkend moest worden vastgesteld. Al was ook ten tijde van de sectorfondsen de totale premie (AWf + sectorfondsen) in de praktijk al niet lastendekkend. De hoogte van de AWf premie wordt door het kabinet vastgesteld, en hangt af van de gewenste lastenontwikkeling en de verdeling daarvan over burgers en bedrijven. AWf kent een niet kostendekkende systematiek. Het saldo van baten en lasten loopt mee in het jaarlijkse saldo van het AWf. In jaren dat de premie-inkomsten hoger zijn dan de uitgaven heeft het AWf een positief saldo van baten en lasten en neemt het vermogen van het fonds toe. In jaren dat er meer wordt uitgegeven dan er binnenkomt neemt het vermogen af. De sociale fondsen zijn onderdeel van

²⁷¹ Kamerstukken II 1998/99, 26257, nr. 110b, p. 5–6.

²⁷² Kamerstukken II 2018–2019, 35 074, nr. 3. Blz. 117+118. (Link)

²⁷³ Kamerstukken II 2018–2019, 35 074, nr. 3. Blz. 117+118. (Link)

de collectieve sector en hun uitgaven, inkomsten en vermogen zijn onderdeel van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In niet-crisisjaren zal ook het EMU-saldo beter uitvallen en de EMU-schuld verbeteren. In crisisjaren gebeurt het omgekeerde en verslechtert het EMU-saldo en neemt de schuld toe.

9.1.6 Gelijke behandeling

De VAAN/VvA merkt op dat met betrekking tot de bijzondere regelingen voor scholieren en studenten niet wordt ingegaan op de vraag of de regelingen onderscheid maken op andere gronden dan leeftijd, zoals geslacht of nationaliteit. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 is geen sprake van indirect onderscheid op basis van geslacht of nationaliteit.

Met betrekking tot het benadelingsverbod stelt de VAAN/VvA de vraag of dit wetsvoorstel zich leent voor invoering van een algemeen benadelingsverbod. Zoals is toegelicht in hoofdstuk 6 is het belangrijk dat werknemers, zeker flexibele werknemers, zich beschermd voelen om hun rechten te effectueren als hun werkgever zich niet aan de wet houdt. Het algemene benadelingsverbod geeft werknemers een bredere juridische grondslag om hun rechten geldend te maken als het uitoefenen van bepaalde rechten of taken negatieve consequenties heeft in de zin dat het niet beperkt is tot de rechten uit de huidige specifieke benadelingsverboden, maar ziet op al de in titel 10 aan de werknemer toegekende rechten.

Daarnaast stelt de VAAN/VvA de vraag of de voordelen van het benadelingsverbod wel opwegen tegen de nadelen die daaraan verbonden zijn. De vraag wordt gesteld of werknemers meer bescherming zullen genieten door invoering van artikel 7:615 BW in verband met de bewijslast. Daartegenover staat dat zij de kans groot achten dat veel werknemers een beroep zullen doen op het benadelingsverbod. Gewezen wordt op het risico op discussies en een zwaardere belasting voor de rechtspraak. Daarnaast vraagt de VAAN/VvA om meer duidelijkheid over wat wordt verstaan onder benadeling en de consequenties van overtreding van het benadelingsverbod. Meer in het bijzonder wordt de vraag gesteld of schending van het benadelingsverbod kan leiden tot ernstig verwijtbaar handelen van de werkgever.

Met invoering van het algemene benadelingsverbod heeft de regering opheldering geboden omtrent de reikwijdte van het benadelingsverbod. Daarnaast is verduidelijkt welk beroep werknemers op het benadelingsverbod kunnen doen. Zo is in hoofdstuk 6 een niet-limitatieve opsomming opgenomen van mogelijke benadelingshandelingen door de werkgever. Met betrekking tot de bewijslast is overwogen een bewijsvermoeden te introduceren. De regering verwacht echter dat de huidige bewijslastverdeling voldoende waarborgen biedt. Werknemers hebben met het benadelingsverbod een brede juridische grondslag om een beroep op te doen. Daarnaast worden zoals vermeld in paragraaf 9.1.4 experimenten opgezet om te onderzoeken of deze experimentele procedure de gang naar de rechter kan vergemakkelijken en de procedure eenvoudig, snel en effectief kan worden doorlopen.²⁷⁴

Zoals eerder vermeld levert schending van het benadelingsverbod een onrechtmatige daad op. Daarnaast kan afhankelijk van de omstandigheden van het geval sprake zijn van ernstig verwijtbaar handelen door de werkgever. Een andere vraag is of bij schending van artikel 7:615 BW sprake is van een opzegverbod en wat hiervan de meerwaarde is. De regering heeft ervoor gekozen het opzegverbod te behouden en ook toe te passen op het algemeen benadelingsverbod dat met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd, zodat duidelijk is dat de sanctie op overtreding van het benadelingsverbod de vernietigbaarheid van de opzegging is.²⁷⁵ Ook is door VAAN/VvA gewezen op een aantal bestaande specifieke benadelingsverboden die die met de invoering van het algemene benadelingsverbod per abuis nog niet waren geschrapt. Naar aanleiding hiervan zijn die alsnog geschrapt.

9.1.7 Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

Het conceptwetsvoorstel is ook voor advies aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd. De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om t.a.v. de onderbrekingstermijn van 6 maanden voor studenten en scholieren te verduidelijken op welke momenten de werkgever het bewijs van inschrijving mag/moet controleren. Zoals in paragraaf 8.8 is toegelicht, dient dit te gebeuren voorafgaand aan het aanbieden van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, om te bezien of er daadwerkelijk een tijdelijke arbeidsovereenkomst kan worden aangeboden, of er sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

²⁷⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223, p. 7.

²⁷⁵ A. Weber en D. Schwartz, 'Benadelingsverboden in het arbeidsrecht. Wassen neus of noodzakelijke bescherming?' TRA 2022/79.

9.1.8 Advies van het College voor de Rechten van de Mens

Het conceptwetsvoorstel is voorgelegd aan het College voor de Rechten van de Mens ter advisering. Het College adviseert om de rechtvaardiging voor de uitzonderingspositie voor jongeren onder de achttien jaar die niet schoolgaand zijn of studeren en gemiddeld op jaarbasis niet meer dan zestien uur per week werken verder toe te lichten. Het College wijst erop dat het gaat om een kwetsbare groep jonge werknemers waarvoor niet dezelfde argumenten gelden als voor schoolgaande en studerende jongeren ouder dan achttien jaar. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 4.3 de rechtvaardiging voor het verschil in behandeling van jongeren onder de achttien jaar nader onderbouwd.

Het College stelt daarnaast de vraag of omschrijvingen van schoolgaande en studerende werknemers ook van toepassing zijn op werknemers die aan een gelijkwaardige onderwijsinstelling in een ander Europees land dan Nederland verbonden zijn. Het College adviseert hieromtrent duidelijkheid te scheppen. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2.6 geldt de uitzonderingspositie voor studenten aan een binnen- en buitenlandse onderwijsinstelling, zodat het vrij verkeer van werknemers is gewaarborgd.

Ook stelt het College dat het wetsvoorstel direct of indirect kan raken aan aspecten van het maatschappelijk leven, zoals (amateur)sport en cultuur. Het is denkbaar dat het wetsvoorstel deze sectoren ongunstig treft. Het College adviseert met vertegenwoordigers van deze sectoren in gesprek te gaan. Middels reacties op het conceptwetsvoorstel heeft de regering kennisgenomen van de standpunten van organisaties en individuen binnen de sport- en cultuursector. De regering is van mening dat het huidige wetsvoorstel voldoende ruimte biedt tot het organiseren van (amateur)sport en cultuur. Zoals uiteengezet in paragraaf 9.1.2 is het mogelijk de werkzaamheden in te richten op basis van een bandbreedtecontract of een jaarurennorm. Daarnaast blijft het binnen de ketenbepaling mogelijk een onderbrekingstermijn van 3 maanden overeen te komen in de cao, hetgeen ook wordt gehanteerd in de cao Sport. Ook blijft vrijwilligerswerk een mogelijkheid. De regering is daarom van mening dat er voldoende ruimte in de sport- en cultuursectoren bestaat om arbeidsrelaties naar behoefte vorm te geven.

9.1.9 Advies van de Raad voor de rechtspraak

Het conceptwetsvoorstel is ter advisering ook voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak. De Raad merkt op dat de formulering van de wetsartikelen ingewikkeld is. Naar aanleiding hiervan is de wettekst in algemene zin vereenvoudigd. Daarnaast benadrukt de Raad het belang van samenhang met andere wetsvoorstellen, waaronder zzp en de crisisregeling. Zoals vermeld in paragraaf 2.4 is het wetsvoorstel onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, waaronder de crisisregeling personeelsbehoud en regels ter verduidelijking van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. De regering onderschrijft daarmee het belang van samenhang binnen het bredere arbeidsmarktpakket.

De Raad heeft twijfels bij het aanbrengen van een tweedeling in de wet: enerzijds de reguliere arbeidsovereenkomst, anderzijds het bandbreedtecontract. De Raad stelt de vraag of er een fundamenteel verschil bestaat tussen de reguliere arbeidsovereenkomst en het bandbreedtecontract. Dit omdat de werknemer in een reguliere arbeidsovereenkomst ook kan worden verplicht enig overwerk te verrichten. Daarnaast stelt de Raad dat een werknemer in een bandbreedtecontract een verzoek van zijn werkgever om te komen werken die buiten de bandbreedte valt niet snel zal durven weigeren. Bovendien kan de tweedeling tot allerlei rechtsvragen, en daarmee procedures, leiden. De regering acht het noodzakelijk het bandbreedtecontract te introduceren. Het huidige min-maxcontract wordt met het bandbreedtecontract immers strenger gereguleerd. De maximale arbeidsomvang mag niet meer bedragen dan 130% van de overeengekomen minimale arbeidsomvang. Daarnaast kan geen jaarurennorm worden overeengekomen. Dit maakt dat het bandbreedtecontract een ander type contract is dan de reguliere arbeidsovereenkomst.

Ook vraagt de Raad verdere toelichting omtrent de uitwerking van de arbeidstijden en de roosters van het bandbreedtecontract. Onduidelijkheid bestaat over de uitleg van het begrip referentiedagen, de afwijkmogelijkheid van art. 4:2 Arbeidstijdenwet en beschikbaar houden voor werk door de werknemer. Naar aanleiding hiervan is een en ander verduidelijkt in de toelichting bij paragraaf 4.2.3. De Arbeidstijdenwet en de onderhavige wetgeving omtrent roosterzekerheid en de beschikbaarheidsnorm zien op verschillende onderdelen. Art. 4:2 Arbeidstijdenwet regelt dat werkroosters minimaal 28 dagen van tevoren moeten worden bekendgemaakt. Hiervan mag met instemming van de werknemer worden afgeweken. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de verhouding tussen de beschikbare uren en de gegarandeerde uren van de werknemer: de beschikbare uren mogen maximaal 130% van de gegarandeerde uren bedragen. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2.3 zijn referentiedagen de dagen waarop de werknemer zich beschikbaar moet houden voor arbeid. De regering verwacht dat met deze verdere toelichting onduidelijkheid is weggenomen en het aantal procedures niet zal toenemen.

Met betrekking tot de uitzondering voor scholieren en studenten wijst de Raad op afbakeningsproblemen doordat de regeling beperkt is tot officiële opleidingen. Ook stelt de Raad dat het regime dat gaat gelden bij tussentijds stoppen of na afronding van de opleiding ingewikkeld is. Daarnaast vraagt de Raad of het 16-uurscriterium op jaarbasis moet worden vastgesteld. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2.6 is de uitzonderingspositie alleen van toepassing op scholieren en studenten met een bewijs van inschrijving bij een erkende leerinstelling of school. Daarnaast mag maximaal 16 uur per week worden gewerkt op jaarbasis. Hiermee acht de regering de uitzondering voor scholieren en studenten voldoende afgebakend.

Met betrekking tot de ketenbepaling stelt de Raad vragen over het geldende overgangsrecht. Naar aanleiding hiervan is in de wetsartikelen en toelichting verduidelijkt dat het nieuwe recht van toepassing is op overeenkomsten aangegaan op of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Daarnaast vraagt de Raad het begrip seizoensarbeid preciezer te omschrijven gezien de uitzonderingspositie. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 wordt onder seizoensarbeid verstaan werkzaamheden die gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend. Ook vraagt de Raad hoe het niet-weerlegbare rechtsvermoeden van art. 7:628aa BW zich verhoudt tot het algemene rechtsvermoeden van art. 7:610b BW. Art. 7:628aa lid 5 BW beschrijft het rechtsvermoeden in het specifieke geval dat geen arbeidsomvang is overeengekomen waar de werknemer zich op kan beroepen. De werkgever kan dit alleen weerleggen door te bewijzen dat wel een arbeidsomvang is overeengekomen. Art 7:610b BW is een algemeen weerlegbaar rechtsvermoeden over de arbeidsomvang.

9.1.10 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het conceptwetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het adviescollege noemt twee punten in zijn advies. Ten eerste wijst het op de mogelijke weglek die ontstaat van bandbreedtecontracten naar jaarurencontracten, en vraagt hierbij om een nadere onderbouwing. In het wetsvoorstel is opgenomen dat jaarurencontracten (op basis van de WML, zie paragraaf 4.2.4) in veel gevallen door sociale partners overeengekomen moeten worden. Zodoende zijn sociale partners, waaronder de vakorganisaties, aan zet (en daarmee de zowel de invullers als de kwaliteitsbewakers) voor de invulling van de open norm die wordt voorgesteld. Hiermee wordt de mogelijkheid tot sectoraal maatwerk behouden, terwijl het weglek gemitigeerd is. Dit is aangevuld onder paragraaf 4.2.4. Ten tweede wijst de ATR erop dat de wet voor werknemers met een vast contract niet relevant (en daardoor doenbaar) zou zijn, en de wet voor de gehele doelgroep van flexwerkers en uitzendwerknemers niet zonder hulp en ondersteuning is te begrijpen en uit te voeren en daarom slechts met hulp en ondersteuning doenbaar is. In hoofdstuk 8 is gewezen op de maatregelen die juist bij werkgevers of sociale partners zijn belegd, zodat werknemer hier niet de eerste stap op moeten zetten. Ten aanzien van de relevantie voor werknemers met vaste contracten wil de regering erop wijzen dat een deel van de toelichting is gebaseerd op onderzoek waarbij de effectuering van het arbeidsrecht voor alle werknemers (flex en vast) is onderzocht.²⁷⁶ Het laat zien dat flexwerkers vaker met arbeidsrechtelijke problemen geconfronteerd worden dan werknemers met een vast contract. A priori is het echter niet zo dat werknemers met een vast contract beter hun rechten zouden moeten kennen, of meer vaardigheden hebben om hier informatie over op te zoeken, behoudens dat werknemers met een vast contract inderdaad met een aantal van de maatregelen van dit wetsvoorstel mogelijk niet in aanraking komen. Wel kan er verschil liggen in het effectueren van rechten, omdat flexwerkers zich in een kwetsbare positie bevinden. Overigens blijkt uit het onderzoek dat effectuering van rechten dat zowel flexwerkers als werknemers met een vast contract soms afzien van stappen omdat ze bang zijn voor de consequenties en de relatie met de werkgever. Hier ligt een probleem dat breder is dan enkel de populatie van flexwerkers. Daarom worden er in hoofdstuk 8 ook stappen benoemd waarmee de regering de positie van alle werkenden, waaronder ook nadrukkelijk flexwerkers, wil versterken. Over de wet zal uitgebreid gecommuniceerd worden.

10 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van het overgrote deel van de wijzigingen in dit wetsvoorstel is nog niet gekozen. Afhankelijk van de voortgang van het wetsvoorstel kan deze gekozen worden op 1 januari 2026 of later.

Voor deze datum is gekozen omdat in beginsel wetswijzigingen die effect hebben op de loonaangifte pas in werking treden 6 maanden nadat deze wetswijziging in het Staatsblad wordt gepubliceerd en fiscale wijzigingen alleen per 1 januari van een kalenderjaar in werking kunnen treden. Vanwege de gemiddelde doorlooptijden van een wetsvoorstel is een inwerkingtreding van 1 januari 2026 de vroegst mogelijke inwerkingtredingsdatum. Dit moet nog getoetst worden op uitvoerbaarheid.

²⁷⁶I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht*.

Daarbij moet ook gezien worden of er voor onderdelen een andere inwerkingtredingsdatum geldt. In deze keuze wordt het effect op doenvermogen voor werkgevers meegenomen. Deze keuze is ook afhankelijk van de andere aangekondigde maatregelen uit het arbeidsmarktpakket. De samenhang binnen het gehele pakket aan maatregelen zal, kortom, in het oog worden gehouden bij de uitwerking en data van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen.

Bij de inwerkingtreding van de maatregelen zal gezorgd worden voor zorgvuldige communicatie en een ruime tijd tussen aankondiging en inwerkingtreding van tenminste 6 maanden. Communicatie zal plaatsvinden via rijksoverheid.nl en een publiekscampagne, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van de reguliere kanalen van uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van suggesties van verschillende organisaties, zoals Koninklijke Horeca Nederland. Tevens zullen naar verwachting de verschillende sectororganisaties hun achterban zorgvuldig informeren, zoals zij ook bij de Wab hebben gedaan. Dat is belangrijk, omdat in die context ook beter ingegaan kan worden op cao-specifieke afspraken die in die sectoren gelden, zoals een mogelijke jaarurennorm, beperkingen t.a.v. oproep, en de uitwerking van de gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden in de uitzendcao's van de ABU en NBBU. Dit geeft werkgevers ruimschoots de tijd om met werknemers te zorgen voor contractaanpassingen, zodat ze voldoen aan de nieuwe wettelijke vereisten.

Hieronder zal waar nodig op het overgangsrecht bij de individuele maatregelen nader worden ingegaan.

Ketenbepaling

Bij de invoering van de administratieve vervaltermijn van 60 maanden middels het schrappen van de tussenpoos van zes maanden wordt overgangsrecht voorgesteld. Onmiddellijke werking van deze regeling bij inwerkingtreding van de wet zou anders voor werkgevers tot rechtsonzekerheid kunnen leiden. Er zou dan namelijk voor de reeks van contracten ook naar het verleden moeten worden teruggekeken, tot 60 maanden. Dit kan ertoe leiden dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die (ruim) voor inwerkingtreding van deze wet is aangegaan en waarvan de afgesproken einddatum ligt na inwerkingtreding van deze wet, automatisch wordt omgezet naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, zonder dat een werkgever dit ten tijde van het sluiten van deze arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kon voorzien. Dit dient te worden voorkomen, met inachtneming van de belangen van werknemers.

De nieuwe regelingen in de artikelen 7:668a en 7:691, vierde en achtste (nieuw) lid, BW waarin de tussenpoos van zes maanden wordt geschrapt en wordt vervangen door een administratieve vervaltermijn 60 maanden, geldt voor (nieuwe) arbeidsovereenkomsten die op of na de datum van inwerkingtreding van deze wet worden gesloten. Op arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan of die reeds zijn geëindigd voor het tijdstip van inwerkingtreding deze wet geldt de huidige tussenpoos van zes maanden. Ook is er overgangsrecht getroffen voor de wijzigingen die zien op de cao-wijzigingen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Oproep

Om te voorkomen dat na de datum van inwerkingtreding nog oproepovereenkomsten voorkomen waar de werknemer actie moet ondernemen om deze om te zetten is in artikel IV, eerste lid, geregeld dat de wettelijke conversieregels bij oproep op deze overeenkomsten van toepassing zijn. Dit betekent dat oproepovereenkomsten die niet aangepast worden wettelijk converteren naar een bandbreedtecontract, conform de regeling die in paragraaf 4.2.6 beschreven is. Hierdoor wordt helderheid geboden wat de wettelijke rechten van werknemers zijn als werkgevers niet op tijd de arbeidsovereenkomsten aan de nieuwe wettelijke vereisten aanpassen. Voor premiedifferentiatie is wel de schriftelijke arbeidsovereenkomst bepalend, zie paragraaf 4.2.7.

Uitzenden

Bij de instelling van de administratieve vervaltermijn middels verlenging van de tussenpoos van zes maanden naar 60 maanden wordt overgangsrecht voorgesteld. Dit overgangsrecht geldt ook voor de verlenging van de tussenpoos van 6 maanden naar 60 maanden bij uitzenden.

Aanvullend wordt voor de verkorting van fase B overgangsrecht voorgesteld. Namelijk dat voor uitzendovereenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding het oude regime nog geldt, te weten de mogelijkheid tot verlenging van deze fase via de cao. De cao voor uitzendkrachten kent op dit moment een termijn van 36 maanden waarbinnen 6 contracten mogen worden afgesloten. Omwille van de rechtszekerheid blijft de regeling die in de cao voor uitzendkrachten is getroffen voor fase B / fase 3 van kracht op uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die nog niet zijn geëindigd. Voor



uitzendovereenkomsten gesloten op of na de inwerkingtredingsdatum geldt de nieuwe wettelijke termijn van 24 maanden en zes contracten.

11 Evaluatie

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te kunnen meten, wordt het wetsvoorstel vijf jaar na de inwerkingtreding van de onderdelen van het wetsvoorstel, in zijn geheel geëvalueerd.

In aanloop naar de evaluatie wordt een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd. Aan de hand van het evaluatiekader wordt bepaald welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie (inclusief nulmeting). Ook wordt per indicator bepaald wie over gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen. Dit zal zowel kwantitatieve gegevens betreffen, zoals aantallen flexibele werknemers, verschuivingen tussen soorten flexibele contracten en verschuivingen naar vaste contracten, als kwalitatieve data, zoals enquêtes, interviews met werknemers, werkgevers en inleners, en jurisprudentie.

Door middel van een nulmeting wordt de huidige situatie in kaart gebracht. Hier kan de situatie na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (herhaalmeting) mee vergeleken worden. Waar mogelijk wordt bij de nulmeting gebruik gemaakt van de gegevens die verzameld worden in het kader evaluatie van de Wet arbeidsmarkt in balans, die in 2025 geëvalueerd wordt. In 2024 wordt gezien of nog een aanvullende nulmeting moet worden uitgevoerd.

In het evaluatiekader, nulmeting en de evaluatie (herhaalmeting) is expliciet aandacht voor indicatoren waaraan afgemeten kan worden of de situatie en het doenvermogen van flexibele werknemers ook in de praktijk is verbeterd naar aanleiding van dit wetsvoorstel (dus of ze ook hun rechten kunnen halen als dat noodzakelijk is). Daarnaast wordt aandacht besteed aan eventuele waterbedeften, en externe factoren die van invloed zijn op de vraag in hoeverre de situatie voor flexibele werknemers verbeterd is, zoals conjunctuur.

Specifiek voor de ketenbepaling wordt aandacht besteed aan de vraag of draaideurconstructies effectief zijn voorkomen middels deze voorstellen, en of de opstap van een tijdelijk contract naar een contract voor onbepaalde tijd groter is geworden. Daarnaast wordt gekeken of de instelling van de tussenpoos van 60 maanden proportioneel is.

Specifiek voor oproepkrachten wordt niet alleen gekeken of de werk- en inkomenszekerheid van deze groep is verbeterd, maar ook of hun werk-privébalans en eventuele mogelijkheden om een tweede baan erbij te nemen zijn verbeterd. Daarnaast is in de evaluatie ook aandacht voor mogelijke verschuivingseffecten tussen 'reguliere' werknemers en scholieren en studenten met bijbanen die op oproepbasis kunnen blijven werken.

Specifiek voor uitzenden wordt aandacht besteed aan de vraag of deze voorstellen voor uitzendwerk bijdragen aan een verbeterde werk- en inkomenszekerheid, alsmede de effecten van de voorstellen op de positie van uitzendwerk op de arbeidsmarkt.

Bij de uitwerking van de nulmeting en de evaluatie zal ook de samenhang/samenloop met de andere onderdelen van het arbeidsmarktpakket gezien worden, zoals de veranderingen ten aanzien van loondoorbetaling bij ziekte, en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Waar mogelijk en waar nodig wordt deze samenhang expliciet beschreven en meegenomen met het onderzoek. Indien nodig worden onderdelen in samenhang geëvalueerd.

II. Artikelgewijs

Artikel I

Onderdelen A, B, G, tweede lid, H, I, J, K en L, onder 2 (Artikelen 611a, vijfde lid, 615, eerste lid, 628b, vierde lid, 646, veertiende lid, 648, vierde lid, 649, vierde lid en 653a, tweede lid, 655, elfde lid)

Op verschillende plekken in titel 10 van Boek 7 BW zijn specifieke benadelingsverboden opgenomen, te weten in de artikelen 611a, vijfde lid, 628b, vierde lid, 646, veertiende lid, 648, vierde lid, 649, vierde lid, 653a, tweede lid, en 655, elfde lid. Met deze onderdelen wordt voorgesteld om deze specifieke benadelingsverboden te schrappen en daarvoor in de plaats een algemeen benadelingsverbod in artikel 615 op te nemen. De aanleiding daarvoor vormt het huidige artikel 628b, vierde lid, waarin met de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (Stb. 2022, 277) een bepaling is opgenomen die de werknemer beschermt tegen nadelige behandeling door de

werkgever of tegen nadelige gevolgen van een klacht tegen de werkgever of van een procedure die is ingeleid om de rechten uit hoofde van de Richtlijn 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PbEU 2019, L 186) te doen naleven. Het ligt echter in de rede dat deze bescherming tegen nadelige behandeling door de werkgever of tegen nadelige gevolgen voor alle werknemers geldt, en niet alleen voor werknemers met arbeidsovereenkomsten waarvoor geldt dat tijdstippen waarop de arbeid moet worden verricht geheel of grotendeels onvoorspelbaar zijn. Daarnaast ligt het in de rede om die bescherming niet te beperken tot de rechten, waarvoor nu specifieke benadelingsverboden zijn opgenomen, maar die bescherming te bieden voor al de in titel 10 aan de werknemer toegekende rechten. Daarmee is het voorgestelde artikel 615 inhoudelijk breder dan de bestaande specifieke benadelingsverboden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

Onderdeel B (Artikel 615)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 611a, vijfde lid, Boek 7 BW dat met dit wetsvoorstel komt te vervallen. Artikel 611a, vijfde lid, was ingevoerd ter implementatie van de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden. Dit artikel sluit dan ook aan bij de overwegingen 42 en 43 van voornoemde Richtlijn. Van benadeling is bijvoorbeeld sprake wanneer een werkgever een werknemer ontslaat, omdat de werknemer een beroep heeft gedaan op artikel 668a dat er een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is ontstaan. De werknemer zal dan moeten aantonen dat het ontslag niet is gebaseerd op andere gronden of redenen en dat het slechts is gebaseerd op het geldend maken van zijn rechten. Het maakt dan niet uit dat het ontslag het gevolg is van het beroep van de werknemer op een of meerdere rechten in titel 10 van boek 7 BW of dat de werknemer een klacht heeft ingediend bij zijn werkgever ter naleving van zijn rechten in titel 10 van boek 7 BW en als gevolg daarvan wordt ontslagen door zijn werkgever.

Onderdeel C (Artikel 626)

In dit artikel is geregeld wat de werkgever dient te vermelden op de loonstrook. Daaraan wordt met dit onderdeel toegevoegd dat de loonstrook ook vermeldt of sprake is van een bandbreedtecontract. Dit zorgt ervoor dat de werknemer weet welke regels op hem van toepassing zijn. Zo geldt voor een bandbreedtecontract, die een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is, de lage premie voor het algemeen werkloosheidsfonds (hierna: Awf-premie). Verder bevat dit onderdeel een aanpassing van een verwijzing naar de oproepovereenkomst.

Onderdeel D (Artikel 628)

In dit artikel is de loondoorbetalingsplicht geregeld. In het huidige eerste lid is de hoofdregel opgenomen dat de werkgever verplicht is het loon door te betalen, indien er geen arbeid is verricht tenzij de reden daarvoor in redelijkheid voor rekening van de werknemer moet komen.

Op grond van het huidige vijfde tot en met achtste lid kan deze loondoorbetalingsplicht onder voorwaarden worden uitgesloten. Deze leden worden hier geschrapt en verplaatst naar het voorgestelde artikel 628a. Deze uitsluitingsmogelijkheden zijn daardoor niet meer ten algemene mogelijk. Alleen voor minderjarigen, scholieren en studenten kan op grond van het te wijzigen artikel 628a een loonuitsluitingsbeding worden overeengekomen (artikel I, onderdeel F). Ook voor uitzendovereenkomsten is het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht voor de eerste 52 weken op grond van artikel 691, zevende lid, mogelijk (artikel I, onderdeel Q). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1 van het algemeen deel.

Onderdeel E (Artikel 628aa, artikel 628ab en artikel 628ac)

Artikel 628aa, eerste lid

In dit voorgestelde lid is opgenomen dat de arbeidsomvang in een arbeidsovereenkomst moet zijn overeengekomen als één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van ten hoogste een jaar. Dit bevat drie elementen, die hierna worden toegelicht.

Met een arbeidsomvang van één aantal uren per tijdseenheid wordt bedoeld dat per tijdseenheid slechts één arbeidsomvang mag gelden. Zo is er nog steeds sprake van één arbeidsomvang als deze per maand verschilt, bijvoorbeeld als in de maanden januari tot en met maart een arbeidsomvang van 32 uur per week geldt en in de overige maanden van het jaar een arbeidsomvang van 28 uur per week geldt. Er geldt dan elke maand steeds één arbeidsomvang.

De tijdseenheid waarover de arbeidsomvang wordt overeengekomen mag niet meer dan een jaar



bedragen. Dit betekent dat contracten met één aantal uren per tijdseenheid van langer dan een jaar niet langer mogelijk zijn. Bijvoorbeeld 576 uren per 18 maanden of 768 uren per 2 jaar mogen dus niet meer.

Met het overeenkomen van de arbeidsomvang in een arbeidsovereenkomst wordt bedoeld dat bij een schriftelijke arbeidsovereenkomst de arbeidsomvang schriftelijk in de arbeidsovereenkomst wordt vastgelegd en bij een mondelinge arbeidsovereenkomst mondeling wordt overeengekomen. Voorts wordt in dit lid geregeld dat een arbeidsovereenkomst met een arbeidsomvang van nul uren per tijdseenheid niet meer mogelijk is. Een arbeidsovereenkomst met een arbeidsomvang als één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid is de norm. Artikel 628a, eerste lid, kent wel een uitzondering voor jongeren onder de 18 jaar en voor scholieren en studenten die aan een bepaalde instelling zijn ingeschreven.

Artikel 628aa, tweede lid

In dit voorgestelde lid worden nadere regels gesteld indien de arbeidsomvang is overeengekomen per tijdseenheid van meer dan een maand. Daarbij geldt dat het recht op loon gelijkmatig wordt gespreid over die tijdseenheid, zodat de inkomenszekerheid voor de werknemer gegarandeerd is (onderdeel a). Voorts is hierop de hoofdregel van artikel 623, eerste lid, van toepassing dat het loon telkens moet worden voldaan na afloop van het tijdvak waarover het loon op grond van de overeenkomst moet worden berekend, met dien verstande dat het tijdvak voor voldoening niet korter is dan één week en niet langer is dan één maand. Onderdeel b regelt dat, in afwijking van artikel 7:623, tweede lid, BW dit tijdvak niet bij schriftelijke overeenkomst mag worden verlengd tot langer dan een maand.

Een voorbeeld is dat een arbeidsomvang is vastgelegd van 432 uur per kwartaal. Indien het loontijdvak (de periode waarover het loon moet worden berekend) langer is dan een maand, dan moet het loon ten hoogste per maand worden betaald. Stel dat het loon dan inderdaad per maand wordt betaald, dan stelt onderdeel a dat dit loon elke maand evenveel moet bedragen. Dit is bedoeld om (hier: maandelijks) fluctuaties van het loon te voorkomen en de werknemer inkomenszekerheid te bieden.

In onderdeel c wordt geregeld dat de werkgever, in overeenstemming met de werknemer, ervoor zorg moet dragen dat de werknemer steeds voor ten minste een kwartaal een bepaalde mate van zekerheid heeft over wanneer hij zich beschikbaar dient te houden voor het verrichten van arbeid. Met het begrip 'kwartaal' wordt een periode van 3 maanden bedoeld. De bedoelde mate van zekerheid kan worden uitgedrukt in een percentage van bijvoorbeeld de contracturen of van de voltijdswaak, of door de werknemer aan te wijzen niet-beschikbare dagen of uren. Voor de vraag op welk moment de werkgever de werknemer de genoemde zekerheid moet verschaffen, geldt artikel 4:2 van de Arbeidstijdenwet (Atw), waaruit volgt dat de werkgever het arbeids- en rusttijdenpatroon zo tijdig mogelijk aan de werknemer mededeelt. Met betrekking tot de tijdigheid geldt hetgeen daaromtrent bij collectieve regeling is bepaald of, indien geen collectieve regeling van toepassing is dan wel de collectieve regeling terzake geen bepaling bevat, telkens met instemming van de betrokken werknemer is bepaald. Indien daarover niets is geregeld, geldt dat het arbeids- en rusttijdenpatroon ten minste 28 dagen tevoren aan de werknemer bekend gemaakt moet worden (artikel 4:2, tweede lid, Atw). Als dat vanwege de aard van de arbeid niet mogelijk is, moet ten minste vier dagen tevoren aan de werknemer bekend zijn op welke tijdstippen hij zijn arbeid moet verrichten (artikel 4:2, derde lid, Atw).

Op grond van het voorgestelde artikel 628a kan voor de werknemer die minderjarig, scholier of student is ten nadele van hem worden afgeweken van dit lid. Hiervoor wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 628a en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting.

Artikel 628aa, derde lid

Het voorgestelde derde lid regelt de zogeheten 3-uursregel voor arbeidsovereenkomsten, waarin een arbeidsomvang van minder dan 15 uur per week is overeengekomen en de tijdstippen waarop de arbeid moet worden verricht niet zijn vastgelegd. De 3-uursregel wil zeggen dat een werknemer te allen tijde voor iedere periode recht heeft op het loon van drie uur arbeid, ook al heeft hij minder dan drie uur arbeid verricht. Deze regel is met de Wet flexibiliteit en zekerheid geïntroduceerd. Daarom wordt voor een nadere toelichting verwezen naar de artikelsgewijze toelichting van artikel 628a, eerste lid, bij de Wet flexibiliteit en zekerheid.²⁷⁷

Indien de arbeidsomvang is overeengekomen over een tijdseenheid van langer dan een week, wordt voor de vraag of het voorgestelde derde lid hierop van toepassing is, de arbeidsomvang omgerekend

²⁷⁷ Kamerstukken II, 1996/97, 25 263, 3, p. 23 (artikel I, onderdeel C).

tot het gemiddelde per week. Als dit gemiddelde minder is dan 15 uur per week, geldt de 3-uursregel.

Artikel 628aa, vierde lid

Het voorgestelde vierde lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over welke overeenkomsten worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst in de zin van dit artikel. Het is namelijk van belang om helder te hebben dat bij een arbeidsovereenkomst waarin de arbeidsomvang is vastgelegd als één aantal uren per tijdseenheid en waarbij daarnaast aan de werknemer bijvoorbeeld consignatie, een beschikbaarheidsdienst of een aanwezigheidsdienst is opgelegd, mits daar een geldelijke vergoeding of compensatie in de vorm van betaalde vrije tijd tegenover staat, nog steeds sprake is van één arbeidsomvang als bedoeld in dit artikel. Daarmee is duidelijk dat een dergelijk contract geen bandbreedtecontract (meteen arbeidsomvang van meer dan één aantal uren per tijdseenheid) is als bedoeld in artikel 628ab en ook geen oproepcontract als bedoeld in artikel 628ac. Ten eerste is op die manier vervolgens duidelijk of de hoge of lage Awf-premie moet worden afgedragen. Voor het van toepassing zijn van de lage Awf-premie is voorts van belang dat de arbeidsovereenkomst schriftelijk is en voor onbepaalde tijd is aangegaan. Daarvoor zij verwezen naar artikel III en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting. Ten tweede is de kwalificatie van de arbeidsovereenkomst van belang voor de van toepassing zijnde arbeidsrechtelijke gevolgen. Wanneer de arbeidsovereenkomst wordt gekwalificeerd als bandbreedtecontract of als oproepovereenkomst gelden immers de regels van artikel 7:628ab BW respectievelijk de regels van artikel 7:628ac BW.

Voorts wordt opgemerkt dat dit lid het huidige artikel 628a, tiende lid, vervangt dat de delegatiegrondslag is voor het huidige Besluit nadere regels oproepovereenkomsten. In dat besluit is nu geregeld dat de hiervoor genoemde arbeidsovereenkomsten niet worden aangemerkt als oproepovereenkomst. Oproepovereenkomsten zijn door de voorgestelde wijzigingen alleen nog maar mogelijk voor minderjarigen, scholieren en studenten en bij uitzendovereenkomsten in de eerste 52 weken (zie artikel I, onderdeel Q). Voor oproepovereenkomsten die de kenmerken hebben, bedoeld in artikel 628ac, lid 1, geldt de hoge Awf-premie.

Artikel 628aa, vijfde lid

Met het voorgestelde vijfde lid wordt een conversie geïntroduceerd voor het geval dat een arbeidsovereenkomst wordt overeengekomen, waarin geen arbeidsomvang of een minimale en een maximale arbeidsomvang is overeengekomen, zonder dat wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden waaronder dat mag. Onder 'geen arbeidsomvang' wordt ook begrepen de situatie dat de arbeidsomvang nul uren bedraagt. In al die gevallen geldt dat de arbeidsomvang per week drie uur per week bedraagt. Ook in het geval dat de arbeidsovereenkomst nog geen drie maanden heeft geduurd geldt een arbeidsomvang van drie uren per week. Als de gemiddelde arbeidsomvang per week over de voorafgaande drie maanden hoger dan drie uren ligt, dan geldt dit gemiddelde als de overeengekomen arbeidsomvang per week. Dit is uiteraard alleen aan de orde als de arbeidsovereenkomst minimaal drie maanden heeft geduurd. Voor de betekenis van 'drie voorafgaande maanden' wordt niet aangesloten bij de rechtspraak van artikel 7:610b BW dat ook andere, representatieve perioden van drie maanden tot uitgangspunt genomen kunnen worden bij de vestiging van het vermoeden voor de arbeidsomvang. De reden daarvoor is dat de regering arbeidscontracten waarin geen arbeidsomvang of een minimale en maximale arbeidsomvang is overeengekomen, zonder dat wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden waaronder dat mag, onwenselijk acht. Daarbij past het niet andere, representatieve perioden van drie maanden tot uitgangspunt te kunnen nemen voor de arbeidsomvang. Dat kan namelijk tot calculerend gedrag leiden van de werkgever. Het voorgaande betekent dat de werknemer recht heeft op het loon over die uren, tenzij de werkgever tegensprekt dat er geen arbeidsomvang, of een niet-toegestane minimale en maximale arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd. Het is dan aan de werknemer om te bewijzen dat er geen arbeidsomvang of een niet-toegestane minimale en maximale arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd. Bijvoorbeeld door het overleggen van de arbeidsovereenkomst of de loonstrook.

Artikel 628ab

In dit voorgestelde artikel wordt het zogeheten bandbreedtecontract geregeld, dat het huidige oproepcontract vervangt.

Artikel 628ab, eerste lid

In dit voorgestelde lid wordt geregeld dat, in afwijking van artikel 628aa, eerste lid, onder voorwaarden een arbeidsovereenkomst met een arbeidsomvang van meer dan één aantal uren per tijdseenheid kan worden overeengekomen. De arbeidsomvang bestaat dan uit een minimaal aantal uur in combinatie met een maximaal aantal uur per tijdseenheid. Er moet daarvoor aan de volgende

voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste mag de arbeidsomvang enkel voor ten hoogste een kwartaal worden overeengekomen. Met het begrip 'kwartaal' wordt een periode van 3 maanden bedoeld. Ten tweede mag de maximale arbeidsomvang niet meer bedragen dan 130% van de minimale arbeidsomvang (100%; de gegarandeerde uren). Ten derde mag de werknemer door de werkgever niet worden verplicht om arbeid te verrichten buiten de referentiedagen- en uren, vermeld in de opgave bedoeld in artikel 655, lid 1, onderdeel o. Dit betekent dat er door de werknemer niet alleen geweigerd kan worden om arbeid te verrichten wanneer het maximaal aantal uur, bedoeld in lid 1, onderdeel b, wordt overschreden, maar ook wanneer de werkgever weliswaar binnen dat maximaal aantal uur blijft, maar inroostert op tijdstippen waarop overeengekomen was dat de werknemer zich dan juist niet beschikbaar hoeft te houden. Dit kan alleen als dat op basis van goed werknemerschap van hem kan worden gevraagd.

Omdat dit lid alleen afwijkt van de regel uit artikel 628aa, eerste lid, dat de arbeidsomvang bestaat uit één aantal uur per tijdseenheid, betekent dit dat de overige regels uit artikel 628aa, eerste lid, gelding hebben, dus dat de arbeidsomvang moet zijn overeengekomen in de arbeidsovereenkomst en dat ook het minimaal aantal uur groter dan nul moet zijn.

Verder volgt uit het schrappen van artikel 628, vijfde tot en met achtste lid, dat de werknemer bij bandbreedtecontracten ten minste recht heeft op het loon van het minimale aantal uren, dat zijn immers de gegarandeerde uren waarop de werknemer in ieder geval arbeid moet verrichten.

Artikel 628ab, tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat tijdsblokken van 3 uur of minder, die tussen de referentie-uren, vermeld in de opgave bedoeld in artikel 655, lid 1, onderdeel o, liggen, worden meegeteld bij het maximale aantal uren, bedoeld in artikel 628ab, lid 1, onderdeel b, waarop de werknemer verplicht kan worden om arbeid te verrichten. Hiermee wordt beoogd een versnipperd rooster voor de werknemer te voorkomen.

Artikel 628ab, derde lid

In het voorgestelde derde lid wordt geregeld dat de 3-uurs-regel uit artikel 628aa, derde lid, namelijk dat de werknemer voor iedere periode van minder dan drie uur waarin hij arbeid heeft verricht, recht heeft op het loon waarop hij aanspraak zou hebben indien hij drie uur arbeid zou hebben verricht, ook van toepassing is op het bandbreedtecontract. Daarbij hoeft niet te worden gekeken of een arbeidsomvang van minder dan 15 uur per week is overeengekomen. Voor een nadere toelichting op deze regel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 628aa, derde lid.

Artikel 628ab, vierde tot en met negende lid, elfde en twaalfde lid

De voorgestelde leden hebben tot gevolg dat de regels die met de Wab voor oproepovereenkomsten zijn ingevoerd, ook gaan gelden voor bandbreedtecontracten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 628a, tweede tot en met achtste, tiende en elfde lid bij de Wab.²⁷⁸

Artikel 628ab, tiende lid

In dit lid wordt geregeld dat na de automatische omzetting van een oproepcontract naar een bandbreedtecontract op grond van 628a, negende lid, de periode van 12 maanden waarna door de werkgever een aanbod moet worden gedaan voor een vaste arbeidsomvang, bedoeld in lid 7, voor de eerste keer na de automatische omzetting wordt gerekend vanaf het moment dat de arbeidsovereenkomst een bandbreedtecontract wordt. Daarna geldt weer de normale regel uit lid 7 dat telkens na een periode van 12 maanden een aanbod door de werkgever moet worden gedaan. Dit wijkt in zoverre af van lid 7 dat hier dus niet de periode voorafgaande aan de omzetting wordt meegenomen in de berekening van de eerste periode van 12 maanden.

Artikel 628ab, dertiende lid

In dit lid wordt geregeld dat elk beding dat ten nadele van de werknemer afwijkt van dit artikel nietig is.

²⁷⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, 3, p. 129–133 (artikel I, onderdeel B).

Artikel 628ac

In dit voorgestelde artikel wordt in het eerste lid geregeld wanneer sprake is van een oproepovereenkomst. Dat is het geval indien de loondoorbetalingsplicht is uitgesloten (dit kan alleen bij een oproepovereenkomst met minderjarigen, scholieren en studenten of bij een uitzendovereenkomst in de eerste 52 weken), of als is afgeweken van de regels over de arbeidsomvang uit artikel 628aa, eerste lid, of tweede lid, onderdeel a, die gelden voor reguliere arbeidsovereenkomsten, en het bovendien geen bandbreedtecontract in de zin van het voorgestelde artikel 7:628ab, eerste lid, BW is. Bij een bandbreedtecontract wijkt men immers ook af van de regels over de arbeidsomvang, maar een bandbreedtecontract wordt niet aangemerkt als een oproepovereenkomst.

Het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht kan niet bij bandbreedtecontracten. Dit betekent dat wanneer wordt voldaan aan onderdeel a er al geen sprake meer kan zijn van een bandbreedtecontract (onderdeel c). Er hoeft dan niet meer te worden getoetst aan onderdeel c. Louter met het oog op de leesbaarheid van dit artikel is ervoor gekozen om dit niet in onderdeel b te regelen, maar als een apart onderdeel c op te nemen.

Het voorgestelde tweede lid beperkt vervolgens de reikwijdte van het begrip oproepovereenkomst tot de situaties waarin dergelijke afwijkingen civielrechtelijk zijn toegestaan. Alleen in die gevallen kan een arbeidsovereenkomst gelden als een oproepovereenkomst. Dit is ten eerste het geval als de werknemer minderjarig, scholier of student is. De mogelijkheid tot afwijking van de loondoorbetalingsverplichting is voor deze werknemers geregeld in artikel 7:628a, vierde en zesde lid, BW. De mogelijkheid tot afwijking van de regels over de arbeidsomvang voor deze groep is opgenomen in artikel 7:628a, achtste lid, BW. De tweede situatie waarin een oproepovereenkomst is toegestaan, is bij uitzenden in fase A. Dit wordt geregeld in artikel 7:691, zevende lid, BW, dat een afwijking van de loondoorbetalingsverplichting toestaat. Door het voorgestelde artikel I, onderdeel Q, onder 3, wordt dat lid zo gewijzigd dat de termijn waarin de loondoorbetalingsverplichting mag worden uitgesloten, wordt beperkt tot de eerste 52 gewerkte weken. Voor een oproepovereenkomst geldt de hoge Awf-premie. Voor de bepaling of sprake is van de hoge of de lage Awf-premie, wordt aangenomen dat sprake is van een oproepovereenkomst indien een arbeidsovereenkomst de kenmerken heeft uit het eerste lid van dit artikel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar artikel III en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting.

In het derde lid worden de 3-uurs-regel (het voorgestelde artikel 628aa, derde lid), de regels voor bandbreedtecontracten omtrent de oproeptermijn van 4 dagen, het doen van een aanbod na 12 maanden door de werkgever en de nadere regels daaromtrent van overeenkomstige toepassing verklaard op oproepovereenkomsten. De bedoelde regels gelden nu ook voor de huidige oproepovereenkomsten.

Onderdeel F (Artikel 628a)

Dit artikel ziet op arbeidsovereenkomsten die enkel met minderjarigen, scholieren en studenten kunnen worden overeengekomen en regelt kort gezegd dat voor deze werknemers oproepovereenkomsten in de zin van het voorgestelde artikel 628ac zijn toegestaan.

Artikel 628a, eerste lid

Dit lid regelt het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel. Dit artikel is alleen van toepassing op arbeidsovereenkomsten met een werknemer die ofwel de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, ofwel scholier is, ofwel student is, en daarnaast werkt op een bijbaan van niet meer dan 16 uur per week gemiddeld. Indien een werknemer valt onder de begripsbepaling van 'scholier' uit het tweede lid, wordt hij aangemerkt als scholier voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving aan een erkende onderwijsinstelling als bedoeld in het voorgestelde tweede lid is afgegeven. Dit is een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling voor beroepsonderwijs. Of het betreft een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling voor hoger onderwijs of wetenschappelijk onderzoek. Een bewijs van inschrijving wordt afgegeven per schooljaar. Dit maakt het mogelijk om voor het betreffende schooljaar op een oproepovereenkomst te blijven werken, ook al is de scholier later in datzelfde studiejaar gestopt met het volgen van onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij schooluitval van een werknemer die ouder is dan 18 jaar en dus niet meer kwalificatieplichtig is. Ook bij de werknemer die valt onder de begripsbepaling 'student' uit het derde lid geldt dat hij wordt aangemerkt als student voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving aan een erkende onderwijsinstelling als bedoeld in het voorgestelde derde lid is afgegeven, ook al is hij later in datzelfde studiejaar gestopt met studeren. Daarnaast geldt als gezegd dat de gemiddelde arbeidsomvang ten hoogste 16 uur per week mag hebben bedragen (het zogeheten urencriterium). Dat betekent

dat de werknemer op jaarbasis maximaal 832 uren (16 x 52) op oproepbasis mag werken.

Hoe de gemiddelde arbeidsomvang wordt berekend, is afhankelijk van de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd en van de looptijd van die arbeidsovereenkomst. De verschillende berekeningswijzen met rekenvoorbeelden zijn hierna opgenomen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de situatie dat de werknemer voortijdig opzegt. De werkgever kan dan namelijk geconfronteerd worden met een situatie die hij vooraf niet had kunnen voorzien. De oorspronkelijk beoogde ureninzet kan in sommige gevallen dan niet meer worden vormgegeven. Hierdoor kan een eventuele eerdere hoge ureninzet niet of nauwelijks meer worden gecompenseerd. Dat wordt met onderstaande regels voorkomen. Wanneer achteraf blijkt dat niet aan het uren criterium is voldaan, ontstaat op dat moment op grond van het negende lid van rechtswege een bandbreedtecontract. Ook als op enig moment gedurende een tijdvak, waarover het gemiddelde aantal gewerkte uren wordt berekend, reeds vaststaat dat het gemiddelde van 16 uur per week wordt overschreden ontstaat er vanaf dat moment voor de werknemer op grond van het negende lid een recht op een bandbreedtecontract. Dit is bijvoorbeeld het geval als de werknemer in een lopend jaar reeds meer dan 832 uur heeft gewerkt (16 uur x 52 weken = 832 uur op jaarbasis).

Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd

- (1) Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt de gemiddelde omvang van de arbeid berekend over de overeengekomen looptijd van de arbeidsovereenkomst.
- (2) Als de overeengekomen looptijd langer dan 12 maanden is, wordt de gemiddelde omvang van de arbeid telkens over opvolgende tijdvakken van 12 maanden berekend. In het geval dat het laatste tijdvak geen 12 maanden bedraagt, wordt de gemiddelde arbeidsomvang voor die resterende overeengekomen looptijd naar rato berekend.

Rekenvoorbeelden bij (1):

- a. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 12 maanden wordt gemiddeld over 12 maanden.
- b. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 6 maanden wordt gemiddeld over 6 maanden.
- c. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 12 maanden, waarbij de werknemer de arbeidsovereenkomst na 3 maanden opzegt, wordt toch gemiddeld over 12 maanden, want dat is de overeengekomen looptijd.

Rekenvoorbeeld bij (2):

- a. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 2 jaar, wordt telkens over een opvolgend tijdvak van 12 maanden gemiddeld. Als een arbeidsovereenkomst start in september 2023 en eindigt in september 2025, wordt in september 2024 gemiddeld over het eerste jaar en in september 2025 gemiddeld over de periode september 2024 – september 2025.
- b. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 1,5 jaar wordt voor het eerste jaar gemiddeld over 12 maanden en voor het resterende half jaar gemiddeld over 6 maanden.
- c. Als in het voorbeeld van hiervoor (2b) een werknemer eerder opzegt, bijv. na 1 jaar en 3 maanden, wordt voor het eerste jaar gemiddeld over 12 maanden en worden de gewerkte uren in de periode van 3 maanden vervolgens niet berekend over deze 3 maanden, maar over 6 maanden, want dat was de resterende overeengekomen looptijd.
- c. Als in het voorbeeld van hiervoor (2c) een werknemer niet na 1 jaar en 3 maanden, maar na 2 maanden opzegt, wordt voor die periode gemiddeld over 12 maanden, omdat pas na 12 maanden een eerste knip voor de berekening plaatsvindt.
- d. Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een overeengekomen looptijd van 2,5 jaar, wordt voor het eerste jaar gemiddeld over 12 maanden, voor het tweede jaar over 12 maanden en voor het laatste half jaar over 6 maanden, ook als de werknemer eerder opzegt.

Arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd

Bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt de gemiddelde omvang van de arbeid telkens over opvolgende tijdvakken van 12 maanden berekend. Echter, voor het tijdvak waarin een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd eindigt, wordt de gemiddelde arbeidsomvang berekend op basis van het in die resterende maanden aantal gewerkte uren, alsof het tijdvak waarin die uren zijn gewerkt 12 maanden besloeg.

Rekenvoorbeeld:

- a. Bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zegt een werknemer op een gegeven moment op. Elk jaar wordt dan gemiddeld over een periode van 12 maanden. Stel dat een werknemer is



gestart op 1 september 2023 en per 1 december 2027 opzegt, dan wordt over de periode van 1 september 2023 tot 1 september 2027 steeds gemiddeld over een periode van 12 maanden. Voor het tijdvak van 1 september 2027 tot 1 december 2027 geldt dat het aantal uren dat in die 3 maanden is gewerkt wordt gemiddeld over een periode van 12 maanden.

Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 4.2.6 van het algemeen deel.

Artikel 628a, tweede lid

Het tweede lid geeft een definitie van het begrip 'scholier'. Ook scholieren die zijn ingeschreven bij een buitenlandse onderwijsinstelling of volwassenenonderwijs volgen, vallen onder de reikwijdte van dit artikel.

Artikel 628a, derde lid

Het derde lid geeft een definitie van het begrip 'student'. Daarbij is aangesloten bij de definitie die ook in het huurrecht wordt gehanteerd. Ook studenten die zijn ingeschreven bij een buitenlandse onderwijsinstelling vallen onder de reikwijdte van dit artikel.

Artikel 628a, vierde tot en met zevende lid

Hiermee wordt de inhoud van de huidige leden 5 tot en met 8 van artikel 628 ongewijzigd verplaatst naar artikel 628a, waardoor het mogelijk wordt om in arbeidsovereenkomsten met minderjarigen, scholieren en studenten af te wijken van de loondoorbetalingsplicht uit artikel 628, eerste lid. Hiermee wordt de facto geregeld dat voor deze groepen het mogelijk blijft om oproepovereenkomsten aan te gaan, voor wat betreft het uitsluiten van de loondoorbetalingsverplichting. Voor een nadere toelichting op deze leden zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 628, vijfde tot en met achtste lid, in de Wet werk en zekerheid.²⁷⁹

Artikel 628a, achtste lid

Het achtste lid bepaalt dat bij schriftelijke overeenkomst van de regels omtrent de arbeidsomvang uit artikel 628aa, eerste en tweede lid, ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken en maakt daarmee voor dit aspect mogelijk dat voor minderjarigen, scholieren en studenten oproepovereenkomsten mogelijk blijven. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 4.2.6 van het algemeen deel.

Artikel 628a, negende lid

Het negende lid bepaalt dat als de werknemer niet meer voldoet aan ofwel het urencriterium uit de aanhef van het eerste lid ofwel aan een van de voorwaarden uit het eerste lid, onderdelen a tot en met c, de arbeidsovereenkomst vanaf dat moment van rechtswege geldt als bandbreedtecontract. Voor de voorwaarden uit het eerste lid, onderdelen a tot en met c, betekent dit dus dat er alleen sprake is van conversie als de werknemer aan geen van die voorwaarden voldoet. Vanaf dat moment zijn de regels uit artikel 628ab van toepassing.

In dit lid wordt voorts geregeld wat de minimale arbeidsomvang is die vanaf het moment van conversie heeft te gelden. Dat is de gemiddelde omvang van de arbeid in de voorafgaande periode van 12 maanden. Bij de bepaling van de gemiddelde omvang gaat het om alle verloonde uren. Derhalve tellen bijvoorbeeld ook ingetrokken uren, als bedoeld in het voorgestelde artikel 628ab, vijfde lid, of uren waarin de werknemer de arbeid niet heeft kunnen verrichten wegens ziekte, mee voor de berekening van de gemiddelde omvang. Indien de oproepovereenkomst vóór conversie korter dan 12 maanden geleden is aangevangen, geldt de gemiddelde omvang in die periode als nieuwe minimale arbeidsomvang. De maximale arbeidsomvang bedraagt vervolgens, conform het voorgestelde artikel 628ab, lid 1, onderdeel b, 130% van die minimale arbeidsomvang.

Onderdeel G, eerste lid (Artikel 628b, derde lid)

Artikel 628b, derde lid

In dit lid wordt een verwijzing aangepast. De regels omtrent de oproeptermijn van 4 dagen zijn namelijk verplaatst naar het voorgestelde artikel 628ab.

²⁷⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 818, 3, p. 89 (artikel I, onderdeel C).



Onderdeel L, lid 1 (655, eerste lid)

Subonderdeel a

Voorgesteld wordt om in het eerste lid op te nemen dat in de schriftelijke of elektronische opgave die de werkgever aan de werknemer moet doen ook moet zijn opgenomen of sprake is van een bandbreedtecontract. Dit stelt de werknemer in staat om te weten op wat voor soort arbeidsovereenkomst hij werkt en welke rechten hierbij horen. Verder regelt dit subonderdeel dat, in geval van een bandbreedtecontract, de werkgever een schriftelijke of elektronische opgave dient te verstrekken van de dagen en uren waarop de werknemer kan worden verplicht om arbeid te verrichten. Het totale aantal uren van deze opgave kan niet meer zijn dan het maximaal aantal uren van ten hoogste 130%, bedoeld in artikel 628ab, lid 1, onderdeel b.

Subonderdeel b

Dit onderdeel bevat een aanpassing van een verwijzing naar de oproepovereenkomst.

Onderdeel M (Artikel 667, vierde lid)

Met dit onderdeel wordt de zogenoemde Ragetlieregulee aangepast. Voorgesteld wordt om de huidige tussenpoos van zes maanden te schrappen en een administratieve vervaltermijn te introduceren van 60 maanden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel.

Onderdeel N (Artikel 668a)

Artikel 668a, eerste lid

Met deze voorgestelde wijziging wordt de huidige tussenpoos van 6 maanden verlengd tot 60 maanden. Dit heeft tot gevolg dat een nieuwe keten aan tijdelijke contracten pas kan aanvangen na een verloop van 60 maanden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel.

Artikel 668a, vijfde lid (oud)

Voorgesteld wordt het huidige vijfde lid te laten vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de huidige mogelijkheid, om bij cao of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan af te wijken van de wettelijke regeling in het eerste lid, wordt geschrapt. Dit betekent dat het niet meer mogelijk zal zijn om de maximale duur van 36 maanden voor tijdelijke contracten en het maximale aantal van 3 tijdelijke contracten te verlengen tot ten hoogste 48 maanden respectievelijk zes contracten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel.

Artikel 668a, vijfde lid (nieuw)

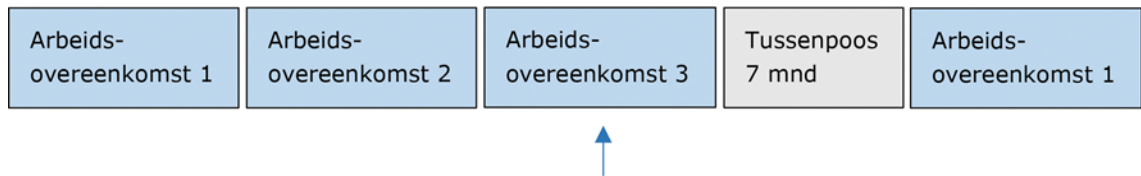
In het nieuwe vijfde lid (het huidige zesde lid) wordt de mogelijkheid om in het geval van opeenvolgend werkgeverschap bij cao ten nadele van de werknemer af te wijken van de maximale duur van 36 maanden geschrapt. Het zal in het geval van opeenvolgend werkgeverschap nog wel mogelijk zijn om bij cao ten nadele van de werknemer af te wijken van het maximale aantal van 3 tijdelijke contracten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel.

Artikel 668a, elfde lid (nieuw)

Deze voorgestelde wijziging ziet op de tussenpoos voor scholieren en studenten, die vallen onder de definitie van scholier of student in artikel 628a, leden 2 en 3. Voor hen geldt dat de huidige tussenpoos van artikel 668a, lid 1, ten hoogste zes maanden blijft, mits het gemiddeld aantal gewerkte uren niet meer dan gemiddeld 12 uur per week, bezien over de looptijd van hun overeenkomst, heeft bedragen.

Dit nieuwe elfde lid, gelezen in samenhang met het tiende lid, werkt als volgt. De ketenbepaling treedt in werking vanaf de dag waarop de werknemer de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. De lopende arbeidsovereenkomst op de dag waarop de werknemer de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, telt als een eerste arbeidsovereenkomst voor de berekening van het aantal aangegane arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De duur van het contract wordt berekend vanaf de dag dat de werknemer de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Om vervolgens de kortere tussenpoos van ten hoogste zes maanden toe te kunnen passen, dient de werknemer ofwel een scholier met een bijbaan ofwel een student met een bijbaan te zijn geweest bij het laatste contract in de 'oude' keten (hieronder schematisch weergegeven met een pijl). Het maakt dus niet uit als de werknemer geen scholier of geen student meer is na de tussenpoos van 7 maanden. Dit voorkomt dat een tussenpoos van 60 maanden

gaat gelden bij overstap van een bijbaan naar een 'volledige' baan.



Artikel 668a, vijftiende lid (nieuw)

Dit lid verduidelijkt welke tussenpoos heeft te gelden indien zowel het nieuwe elfde als het dertiende of het veertiende lid van toepassing is, dus in de situatie dat een werknemer scholier of student is en werkzaam is op een bijbaan in een functie, die gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kan worden uitgeoefend en niet aansluitend door dezelfde werknemer kan worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar. In dat geval kunnen de tussenpozen worden verkort tot ten hoogste drie maanden onder de voorwaarden gesteld in lid 13 of lid 14.

Onderdeel O (artikel 670, lid 9)

De huidige tekst van de tweede zin in artikel 670, lid 9, is met de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden ingevoerd. Het gaat hier om artikelen of artikellende die geheel of nagenoeg geheel voortvloeien uit de richtlijn. Echter, omdat met het onderhavige wetsvoorstel de specifieke benadelingsverboden worden geschrapt en vervangen worden door een algemeen benadelingsverbod ten aanzien van alle in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan de werknemer toegekende rechten, ligt het in de rede ook dit 'wegens'-opzegverbod hierop aan te passen. Dat wordt gedaan door te regelen dat in zijn algemeenheid niet kan worden opgezegd als gevolg van het als werknemer geldend maken van de hem in titel 10 toegekende rechten. Daarbij wordt het opzegverbod wegens het geldend maken van de in de huidige tekst van dit lid genoemde rechten uit artikel 2b van de Wet flexibel werken, of 3, leden 2, en 3, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie behouden.

Onderdeel P (artikel 672, lid 5)

Artikel 672, lid 5, regelt welke opzeggingstermijn geldt in het geval dat de omvang van de arbeid op grond van het voorgestelde artikel 628a, lid 8, niet in de arbeidsovereenkomst is overeengekomen. De termijn van 4 dagen is gebaseerd op de oproeptermijn uit het nieuwe artikel 628ab, lid 4. De kortere oproeptermijn van ten minste 24 uur, die bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan worden bepaald, is gebaseerd op de in artikel 628ab, lid 6, genoemde termijn. De termijn bij een functie die is aangewezen op grond van artikel 628ab, lid 11, is 4 dagen. Deze termijnen zijn niet nieuw, omdat deze op grond van de huidige tekst van artikel 672, lid 5, ook al gelden. In de huidige tekst van artikel 672, lid 5, wordt verwezen naar bepalingen uit het huidige artikel 628a, dat ziet op oproepovereenkomsten. Echter, doordat oproepovereenkomsten met dit wetsvoorstel worden vervangen door bandbreedtecontracten, worden een aantal van die regels naar het nieuwe artikel 628ab over het bandbreedtecontract verplaatst. Die regels zijn vervolgens via artikel 628ac, derde lid, van toepassing op de oproepovereenkomsten, die straks onder voorwaarden nog wel zijn toegestaan, namelijk die voor minderjarigen, scholieren, studenten en uitzenden fase A. Om te voorkomen dat dit vijfde lid niet goed leesbaar wordt door allerlei lastig te begrijpen verwijzingen naar andere artikelen, worden de van toepassing zijnde termijnen integraal in dit lid opgenomen.

Onderdeel Q (Artikel 691)

Artikel 691

De wijziging in het eerste, derde en zevende lid, van de daarin geregelde termijn van 26 weken naar 52 weken, in combinatie met het schrappen van de huidige mogelijkheid om deze termijn bij cao te verlengen tot ten hoogste 78 weken (huidige achtste lid, onderdeel a), heeft tot gevolg dat de duur van bepaalde onzekerheden voor uitzendkrachten feitelijk wordt verkort. Dit geldt ten eerste voor de fase waar de ketenregeling nog niet van toepassing is voor de uitzendkrachten (lid 1), dit is fase A. Ten tweede geldt dit voor de termijn waarbinnen het uitzendbeding van kracht is (lid 3). En ten derde voor de termijn waarbinnen ten nadele van de uitzendkracht kan worden afgeweken van artikel 628, lid 1, wat bepaalt dat de werkgever verplicht is loon door te betalen wanneer de arbeid niet is verricht vanwege een oorzaak die voor rekening van de werkgever komt (lid 7). Bovendien wordt de ketenrege-

ling voor uitzendkrachten (fase B) wettelijk vastgelegd in lid 8, waardoor uitzendkrachten eerder het recht krijgen op een vast contract. Op dit moment kan via cao de ketenregeling voor uitzendovereenkomsten worden verlengd naar 6 contracten en 48 maanden. Dit wordt een wettelijke regeling waarbij voor uitzendovereenkomsten een afwijkende ketenregeling geldt, namelijk 6 contracten in 24 maanden. Het is daarbij niet mogelijk om hiervan af te wijken bij cao.

Door de voorgestelde wijziging is het dus niet langer mogelijk om de termijn van 26 weken bij cao te verlengen tot ten hoogste 78 weken. Het opnemen van een wettelijke termijn van 52 weken heeft een aantal gevolgen. Ten eerste is de ketenregeling (artikel 691, achtste lid (nieuw) en artikel 668a) eerst van toepassing indien in meer dan 52 weken arbeid is verricht. De nieuwe wettelijke ketenregeling voor specifiek uitzendovereenkomsten (artikel 691, achtste lid (nieuw)) wijkt af van de ketenregeling van artikel 668a, eerste lid. Een aantal leden van artikel 668a regelen iets aanvullends over de toepassing van artikel 668a, eerste lid. Zo regelt het tweede lid dat het eerste lid van overeenkomstige toepassing is op elkaar opeenvolgende arbeidsovereenkomsten waarbij sprake is van opvolgend werkgeverschap. Artikel 668a, tweede lid, kan niet geheel letterlijk worden toegepast op uitzendovereenkomsten, nu voor uitzendovereenkomsten met artikel 691, achtste lid (nieuw), wordt afgeweken van de toepassing van artikel 668a, eerste lid. Toepassing van artikel 668a op uitzendovereenkomsten is nog altijd beoogd. Daarom wordt geregeld dat artikel 668a eerst van overeenkomstige toepassing is zodra de werknemer in meer dan 52 weken arbeid heeft verricht, om misverstand over de toepasbaarheid van artikel 668a op uitzendovereenkomsten uit te sluiten (zie Aanwijzing 3.32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Ten tweede verliest het uitzendbeding (artikel 691, tweede lid) na 52 gewerkte weken zijn kracht. Ten derde kan ten hoogste voor de eerste 52 gewerkte weken gebruik worden gemaakt van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht (artikel 691, zevende lid).

In het huidige artikel 691, vierde lid, is geregeld dat perioden waarin arbeid wordt verricht die elkaar opvolgen met tussenpozen van ten hoogste zes maanden worden opgeteld voor het berekenen van de perioden, bedoeld in het eerste en derde lid van artikel 691. Met de voorgestelde wijziging van het vierde lid wordt geregeld dat de perioden waarin arbeid wordt verricht worden samengeteld indien deze elkaar opvolgen met tussenpozen van ten hoogste 60 maanden. Hiermee wordt aangesloten bij de (voorgestelde) onderbrekingsperiode van 60 maanden in de ketenbepaling (de voorgestelde wijziging van artikel 668a, eerste lid).

In het huidige artikel 668a, eerste lid, is geregeld dat vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een periode van 36 maanden hebben overschreden (tussenpozen van ten hoogste zes maanden inbegrepen) of meer dan drie arbeidsovereenkomsten zijn aangegaan (waarbij arbeidsovereenkomsten elkaar opvolgen bij tussenpozen van ten hoogste zes maanden), met ingang van die dag de laatste arbeidsovereenkomst geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd. Voor de uitzendovereenkomst is in het huidige artikel 691, achtste lid, onderdeel c, de mogelijkheid opgenomen om bij cao de termijn van 36 maanden te verlengen tot ten hoogste 48 maanden en het aantal contracten te verhogen van drie naar ten hoogste zes. Voorgesteld wordt om de ketenregeling voor uitzendovereenkomsten wettelijk vast te leggen en de mogelijkheid om bij cao hiervan af te wijken te schrappen. Deze wettelijke ketenregeling (artikel 668a en artikel 691, achtste lid) is eerst van toepassing zodra de werknemer in meer dan 52 weken arbeid heeft verricht (artikel 691, eerste lid). De voorgestelde wettelijke ketenregeling voor uitzendovereenkomsten houdt in dat vanaf de dag dat tussen partijen uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd een periode van 24 maanden hebben overschreden (tussenpozen van ten hoogste 60 maanden inbegrepen) of meer dan zes uitzendovereenkomsten zijn aangegaan (waarbij uitzendovereenkomsten elkaar opvolgen bij tussenpozen van ten hoogste 60 maanden), met ingang van die dag de laatste uitzendovereenkomst in beginsel geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd. De regels van artikel 668a, die voor bepaalde situaties iets aanvullends of afwijkends regelen, zijn van toepassing (artikel 691, eerste lid). De onderbrekingsperiode van 60 maanden sluit aan bij de voorgestelde wijziging van artikel 668a, eerste lid. De voorgestelde nieuwe hoofdregels van de ketenregeling voor uitzendovereenkomsten in fase B zien er als volgt uit:

Uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd (Fase B)	Huidig artikel 668a, lid 1	Voorgesteld artikel 668a, lid 1	Huidig artikel 691, lid 8, onderdeel c	Voorgesteld artikel 691, lid 8, als afwijking van artikel 668a, lid 1
Duur	36 maanden	36 maanden	Mogelijke verlenging tot ten hoogste 48 maanden bij cao	24 maanden, geen mogelijkheid tot afwijking bij cao
Aantal	Drie	Drie	Mogelijke verhoging tot ten hoogste zes bij cao	Zes, geen mogelijkheid tot afwijking bij cao
Onderbrekings-periode	Zes maanden	60 maanden	Zes maanden	60 maanden

Voor de toepassing van het voorgestelde achtste lid van artikel 691 geldt niet de voorwaarde dat het moet gaan om een totaal aan gewerkte weken, wat wel geldt bij de toepassing van het eerste lid van



artikel 691. Paragraaf 5.1 van het algemene deel van de toelichting gaat nader in op deze voorwaarde van artikel 691, eerste lid.

In het zevende lid wordt een technische wijziging doorgevoerd. Het huidige vijfde tot en met zevende lid van artikel 628 wordt geschrapt en opnieuw vormgegeven in het nieuwe voorgestelde artikel 628a. Artikel 7:628a, vierde, vijfde en zesde lid, BW wordt niet van toepassing verklaard zodat duidelijk is dat de in die leden gestelde mogelijkheden niet gelden in het kader van de uitzendovereenkomst. Dit is in lijn met de huidige praktijk.

De in het huidige achtste lid, onderdeel b, geregelde mogelijkheid om bij cao in voor de werknemer nadelige zin af te wijken van de in het huidige vijfde lid geregelde berekening van de termijnen indien sprake is van opvolgend werkgeverschap, komt te vervallen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tot slot wordt in het voorgestelde nieuwe negende lid geregeld dat voor studenten of scholieren, als bedoeld in artikel 628, leden 2 en 3, een onderbrekingsperiode van zes maanden blijft gelden bij de toepassing van artikel 691, vierde lid. Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat deze aangepaste onderbrekingsperiode eveneens geldt voor de ketenregeling voor studenten en scholieren met een uitzendovereenkomst, nu artikel 668a, elfde lid (nieuw), op basis van het aangepaste artikel 691, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is.

Onderdeel R (Artikel 692a)

Het voorgestelde artikel I, onderdeel D, regelt dat het vijfde tot en met achtste lid van artikel 628 komen te vervallen. Deze leden bevatten voorwaarden waaronder van de loondoorbetalingsplicht van de werkgever van artikel 628, eerste lid, ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken. Deze voorwaarden worden middels het voorgestelde artikel I, onderdeel F, opgenomen in artikel 628a, vierde tot en met zevende lid. Dit betekent dat de mogelijkheid om ten nadele van de werknemer af te wijken van de loondoorbetalingsplicht wordt beperkt tot arbeidsovereenkomsten met minderjarigen, scholieren en studenten die gemiddeld ten hoogste zestien uur per week werken. Daarnaast blijft de mogelijkheid ten aanzien van uitzendkrachten (artikel 691, zevende lid) bestaan.

Het huidige artikel 692a, eerste lid, bepaalt dat het vijfde en zesde lid van artikel 628 niet van toepassing zijn op de payrollovereenkomst. Omdat deze leden komen te vervallen, wordt voorgesteld om de vermelding van deze leden te schrappen. Dit heeft tot gevolg dat artikel 692a bepaalt dat 'enkel' artikel 691 niet van toepassing is op de payrollovereenkomst. Het huidige artikel 692a, vierde lid, bepaalt dat artikel 628, achtste lid, van overeenkomstige toepassing is op het tweede en derde lid van artikel 692a. Omdat artikel 628, achtste lid, komt te vervallen, wordt voorgesteld het vierde lid van artikel 692a eveneens te laten vervallen. Dit gebeurt onder vernummering van het vijfde en zesde tot vierde en vijfde lid.

De voorgestelde aanpassingen van de artikelen 628 en 628a hebben gevolgen voor de toepassing van artikel 692a, tweede lid. Aangezien afwijking van de loondoorbetalingsplicht ten nadele van de werknemer wettelijk enkel nog zal zijn toegestaan bij uitzendkrachten (artikelen 691, zevende lid), en minderjarigen, scholieren en studenten die ten hoogste zestien uur per week werken (artikel 628a, vierde tot en met zevende lid), kan een inlenende onderneming ook enkel in die gevallen dit als bestendig gebruik hebben of in de cao hebben staan. Indien bijvoorbeeld een scholier of student als payrollkracht werkt, kan hij met toepassing van artikel 692a, tweede lid, nog worden uitgesloten van de loondoorbetalingsplicht conform het nieuwe artikel 628a BW.

Artikel II. Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs

Onderdeel A (artikel 8)

Met een technische wijziging van het eerste lid is verduidelijkt dat dit een cumulatieve opsomming betreft.

In het voorgestelde vierde lid wordt geregeld dat alle overige arbeidsvoorwaarden, niet zijnde de arbeidsvoorwaarden, genoemd in artikel 8, eerste lid, van de ter beschikking gestelde arbeidskracht ten minste gelijkwaardig dienen te zijn aan die van de werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst bij de onderneming waar de arbeid wordt verricht (de inlener). Deze gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden wordt geregeld in de arbeidsovereenkomst of in de cao. Sociale partners dienen in de uitleen-cao vast te leggen hoe de gelijkwaardigheid wordt vormgegeven. Dit dient op een dusdanige manier te zijn opgenomen dat duidelijk is waar uitzendkrachten aanspraak op maken. Daarmee wordt bewerkstelligd dat terbeschikkingstelling van arbeidskrachten niet wordt gebruikt om arbeidskosten te verlagen of arbeidsrechtelijke risico's uit de weg te gaan. Het gaat om

‘ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden’ vanaf de eerste werkdag. In het geval er geen uitleen-cao is of geldt, dienen de overige arbeidsvoorwaarden alsnog ten minste gelijkwaardig te zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming. Voor deze gevallen acht de regering het van belang om hier enige handvatten in te geven, zie paragraaf 5.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. In deze gevallen zal de gelijkwaardigheid namelijk moeten worden vastgesteld door de werkgever. De uitzendkracht moet op grond van artikel 7:655, eerste lid, onder I BW hierover door de werkgever op de hoogte worden gesteld. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing verklaard, waarmee wordt geregeld dat indien er geen werknemers bij de inlener in dienst zijn in gelijke of gelijkwaardige functies, de arbeidskracht recht heeft op gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden als die van werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven, waarin de inlener werkzaam is. Deze gelijkwaardigheid kan ook worden bereikt door een overige arbeidsvoorwaarde te compenseren met een arbeidsvoorwaarde, genoemd in artikel 8, eerste lid. Met andere woorden: indien van een overige arbeidsvoorwaarde in voor de werknemer nadelige zin wordt afgeweken, kan dit worden gecompenseerd door extra loon te betalen. In paragraaf 5.2.2 van het algemene deel van deze toelichting wordt een nadere toelichting gegeven met betrekking tot de norm ‘gelijkwaardige’ arbeidsvoorwaarden indien geen cao van toepassing is.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 8, vijfde lid (nieuw) wordt verduidelijkt dat uitsluitend in de cao van de uitlener kan worden afgeweken van de in artikel 8, eerste tot en met derde lid, van de Waadi geregelde gelijke behandeling van arbeidskrachten die niet in het kader van payroll ter beschikking zijn gesteld. Het huidige zesde lid van artikel 8 bepaalt dat in de situatie dat is afgeweken van voornoemde bepalingen bij cao van de inlener, de ter beschikking gestelde arbeidskracht, bedoeld in het huidige vijfde lid, recht heeft op ten minste de arbeidsvoorwaarden op grond van deze afwijkende bepalingen. Doordat de afwijking bij cao van de inlener niet meer mogelijk is, komt het huidige zesde lid te vervallen. Om diezelfde reden vervalt de derde zin van nieuwe vijfde lid. Bij een afwijking van artikel 8, eerste tot en met derde lid, gelden Europeesrechtelijke kaders.²⁸⁰ Wanneer een cao ten nadele van uitzendkrachten een verschil in behandeling op het vlak van ‘essentiële arbeidsvoorwaarden’²⁸¹ toestaat in vergelijking met die welke gelden voor de eigen werknemers van de inlenende onderneming, is de ‘algemene bescherming’ van de uitzendkrachten namelijk enkel gewaarborgd indien zij in ruil voordelen ontvangen om het effect van dit verschil in behandeling te compenseren. De voordelen waarmee de gevolgen van dit verschil in behandeling ten nadele van uitzendkrachten worden gecompenseerd, moeten betrekking hebben op de essentiële arbeidsvoorwaarden.²⁸² Het SER MLT-advies schrijft bovendien voor dat arbeidsvoorwaarden gelijkwaardig moeten zijn. Daarom wordt in het vijfde lid (nieuw) geregeld dat de mogelijkheid om bij cao af te wijken van het loonverhoudingsvoorschrift is toegestaan indien het totaal aan arbeidsvoorwaarden, genoemd in artikel 8, eerste lid, ten minste gelijkwaardig is.

Onderdeel B (artikel 12a)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 12a wordt geregeld dat de inlener ook in geval van een tussentijdse wijziging van de arbeidsvoorwaarden degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt hierover tijdig dient te informeren, zodat de uitlener bij het vaststellen van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden voor de werknemer hiermee rekening kan houden.

Artikel III. Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen

Dit artikel bevat een aanpassing van de verwijzing naar de oproepovereenkomst in artikel 27, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv). Dit artikel regelt dat er een hoge en een lage Awf-premie bestaat. De verwijzing naar de oproepovereenkomst is erop aangepast dat deze voortaan is opgenomen in het voorgestelde artikel 7:628ac BW. Nieuw is dat voor de toepassing van de premiedifferentiatie geldt dat wanneer een arbeidsovereenkomst de kenmerken heeft uit het eerste lid van artikel 7:628ac BW, deze arbeidsovereenkomst voor de toepassing van artikel 27, eerste lid, Wfsv geacht wordt een oproepovereenkomst te zijn, waarvoor dus de hoge Awf-premie geldt. Voor de vaststelling of sprake is van de lage, dan wel de hoge Awf-premie is dus niet relevant of ook de kenmerken, bedoeld in het tweede lid van het voorgestelde artikel 7:628ac BW aanwezig zijn. Voor de premiedifferentiatie is alleen het eerste lid van het voorgestelde artikel 7:628ac BW van belang. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat bandbreedtecontracten niet worden aangemerkt als oproepovereenkomst in de zin van artikel 7:628ac BW. Voor bandbreedtecontracten geldt daarom, mits de arbeidsovereenkomst ook schriftelijk en voor onbepaalde tijd is aangegaan, de lage premie. Uiteraard blijft gelden dat, los van de vraag of een arbeidsovereenkomst een bandbreedtecontract is,

²⁸⁰ Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21.

²⁸¹ Artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Uitzendrichtlijn.

²⁸² Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21, r.o. 39 en 41.

de hoge premie is verschuldigd als de arbeidsovereenkomst niet schriftelijk of niet voor onbepaalde tijd is aangegaan. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar paragraaf 4.2.7 van het algemeen deel.

Artikel V. Overgangsrecht

In het eerste lid is overgangsrecht opgenomen voor oproepovereenkomsten als bedoeld in het huidige artikel 628a, negende en tiende lid, die nog bestaan ten tijde van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D, E, F en Q, van dit wetsvoorstel. Dit overgangsrecht geldt niet voor arbeidsovereenkomsten die op het tijdstip van inwerkingtreding ook onder de nieuwe regels zijn toegestaan. Voor de eerstgenoemde categorie regelt dit lid dat de oude oproepovereenkomst van rechtswege wordt geconverteerd naar een bandbreedtecontract. Dat betekent dat op de arbeidsovereenkomst vanaf dat moment de regels uit artikel 628ab van toepassing zijn. Voor een nadere toelichting over het overgangsrecht bij oproep wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel.

Het tweede lid regelt vanaf wanneer de periode van 12 maanden, waarna op grond van artikel 628ab, zevende lid, een verplicht aanbod voor een vaste arbeidsomvang moet worden gedaan, moet worden gerekend bij een bandbreedtecontract die door de regel uit het eerste lid is ontstaan. Daarbij wordt afgeweken van de telling die in artikel 628ab, zevende lid, wordt aangehouden.

Het derde lid bepaalt wat de nieuwe minimale (en daarmee ook o.g.v. artikel 628ab, eerste lid, onderdeel b, de nieuwe maximale) arbeidsomvang is na de in het eerste lid beschreven conversie. Net als bij het voorgestelde 628a, negende lid, gaat het bij de bepaling van de gemiddelde omvang om alle verloonde uren. Derhalve tellen bijvoorbeeld ook ingetrokken uren, als bedoeld in het voorgestelde artikel 628ab, vijfde lid, of uren waarin de werknemer de arbeid niet heeft kunnen verrichten wegens ziekte, mee voor de berekening van de gemiddelde omvang. Daarnaast geldt dat voor de tijdseenheid waarover de nieuwe arbeidsomvang is vastgelegd, wordt aangesloten bij de tijdseenheid die gold in de oproepovereenkomst voorafgaand aan conversie. Dit betekent dat als bij een min-max-contract een minimale en maximale arbeidsomvang gold van X aantal uren *per week* de nieuwe arbeidsomvang ook X aantal uren *per week* is. Was die eerder X aantal uren *per maand*, dan is de nieuwe arbeidsomvang ook X aantal uren *per maand*. De tijdseenheid van de nieuwe arbeidsomvang kan conform artikel 628ab, eerste lid, onderdeel a, van boek 7 BW in geen geval meer dan een kwartaal bedragen. Als de arbeidsomvang van de oproepovereenkomst voorafgaand aan conversie was vastgelegd over een tijdseenheid van meer dan een kwartaal of als er geen arbeidsomvang was vastgelegd (0-urencontract), geldt voor de nieuwe arbeidsomvang een tijdseenheid van een maand. Voorts wordt voor de berekening van de periode van 12 maanden aangesloten bij de regel uit het huidige artikel 628a, vijfde lid, dat arbeidsovereenkomsten, die elkaar met tussenpozen van maximaal 6 maanden opvolgen, worden samengeteld.

In het vierde lid is overgangsrecht opgenomen voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd respectievelijk uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die aangegaan zijn voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel M, onderdeel N, subonderdeel 1, en onderdeel Q, subonderdelen 3 en 5, in werking treden. Op deze arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd blijven de artikelen 667, vierde lid, 668a, eerste lid en artikel 691, vierde lid, van boek 7 BW van toepassing, zoals deze bepalingen luiden voordat voornoemde onderdelen van deze wet in werking treden. Dat betekent het volgende. Is de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of uitzendovereenkomst voor bepaalde tijd voor die datum aangegaan, dan blijft de onderbrekingsperiode van 6 maanden gelden. Voor tijdelijke arbeidsovereenkomsten en tijdelijke uitzendovereenkomsten die aangegaan zijn op of na die datum geldt onmiddellijke werking en geldt de onderbrekingsperiode van 60 maanden. Het voorgestelde overgangsrecht voorkomt zo dat tussenpozen van langer dan 6 maanden en korter dan 60 maanden worden meegeteld bij de keten van bestaande arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd. Indien dit overgangsrecht voor tussenpozen niet zou zijn geregeld, zou de voorgestelde administratieve vervaltermijn van 60 maanden in feite terugwerkende kracht hebben. In die situatie zou een einde van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd op 1 april 2022 en een nieuwe arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tussen dezelfde partijen per 1 april 2026 tot gevolg hebben dat de laatste arbeidsovereenkomst geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd (verondersteld dat de betreffende onderdelen van deze wet per 1 januari 2026 in werking treden). De termijn van 36 maanden van artikel 668a, eerste lid, onderdeel a, is dan immers overschreden. Dit verstrekken gevolg is niet wat de regering voor ogen heeft. Daarom wordt voorgesteld dat de administratieve vervaltermijn van 60 maanden pas geldt op arbeidsovereenkomsten en uitzendovereenkomsten die zijn aangegaan op of na de datum van inwerkingtreding van de betreffende onderdelen van deze wet. Hierna volgen een tweetal voorbeelden.

Voorbeeld 1:



Toelichting bij voorbeeld 1: drie arbeidsovereenkomsten van elk één jaar volgen elkaar direct op, waarbij de derde arbeidsovereenkomst eindigt per 1 december 2025. Het wetsvoorstel treedt in dit voorbeeld in werking op 1 januari 2026. Met het voorgestelde overgangsrecht wordt de derde arbeidsovereenkomst opgevolgd door een vierde indien een volgende arbeidsovereenkomst binnen zes maanden wordt afgesloten. Tussen dezelfde partijen wordt op 2 juni 2026 een nieuwe arbeidsovereenkomst voor één jaar afgesloten. Dit is meer dan zes maanden na de derde arbeidsovereenkomst, wat betekent dat deze arbeidsovereenkomst de eerste is in een nieuwe keten. Wordt binnen 60 maanden na deze arbeidsovereenkomst opnieuw tussen dezelfde partijen een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd gesloten, dan telt deze mee in de keten.

Voorbeeld 2:



Toelichting bij voorbeeld 2: drie arbeidsovereenkomsten van elk één jaar volgen elkaar direct op, waarbij de derde arbeidsovereenkomst is aangegaan voor 1 januari 2026. Het wetsvoorstel treedt in dit voorbeeld in werking op 1 januari 2026. Voor arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan op of na die datum geldt de nieuwe onderbrekingsperiode van 60 maanden. Omdat de derde arbeidsovereenkomst is aangegaan voor 1 januari 2026, geldt de oude onderbrekingstermijn van 6 maanden.

In het vijfde lid is overgangsrecht opgenomen voor collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) of regelingen door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan, die gelden op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, subonderdeel 2 en 3. Het betreft cao's of regelingen op grond van artikel 668a, leden 5 en 6, van Boek 7 BW zoals die luiden voorafgaand aan inwerkingtreding van de genoemde subonderdelen. In dit lid wordt geregeld dat die leden ook na inwerkingtreding van de genoemde subonderdelen van toepassing blijven op deze cao's en regelingen, en ook op de arbeidsovereenkomsten waarop deze van toepassing zijn of worden. Dit is voor zolang de betreffende cao of regeling loopt.

In het zesde lid is overgangsrecht opgenomen voor uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd in fase



B / fase 3 die zijn overeengekomen voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel Q, subonderdeel 4 in werking treedt. De cao voor uitzendkrachten kent op dit moment voor fase B / fase 3 een termijn van 36 maanden, met een maximum aantal uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd van zes. Omwille van de rechtszekerheid blijft de regeling die in de cao voor uitzendkrachten is getroffen voor fase B / fase 3 van kracht op uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die nog niet zijn geëindigd. Voor uitzendovereenkomsten die zijn aangegaan op of na de datum waarop artikel I, onderdeel N, subonderdeel 4 in werking treedt, geldt de voorgestelde ketenregeling van 24 maanden en zes uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Daarnaast blijft voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn aangegaan voor de datum van inwerkingtreding van onderdeel M van deze wet een tussenpoos van ten hoogste zes maanden gelden bij de zogeheten Ragetlieregels van artikel 7:667, vierde lid, van boek 7 BW. Voor een nadere toelichting op de Ragetlieregels wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel.

Het overgangsrecht geldt eveneens voor de afdoening van geschillen ingaande arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd waar het overgangsrecht op van toepassing is.

Artikel VI. Inwerkingtreding

In dit artikel is gedifferentieerde inwerkingtreding geregeld. Voor de toelichting voor de verschillende onderdelen zij verwezen naar de paragrafen 2.4, 3.3, 4.3 en 5.3 van het algemeen deel.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,