Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN DEEL

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1 Aanleiding 3

1.2 Opzet 4

1.3 Probleemstelling en noodzaak voor dit wetsvoorstel 4

2 Doel en aard van de maatregelen (doeltreffendheid en doelmatigheid) 10

2.1 Doel van de maatregelen 10

2.2 Aard van de maatregelen 13

2.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid 16

2.4 Samenhang en fasering 18

3 Tijdelijke arbeid 20

3.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten 20

3.2 Voorgestelde regelingen 25

3.2.1 Instellen administratieve vervaltermijn 25

3.2.2 Uitzondering op de administratieve vervaltermijn: studenten en seizoenswerk 29

3.2.3 Afschaffen mogelijkheid afwijken bij cao van duur bij opvolgend werkgeverschap 30

3.2.4 Afschaffen mogelijkheid om bij cao van duur en aantal contracten af te wijken 31

3.3 Moment van invoering 33

3.4 Internationaal recht 33

4 Oproep 37

4.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten 37

4.2 Voorgestelde regelingen: Afschaffing oproep en vervanging door basiscontract 40

4.2.1 Verbod op nulurencontracten en huidige uitwerking min-maxcontracten, afschaffing van het loonuitsluitingsbeding binnen oproep 40

4.2.2 Het nieuwe basiscontract 43

4.2.3 Roosterzekerheid en de beschikbaarheidsnorm 44

4.2.4 Roosterzekerheid voor werknemers onder een jaarurencontract 47

4.2.5 Aanpassing van de arbeidsomvang 49

4.2.6 Uitzondering voor scholieren en studenten 50

4.2.7 Gevolgen voor premiedifferentiatie in de WW 54

CONCEPT

4.3 Moment van invoering en overgangsrecht 54

4.4 Internationaal recht 58
5 Uitzendarbeid 64

5.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten 64

5.2 Voorgestelde regelingen 67
5.2.1 Verbeteren rechtspositie 67
5.2.2 Instellen administratieve vervaltermijn 69
5.2.3 Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden 73

5.3 Moment van invoering en overgangsrecht 78

5.4 Internationaalrechtelijke aspecten 79
6 Rechtsbescherming 81
7 Uitvoering, toezicht en handhaving 82

7.1 UWV 83

7.2 Belastingdienst 83

7.3 Nederlandse Arbeidsinspectie 83
8 Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën, en Caribisch Nederland 84

8.1 Gevolgen voor de werknemer 84
8.1.1 Doenvermogen en handelingsperspectief 84
8.1.2 Gendergelijkheid 86

8.2 Gevolgen voor de werkgever 86
8.2.1 Uitvoerbaarheid en handelingsperspectief 87
8.2.2 Gevolgen voor salarisadministratie 90

8.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt 91

8.4 Regeldruk 95
8.4.1 Regeldruk voor werkgevers 95
8.4.2 Regeldruk voor werknemers 96

8.5 Financiële gevolgen voor het Rijk 97

8.6 Gevolgen Caribisch Nederland 97
9 Consultatie en adviezen 101
10 Evaluatie 102

CONCEPT

1 Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproepcontracten en in tijdelijke contracten te versterken. Het wetsvoorstel draagt daardoor en daarnaast 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.

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 individuele 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[2] werkte deze hoofdlijnen vervolgens uit.

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), het Sociaal Cultureel Planbureau en de Sociaal-Economische Raad (SER).

De maatschappelijke aanleiding voor dit wetsvoorstel wordt hieronder beschreven.

CONCEPT

[1] Kamerstukken II, 2021-2022, 29544, nr. 1112.
[2] Kamerstukken II 2022-2023, 29544, nr. 1176.
[3] Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.*

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 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 de gevolgen voor de uitvoering;
- Hoofdstuk 8 gaat in op de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de werkgever, de werknemer, arbeidsmarkt, regeldruk en Caribisch Nederland;
- Hoofdstuk 9 beschrijft de consultatie en adviezen; en
- Hoofdstuk 10 beschrijft de evaluatie.

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')[4], de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal Cultureel Planbureau en de Sociaal-Economische Raad (SER) worden zowel de problemen als de noodzaak voor een hervorming van de regulering van werk onderbouwd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de problematiek van flexibilisering voor de werknemer zelf, de problematiek voor de samenleving en de effecten 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 levensfases, 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. Investeringen in opleiding of een stap buiten de bekende omgeving kan makkelijker worden gemaakt vanuit een basis van zekerheid. Roosterzekerheid zorgt ervoor dat mensen een goede werk-privé balans hebben en ook eventueel als ze dat willen een tweede baan erbij kunnen nemen.[5] Zekerheid is daarmee voor veel mensen van belang[6], ook voor psychisch welbevinden. Werknemers met een hoge mate van

[4] Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.*
[5] SER-advies (2021) *Werken zonder armoede.*
[6] Dit geldt over de 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

CONCEPT

zekerheid krijgen minder te maken met armoede.[7] Recent onderzoek laat zien dat flexibele werknemers hierin achterlopen. De onzekerheid voor flexwerkers uit zich in een lager inkomen[8], arbeidsongeschiktheid en ziekte,[9] arbeidsomstandigheden en welzijn. Flexibele werknemers bouwen minder pensioen op, hebben een grotere kans op werkloosheid en om in armoede te geraken. Daarnaast leidt onzekerheid over werk tot 'levenslooponzekerheid', hetgeen zorgt voor het later of niet zetten van stappen in levensfase 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.[10]

Flexibilisering zorgt derhalve voor ongelijke uitkomsten voor groepen werknemers, die hierdoor in hun persoonlijke leven problemen ondervinden die verder reiken dan alleen hun werk. 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 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 Sociaal Cultureel Planbureau (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. 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 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

---

discrete choice experiment to analyse labour supply preferences.' *Cep discussion paper nr 1632,* (2019).
[7] CPB, *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt,* (2016).
[8] Volkerink, M. & C. Biesenbeek. (2021). Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken, 37(2), 233-248, Smits & de Vries, 2019, Skriabikova & Smits, 2019.
[9] 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"
[10] Flexibel werk komt vaker voor bij onder andere vrouwen, laagopgeleiden, 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.

CONCEPT

organisatiekapitaal geïnvesteerd wordt dan in flexibele arbeidsrelaties.[11] Flexwerkers hebben minder door de werkgever betaalde scholings- en trainingsmogelijkheden.[12] Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden[13], maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau (omdat werkgevers minder investeren in opleiding en vaardigheden).[14] Een groot aandeel flexwerkers zou ten koste kunnen gaan van innovatie, maar dit ligt wel aan hoe innovatie- en kennisintensief de betreffende sector is.[15] Voor werkgevers kan het aanbieden van flexcontracten in sommige gevallen leiden tot een lagere betrokkenheid, motivatie of loyaliteit van flexwerkers.[16]

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 geïnnoveerd en meer geïnvesteerd in de ontwikkeling van werknemers, wat bedraagt 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 daarbij belang bij wendbaar te zijn. Een flexibele schil kan daaraan bijdragen, evenals de mogelijkheid mensen te vervangen bij piek of 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) danwel 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 belangrijke aspecten; het persoonlijke leven van werknemers, de samenleving én de economie.

CONCEPT

---

[11] Als genoemd in noot 72, Commissie Regulering van Werk (2020).
[12] 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.
[13] Lisi, D. & M. Malo. (2017) geciteerd in DNB, (2021), p. 12. Zie ook CPB (2016), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.
[14] DNB, (2021), p. 12-13.
[15] 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.
[16] 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.

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 is in de afgelopen twee decennia structureel gedaald. Daartegenover staat een toename van flexibele arbeid onder alle leeftijdsgroepen. Als 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 eraan bijdragen 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. Een goed functionerende en evenwichtige arbeidsmarkt is daarvoor onontbeerlijk. Er moet sprake zijn van een arbeidsmarkt waar kansen en risico's eerlijk zijn verdeeld, die fungeert als draaischijf voor kansen en ambities, 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 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 gelijker speelveld en risico's en zekerheden eerlijker zijn verdeeld dan nu het geval is.

En dat is 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.[17] 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.[18] De keuze voor flexibele arbeid wordt daarnaast bepaald door de cultuur binnen sector of bedrijf. Bedrijven maken hierin autonome keuzes.[19] 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.[20]

Bij de keuzes van werkgevers rond hun personeelsbeleid speelt hun houding een rol tegenover de factor arbeid, los van sector en bedrijfsgrootte. Rond het personeelsbeleid worden twee divergerende strategieën onderscheiden: een korte termijnstrategie gericht

[17] O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), DNB (2021).
[18] DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt,* p. 4.
[19] De Beer, (2021), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties,* p. 67-68.
[20] De Beer, (2021), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties,* p. 68.

CONCEPT

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 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 álle 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 beprijsd. Beoogd werd om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een vast contract aan te gaan en voor werknemers meer perspectief op zekerheid te

CONCEPT

creëren. Met het verkleinen van verschillen tussen vaste en flexibele contracten is getracht een stap te maken naar een sterkere en beter functionerende arbeidsmarkt.[21]

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 fundamentelere 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 ook uit de rapporten van onder andere de Europese Commissie en de OESO. Nederland heeft procentueel gezien veel meer flexwerkers dan het Europees gemiddelde.[22]

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.

CONCEPT

[21] Wet arbeidsmarkt in balans 29-5-2019, Staatsblad 2019, nr. 219.
[22] OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, Bijlage 5 van het rapport van de Commissie Regulering van werk.

2 Doel en aard van de maatregelen (doeltreffendheid en doelmatigheid)

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 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 vermindert hiermee het concurrentieverschil tussen flexibele arbeid en het vast contract, en uitzend en andere vormen van flexibele arbeid. Door dit te verminderen 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 de ruim 40 procent flexibel werk nu in Nederland uít 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 meer mensen werkzaam op een vast contract is niet alleen bedoeld om hun werkende leven stabieler 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 wetswijzigingen 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.

CONCEPT

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.[23] 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.[24] 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.[25]

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.[26] 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.[27]

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.[28] 'De flexibele werknemer' bestaat zodoende ook niet. Groepen werknemers kunnen immers zelf ook een preferentie hebben voor een flexibele arbeidsrelatie.[29] 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.[30]

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 basiscontract, tijdelijk contract of contracten met een jaarurennorm. Daarbij is relevant dat werknemers binnen het basiscontract 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.

CONCEPT

---

[23] Bijvoorbeeld omdat in duurzame arbeidsrelaties doorgaans meer innovatie plaatsvindt. Zie Commissie Regulering van Werk.
[24] SER MLT, p. 9. Zie ook P. de Beer, (2022), *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties,* p. 26.
[25] DNB, (2021), p. 12.
[26] 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).
[27] 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.
[28] Zie bijv. CBS (2021*). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019.*
[29] DNB, (2021), p. 8.
[30] Van der Klein, 2017, p. 126.

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 contractsvormen. Juist kwetsbare werknemers komen momenteel vaak in dit soort contracten terecht. Wat voorkomen moet worden is dat juist dit soort 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 er sprake is van 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 basiscontract hen veel 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[31] en kan zorgen voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt als opstap naar een vaste baan.[32] 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. [33] De wendbaarheid die de werkgever zoekt, mag alleen 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 werkgever 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.[34] 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 basiscontract, 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 kunnen in de ene

[31] 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.
[32] SER, (2021) Sociaal-economisch beleid 2021-2025.
[33] O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt,* p. 10.
[34] Ministerie van SZW/UAW (2023). *Interne en externe flexibiliteit 2021*.

CONCEPT

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, scherpt het kabinet regelgeving rond flexibele contracten aan om duurzame relaties te bevorderen bij structureel werk en vergroot de zekerheid voor werknemers in flexibele contracten. 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 het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd vergroten en doet daarom 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 vervaltermijn van 5 jaar te introduceren. Dit zal ook gelden voor de fases bij uitzenden.
- 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:

CONCEPT

- In principe worden oproepcontracten afgeschaft. Nul-urencontracten zijn niet meer mogelijk, minmax-contracten worden vervangen door basiscontracten met ten minste een kwartaalurennorm met een beperkte bandbreedte van maximaal 30%.
- Bij basiscontracten 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 basiscontract te laten doorstromen naar een vast contract wordt het voornemen gepresenteerd om een basiscontract voor onbepaalde tijd onder de lage WW-premie te brengen.
- Jaarurennormen blijven (buiten het basiscontract) 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 waterbedeffect van het basiscontract 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. Essentiele 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.

CONCEPT

Schema 1: doelen en maatregelen flexibele arbeidsrelaties

CONCEPT

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 21e 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.[35] 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. 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. 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 basiscontracten 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

[35] SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk*.

CONCEPT

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 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 basiscontract biedt naar oordeel van de regering meer zekerheden dan de huidige oproepovereenkomst en daarom is er voor gekozen om te bezien of het basiscontract voor onbepaalde tijd onder de lage WW-premie gebracht kan worden.

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, maar zijn ze 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 seizoenswerk acht de regering niet in strijd met de wens om een doeltreffende en doelmatige regeling te treffen. Voor deze uitzonderingen is al in

CONCEPT

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 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 10 beschreven wordt moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen dan ook in samenhang met die maatregelen worden bezien. 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 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;

CONCEPT

- Een crisisregeling personeelsbehoud wordt geïntroduceerd; en
- De regels voor het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen worden verduidelijkt en schijnzelfstandigheid wordt verminderd

Relevante trajecten zijn ook de invoering van een certificeringsstelsel 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 waterbed-effecten.

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 2025, 1 juli 2025 of 1 januari 2026. Daarbij moet ook bezien 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.

De verschillende wijzigingen kennen onmiddellijke werking, tenzij dit anders is aangegeven in deze memorie van toelichting. De wet zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de arbeidsmarkteffecten van de wet als geheel. In hoofdstuk 10 wordt hier in meer detail op ingegaan.

CONCEPT

3 Tijdelijke arbeid

3.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten

De ketenbepaling regelt wanneer elkaar opeenvolgende 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[36]. 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 is 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.[37]

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 waar binnen 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.[38]

Figuur 1 uit de evaluatie van de Wwz laat zien dat werknemers minder vaak te maken krijgen met draaideurconstructies.[39] De meeste voor dit onderzoek gesproken en

[36] Zie hiervoor artikel 7:668a van het Burgerlijk Wetboek.
[37] Zie Heyma & Van der Werff, CPB (2013). Gevolgen Wet Werk *en Zekerheid voor werkgelegenheid*
[38] SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.9.
[39] 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

CONCEPT

geënquêteerde werkgevers geven aan dat de wijziging in het arbeidsrecht op dit punt tot wijziging in hun gedrag heeft geleid.[40] Voor de groep werknemers die in het verleden vaak in draaideurconstructies zaten, is hiermee de rechtszekerheid verhoogd door de Wwz[41].

Figuur 1: Werknemers die ná invoering van de Wwz instromen, krijgen minder vaak te maken met een draaideurconstructie.[42] 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)[43]. Een deel van de werkgevers wijkt uit naar externe inhuur, omdat de langere tussenpoos naar hun mening de flexibiliteit belemmert.[44]

Vervolgens is in 2020 de Wab ingevoerd.[45] 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

CONCEPT

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.

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

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

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

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

[44] SEO Economisch Onderzoek (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, PM

[45] Wet arbeidsmarkt in balans 29-5-2019, Staatsblad 2019, nr. 219.

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.[46]

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) 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

[46] Kamerstukken II, 2018-2019, 35074, nr. 3.

CONCEPT

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 draaideurconstructies (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 draaideurconstructie, maar nu van minstens zes maanden (gelijk aan de huidige tussenpoos). Recent onderzoek maakt duidelijk dat draaideurconstructies nog steeds staande praktijk is.[47] 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 draaideurconstructie 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.[48] 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 draaideurconstructies bij tijdelijk werk te voorkomen door het instellen van een zogenaamde lange administratieve vervaltermijn en het afschaffen van de huidige tussenpoos.[49] 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.[50] Reeds hierom zal de administratieve verval termijn 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 draaideurconstructies zijn.[51]

Flexibele arbeid zal altijd een plek behouden binnen het Nederlandse arbeidsstelsel. Waar het om gaat is dat de aard van de werkzaamheden centraal staan 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 seizoenswerk geldt dan ook dat de bestaande mogelijkheden om de tussenpoos te verkorten het uitgangspunt blijven.[52] Dit geldt ook voor de werknemer die

CONCEPT

---

[47] Zie het rapport SEO (2023) '*Tussenpoos ketenbepaling*. *Onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten*.

[48] 2020-18-samenvattende-rapportage-evaluatie-wet-werk-en-zekerheid-wwz.pdf, p. 9 en 45.

[49] Zie SER MLT p. 18

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

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

[52] 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

schoolgaand is dan wel studeert en voorkeur heeft voor een flexibele arbeidsrelatie.[53] 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.[54]
Daarnaast constateert de regering nog een knelpunt in de werking van de huidige ketenbepaling. Uit cijfers blijkt niet hoe vaak er sprake is van draaideurconstructies 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[55], 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.[56] Uit recente uitspraken over uitsluiting opvolgend werkgeverschap bij cao lijkt het probleem onverminderd aanwezig.[57] 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 tijdelijk 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 fundamentelere aanpassingen in de regelgeving zoals aanpassingen in de ketenbepaling nodig zullen zijn om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren.

CONCEPT

---

[53] Arbeid kan de minister functies bij ministeriële regeling aanwijzen, zie hiervoor 7:668a lid 13 en 14 Burgerlijk Wetboek.[54] 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.
[54] 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.
[55] 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),
[56] HR 22 november 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0421, *NJ* 1992/707 m.nt. P.A. Stein (*Campina*).
[57] Zie bijv. ECLI:NL:GHARL:2022:5128, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 200.305.303 (rechtspraak.nl).

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.[58] 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 draaideurconstructies 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, mits zij voldoen aan de voorwaarden zoals geduid in paragraaf 3.2.2. Voor seizoenswerk blijven de bestaande mogelijkheden om de tussenpoos in te korten tot 3 maanden bestaan. De mogelijkheid om van de ketenbepaling bij opvolgend werkgeverschap 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 duur 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[59] dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. 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 draaideurconstructies bij tijdelijk werk voorkomen en voor werknemers het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd vergroten. Voorstellen om tijdelijke contracten aan te scherpen, raken de ketenbepaling. De regering volgt het MLT advies van de SER op door een administratieve vervaltermijn van 5 jaar 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 beoogd dat een dergelijke draaideur bij werknemers niet meer mag voorkomen, behoudens specifieke uitzonderingen voor seizoenswerk en studenten. Uit de Wwz evaluatie blijkt dat de verruiming van de duur van de tussenpoos tot wijziging in gedrag van werkgevers heeft geleid[60].

Figuur 2 laat zien dat na invoering van de Wwz de meeste draaideurconstructies plaatsvinden zeven maanden na uitstroom, voorafgaand aan de Wwz was dat

[58] Zie ook DNB (2021), *De toekomst van de arbeidsmarkt,* p. 4.

[59] Zie SER MLT p. 18.

[60] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 57.

CONCEPT

nog na vier maanden na uitstroom[61]. 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 draaideurconstructies binnen 18 maanden na beëindiging van het tijdelijke contract plaatsvindt.

CONCEPT

[61] Zie hiervoor SEO (2023). *Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies 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.[62] De regering kiest voor het instellen van een administratieve vervaltermijn van 5 jaar, 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.[63]

Deze termijn is naar het oordeel van de regering voldoende ruim om draaideurconstructies te voorkomen[64] en sluit goed aan bij bestaande verplichtingen. 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

[62] 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.

[63] Handboek Loonheffingen 2023 - Versie februari, 2e uitgave (belastingdienst.nl).

[64] 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 5 jaar 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.

CONCEPT

arbeidsrelaties worden gedwongen door recent onderzoek steeds minder ondersteund.[65] 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.[66].

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 arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Hierbij zal ook oog moeten zijn voor verdringing naar andere vormen van flexibele arbeid. Bij de Wwz evaluatie hebben werkgevers aangegeven dat zij bij een langere tussenpoos zullen uitwijken naar externe inhuur[67]. 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 draaideurconstructies[68]. Hierdoor zal het niet meer mogelijk zijn om werknemers langdurig in tijdelijke contracten te houden middels een zogenaamde 'draaideurconstructie' waardoor steeds een nieuwe keten start en de werknemer permanent op tijdelijke basis werkt. Daarom is een termijn van 5 jaar een effectieve prikkel om dergelijke draaideurconstructies te voorkomen.

Overige draaideurconstructies
Bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd geldt als hoofdregel dat deze van rechtswege afloopt, en zal in beginsel eindigen na de afgesproken duur[69]. Een uitzondering op deze regel is de zogenoemde Ragetlieregel.[70] De Ragetlieregel houdt in dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opvolgt, rechtsgeldig moet worden opgezegd of ontbonden[71].

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[72]. Om overige draaideurconstructies te voorkomen is gelijktijdig ook de tussenpoos van de Ragetlieregel verruimd van 3 naar 6 maanden. De Ragetlieregel is van toepassing als tussen beide arbeidsovereenkomsten een periode van niet meer dan 6 maanden[73] zit, én als de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met wederzijds

[67] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 29 en 59.
[67] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 29 en 59.
[67] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 29 en 59.
[68] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.31, 56 en 57.
[69] Artikel 7:667 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek
[70] Raadpleeg artikel 7:667 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek.
[71] 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)eindigen.

[72] Kamerstukken II, 2014-2015, 34108, nr. 10.
[73] In de Ragetlieregel 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

CONCEPT

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 Ragetlieregel
Een werknemer heeft zijn arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opgezegd. Na drie maanden krijgt hij spijt en benadert hij z'n 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 Ragetlieregel, 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 Ragetlie-regel. 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 al hij wilde dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege zou eindigen).

De Ragetlieregel staat op zichzelf en los van de ketenbepaling. Echter, ter voorkoming van draaideurconstructies bij einde dienstbetrekking acht de regering het eveneens wenselijk, mede bezien 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 Ragetlieregel 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 (Ragetlieregel).

3.2.2 Uitzondering op de administratieve vervaltermijn: studenten en seizoenswerk

Het uitgangspunt dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten 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 moeten 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[74], mits dit niet ondermijnend is aan het algehele collectieve stelsel.

Het advies van het SER MLT is dat bij seizoenswerk de huidige tussenpoos van 3 maanden geldt en dat voor scholieren en studenten met een bijbaan de tussenpoos van 6 maanden blijft bestaan[75].

<u>Seizoenswerk</u>
De regering neemt het SER MLT-advies over ten aanzien van seizoenswerk om de huidige tussenpoos te laten gelden. De intrinsieke aard van het werk bij seizoenswerk is dat het werk niet permanent beschikbaar is. De bestaande mogelijkheden in de wet die

[74] Zie bijv. CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019* en DNB, (2021), p. 8.
[75] 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.

CONCEPT

gelden voor seizoenswerk om de tussenpoos te verkorten naar drie maanden blijven daarom bestaan[76].

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 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 twaalf 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. 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 ontlenen en bovendien is het perspectief op een vast contract voor hen wezenlijk[77], 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 3.4 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 op volgende werkgevers die niet juridisch dezelfde werkgevers zijn) kan worden afgeweken van de duur en het aantal contracten ten nadele van werknemers.

[76] Zie hiervoor 7:668a lid 13 en 14 Burgerlijk Wetboek.
[77] Zie P. de Beer & W. Conen (2020)., *AIAS-HSI Kort & Bondig* 2. en Van der Klein (2017)., p. 126.

CONCEPT

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.[78] 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'.[79]

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.[80] 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.[81] 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 zekerheid realiseren door in te zetten op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties binnen wendbare ondernemingen.

---

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

[79] 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".

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

[81] Zie SER MLT p. 18.

CONCEPT

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 worden en wil hiervoor 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.[82] 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 tijdelijk 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 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.[83] 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 vormgegeven door duurzame arbeidsrelaties te stimuleren en een einde te maken aan ellelange flexibilisering door het jarenlang gebruik maken van tijdelijke contracten[84]. Onderzoek laat namelijk zien dat de 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[85]. 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.

CONCEPT

---

[82] 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.

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

[84] 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.

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

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

3.3 Moment van invoering

Zoals eerder is aangegeven, is het moment van inwerkingtreding afhankelijk van de overwegingen die in paragraaf 2.4 zijn genoemd. Dit kan bijvoorbeeld 1 januari 2025 zijn, of 1 januari 2026.

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 vijf jaar. 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 lopen of worden gesloten. Op arbeidsovereenkomsten die reeds zijn geëindigd voor het tijdstip van inwerkingtreding deze wet geldt de huidige tussenpoos van zes maanden.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.4 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 seizoenswerk. De bestaande mogelijkheden om voor seizoenswerk de 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.

CONCEPT

Scholieren onder de achttien en in de beroepsbegeleidende leerweg
Voor wat betreft **scholieren** geldt dat momenteel 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. 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. Dit is in lijn met internationaal recht.

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 er 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.

Legitiem doel
Het instellen van een lange administratieve vervaltermijn is bedoeld om draaideurconstructies te voorkomen, al dan niet via de tussenkomst van uitzendwerkgevers. De regering wil voorkomen dat werknemers door draaideurconstructies zeer lang op tijdelijk 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.[86] 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

[86] CBS (2018), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor.*

CONCEPT

(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 Gerechtshof 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.[87] Het middel moet niet kennelijk ongeschikt zijn.[88]

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 5 jaar 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.[89] 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 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.[90]

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

[87] Hof Amsterdam, 05-08-2014,: Hof Amsterdam, 05-08-2014, nr. 200.132.019/01 | Uitspraak 05-08-2014 | Navigator: 3.14
[88] Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).
[89] Hof Amsterdam, 05-08-2014,: Hof Amsterdam, 05-08-2014, nr. 200.132.019/01 | Uitspraak 05-08-2014 | Navigator.
[90] Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).

CONCEPT

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.

CONCEPT

4 Oproep

4.1 Beschrijving huidig systeem en knelpunten

In Nederland werken ca. 916.000 werknemers als oproepkracht.[91] 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.[92] Waren er in 2003 nog 258.000 inval- en oproepkrachten, in 2021 bedroegen zij in totaal ca. 940.000.[93] 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.[94] 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 arbeidsomvangen afgesproken, waarbij de werkgever de mogelijkheid heeft om werknemers 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 afspraak 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

[91] TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten - Flexbarometer, EBB, Q4 2022,
[92] TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten - Flexbarometer, EBB, Q4 2022; oproep 34% van flexwerk
[93] 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.
[94] TNO/CBS. (2022). Verhouding typen flexcontracten - Flexbarometer, EBB, Q4 2022

CONCEPT

al snel een keten van tijdelijke opeenvolgende arbeidsovereenkomsten ontstaan. De ketenbepaling is op deze arbeidsovereenkomsten van toepassing.

Tegelijkertijd is opvallend 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.[95] Op uitzendkrachten na, stromen oproepkrachten het minst vaak door naar een vast dienstverband (13,8 procent).[96] De Commissie Regulering van werk noemt oproepwerknemers en uitzendkrachten als de groepen waar de onzekerheid het grootst is, en waarbij ondernemersrisico's (zoals het leegloopprisico) makkelijk bij werknemers gelegd kunnen worden.[97] 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.[98] 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 €9900. 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.[99] 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.[100]
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, en zijn het vaakst ontevreden met de leermogelijkheden op het werk.[101] Hierdoor zijn zij minder weerbaar op de arbeidsmarkt.[102]

Daarom zijn de maatregelen in de Wab vooralsnog 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.

CONCEPT

---

[95] CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl)
[96] CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl)
[97] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken,* p. 33.
[98] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken,* p. 36.
[99] CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. 5. Welke flexwerkers hebben een laag inkomen? (cbs.nl).
[100] SER (2021), *Werken zonder armoede*, p. 12.
[101] CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. 6. Ontwikkelmogelijkheden op het werk (cbs.nl)
[102] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken,* p. 32,

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."[103]

Eerder onderzoek liet zien dat een meerderheid van de niet-schoolgaande of studerende oproepwerknemers het liefste vaste uren wil.[104] 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 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 ontlenen. Niet altijd worden er voldoende uren aangeboden om van rond te kunnen komen.[105] 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.[106] 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.[107] De SER benoemt dat, ondanks de stappen die met de Wab gemaakt zijn, er nog steeds wekelijks grote verschillen in aantal werkuren blijven optreden.[108] 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.[109] 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

CONCEPT

[103] 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, Onderzoeksdocumentatie 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.
[104] CBS/TNO (2021). NEA 2020 in vogelvlucht, p. 4.
[105] Zie bijvoorbeeld SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 132 voor beleidsaanbevelingen en voor een praktische casus, p. 13.
[106] Zie bijv. Brief kabinet; Inzet op arbeidsmarktkrapte in de klimaat- en digitale transitie: Het Actieplan Groene en Digitale Banen – Arbeidsmarktbeleid, Kamerstukken vergaderjaar 2022/2023, 29544, nr. 117.3
[107] SER (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.
[108] SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 136.
[109] SER (2021). *Werken zonder armoede*, p. 135-136.

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 basiscontract

De regering presenteert hieronder een voorstel waarbij de huidige oproepcontracten, waaronder nulurencontracten en de huidige minmax-contracten, worden afgeschaft (paragraaf 4.2.1). De oproepcontracten worden vervangen door basiscontracten. Oproepcontracten blijven nog wel mogelijk voor scholieren en studenten en voor uitzendkrachten in de eerste 52 gewerkte weken. De karakteristieken van het basiscontract 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 minmax-contracten afschaft, en vervangt door een zekerder type contract.[110]

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de arbeidsomvang moet worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst en dat die arbeidsomvang groter moet zijn dan nul uren. Dit om 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.[111] 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, deze arbeidsovereenkomsten 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.[112]

[110] Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Ceder, Kamerstukken II, 2021-22, 29 861, nr. 91
[111] Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 januari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:218.
[112] Kamerbrief over premiedifferentiatie Werkloosheidswet (WW) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

CONCEPT

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 dient 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

CONCEPT

het voor een werknemer lastig zijn om de stap naar hulp 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 hoogte 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 niet weerlegd kan worden en ten tweede dat de arbeidsomvang per week wordt vastgesteld in plaats van per maand. 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 genoodzaakt 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 bij 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 minimaal recht heeft op het loon waarop hij aanspraak zou hebben als hij gedurende drie uur arbeid zou hebben verricht[113], 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[114] blijkt dat 96% van de werknemers (niet-scholieren of -studenten) 3 uur of meer werkt. 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 basiscontract en de verbetering van de roosterzekerheid wordt hiermee uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het SER MLT.

---

[113] 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 basiscontracten (artikel 7:628ab, derde lid, BW) en op oproepovereenkomsten (artikel 7:628ac, derde lid, BW)

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

CONCEPT

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 basiscontract. 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.[115]

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.[116] 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 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.'[117] Met de afschaffing van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht wil de regering de reeds ingezette beweging stimuleren van externe naar interne flexibiliteit.[118]

Het loonuitsluitingsbeding blijft, conform het SER-advies, ongewijzigd bestaan voor uitzendcontracten fase A (zie paragraaf 5.2.1). Dit leidt ertoe dat in 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 basiscontract

Als vervanging voor het huidige oproepcontract stelt de regering, conform het SER MLT-advies, een basiscontract voor. De doelstelling van dit basiscontract is om werknemers binnen een flexibel contract toch voldoende zekerheden te bieden, terwijl werkgevers voldoende flexibiliteit ondervinden om hun onderneming wendbaar te houden. De regering benadrukt echter hierbij dat, naast het basiscontract, 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 contractsvorm is bij structureel werk.

---

[115] In de Wazo wordt niet gesproken over arbeidsomvang, maar over arbeidsduur.
[116] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken,* p. 68., SER MLT, p. 21.
[117] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken,* p. 36.
[118] Zie voor deze trend ook: Ministerie van SZW/UAW (2023), *Interne en externe flexibiliteit 2021*, https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/1353970

CONCEPT

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 bedragen. Hierdoor behoudt de werkgever flexibiliteit in zijn planning en inroostering, en krijgt de werknemer minimaal voor een kwartaal inzicht in hoeveel uren hij zal werken en wat dus zijn inkomen zal zijn.[119] 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 basiscontract* 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 basiscontract 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.

4.2.3 Roosterzekerheid en de beschikbaarheidsnorm

Om in het basiscontract 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.

[119] 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.

CONCEPT

De SER heeft geadviseerd om 'een evenwichtige verhouding tussen het minimumaantal te werken uren en de beschikbaarheid van de werknemer' vast te stellen.[120] 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,[121] 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 basiscontract 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. 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.[122] 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 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.[123] 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.

---

[120] Zie SER MLT p. 18 en SER (2021). *Werken zonder armoede*, p.24-25.
[121] 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 zijn vaak niet goed op de hoogte van hun rechten, en oververtegenwoordigd zijn in groepen die barrières ondervinden om hun recht te (kunnen) halen. Kamerstukken, vergaderjaar 2022-2023, 29544 nr. 1160.
[122] 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.
[123] SER (2021). *Werken zonder armoede*, p.24-25.

CONCEPT

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.[124] Ter implementatie van deze Richtlijn zijn inmiddels in het Burgerlijk Wetboek referentiedagen geïntroduceerd voor werknemers met een onvoorspelbaar arbeidspatroon. Dat zijn dagen waarop de werknemer 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 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.[125] 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.[126] Ook hier geldt dat de werknemer op basis van vrijwilligheid wel meer kan werken.

De eerder geïntroduceerde maatregelen van de Wab, zoals de vierdagentermijn, zullen van toepassing zijn op het basiscontract. 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 werkgeverweten 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

[124] Zie voor ondersteuning voor deze nadere invulling bijv. Zie W.L. Roozendaal (2022). 'Bescherming tegen variabele roosters', *TAP*, april, nr. 2.
[125] Voor 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.
[126] Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging over 'het aanspreken van werkgevers op het geven van aaneensluitende werkuren binnen de gesprekken over de brede arbeidsmarkthervorming' van het lid Kathmann op het WGO Richtlijn TVA op 12 april 2022.

CONCEPT

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.[127] 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 basiscontract, 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 basiscontract 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 basiscontract, maar blijft het wel mogelijk om een jaarurennorm in een reguliere arbeidsovereenkomst overeen 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

[127] Ook uit de MKB-toets kwam naar voren dat de geconsulteerde bedrijven geen issues verwachten op het gebied van de nieuwe roosternormen omdat dit in hun ogen reeds goed gaat.

CONCEPT

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 dient 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.

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.[128] Voorbeelden zijn bijvoorbeeld 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.[129] 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 basiscontracten, 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 basiscontract richting het jaarurencontract.

[128] Ministerie van SZW/UAW (2023), *Interne en externe flexibiliteit 2021*, p. 19.
[129] De beleidsonderzoekers (2021). *Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie*, p. 53-60.

CONCEPT

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-beschikbaarheid worden overeengekomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door toch een percentage af te spreken of door de werknemer aan te wijzen niet beschikbare dagen te laten opgeven.[130] De reden hiervoor is dat de jaarurensystematiek in zeer verschillende sectoren[131] een andere invulling heeft, en dat sociale partners in hun sectorcao's deze open norm nader kunnen invullen (of reeds ingevuld hebben). Zo kunnen sectorpartners rekening houden met sectorspecifieke kenmerken, zoals seizoenspatronen, bij het invullen van deze roosterzekerheid.

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 basiscontract 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 basiscontract 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 effectuering van het recht door werknemers te ondervangen, is al reeds via de aanbodsconstructie uit de Wab ingevuld. Werknemers met een basiscontract zekerheid krijgen na 12 maanden via een aanbod met een vaste arbeidsomvang, wanneer zij dit wensen en het aanbod accepteren. 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 basiscontract.

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

---

[130] Hiermee wordt invulling gegeven aan de Motie Van Beukering-Huijbregts c.s. over een betere bescherming voor werknemers met slechts gedeeltelijk onvoorspelbare werktijden; Kamerstukken, 29544, nr. 1104.

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

CONCEPT

bijvoorbeeld na een kwartaal de beschikbaarheidsuren overschreden zouden worden. Uiteindelijk is deze variant afgevallen 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.[132] In het SER MLT-advies hebben sociale partners geadviseerd scholieren en studenten te willen uitzonderen voor zowel het basiscontract als de afschaffing van de uitzondering op de loondoorbetalingsplicht. De regering heeft dit advies overgenomen. Voor 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.[133] Dit blijkt ook uit recente focusgroepen.[134] Jongeren kunnen over het algemeen de flexibiliteit van een flexibel contract waarderen.[135] 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.[136] 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 onderwijsinstelling uit te zonderen, mits zij doorgaans maximaal 16 uur per week gemiddeld op jaarbasis werken. Dit 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

---

[132] 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.
[133] CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019* 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl)
[134] Zie ook: Beleidsonderzoekers (2023). *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid.*
[135] 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)
[136] Wielers, Hummer en Hooftman (2020). 'Jongeren, loonbaanperspectief en burn-outklachten', *TvA*, (36).

CONCEPT

studenten respectievelijk 14, 14, en 17 uur per week.[137] 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. Natuurlijk blijft het daarnaast altijd mogelijk om een basiscontract of een reguliere arbeidsovereenkomst aan te bieden.

In paragraaf 4.4 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[138], middels een bewijs van inschrijving over het lopende studiejaar. 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. 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.

CONCEPT

[137] CBS, *Nationale jeugdmonitor*, 2019, 2020, 2021.
[138] Onder student wordt het artikel 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.

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 korte tijd 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 dwingendrechtelijk 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 basiscontract worden aangeboden, maar er kan ook ten gunste van werknemer een reguliere arbeidsovereenkomst worden aanboden. 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 basiscontract of reguliere arbeidsovereenkomst (en niet een oud oproepcontract zoals een nulurencontract of min-max-contract).
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. Het uitgangspunt is dat altijd minimaal een basiscontract het oproepcontract vervangt, maar dat partijen er ook voor kunnen kiezen om een reguliere arbeidsovereenkomst aan te gaan (bijvoorbeeld als dat voor de werknemer gunstiger is). Een loonuitsluitingsbeding wordt op dat moment nietig.

CONCEPT

De omzetting van het oude oproepcontract naar een basiscontract, hangt af van het type oproepcontract waarop een werknemer werkzaam was.
Ad 1. De (studerende) werknemer werkte op een minmax-contract, maar studeert niet meer.
De minimale uren van het laatste min-max-contract bij de betreffende werkgever worden de nieuwe minimale uren van het basiscontract, tenzij de werknemer gedurende een periode van 12 maanden (of bij minder dan 12 maanden gewerkt: de gewerkte periode), structureel meer heeft gewerkt dan de minimale uren. In dat geval wordt dit gemiddelde de nieuwe minimale arbeidsomvang. Voor de beschikbaarheidsuren wordt in beide gevallen conform de 130%-norm, de minimale arbeidsomvang vermenigvuldigd met 130%.
Ad 2. De (studerende) werknemer werkte op een nulurencontract, maar studeert niet meer.
Het gemiddeld aantal uren gedurende het laatste nulurencontract bij de betreffende werkgever wordt het nieuwe minimum van het basiscontract. Daar wordt 30% bovenop geteld voor beschikbaarheidsuren.

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 basiscontract 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.

Samenvattend leiden de nieuwe regels tot het volgende systeem:

CONCEPT

Soort arbeidsovereen komst	**'Gewoon' contract** Hieronder valt ook art. 7:628b, de restcategorie waarbij deels Wab-regels van toepassing zijn	**Contract met jaarurennorm**	**Basiscontracten**	**Contracten scholieren en studenten met een bijbaan van gem. 16 uur/week over een jaar (oproep: 0-uren en min/max)**
Arbeidsomvang	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, 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 minmaxcontract.
Begrenzing beschikbaarheid	Geen, tenzij sprake is van geheel of grotendeels onvoorspelbaar werkpatroon, dan referentiedagensyste-matiek.	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 basiscontract 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 op buiten deze vooraf bepaalde en vastgelegde beschikbare uren (referentie-uren) de oproep te weigeren.	Geen.
Verplichting tot gespreide loonbetaling	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
Uitsluiting loondoorbetalin gsplicht (ULV). Uitsluiting betekent: niet gewerkt = geen loon.	Nee (tenzij schriftelijk overeengekomen in uitzendcontract Fase A)	Nee (tenzij schriftelijk overeengekomen in uitzendcontract Fase A)	Nee, uitsluiting van de loondoorbetalings-verplichting komt te vervallen. Niet werken blijft risico van de werkgever.	Ja, uitsluiting van de loondoorbetalingsver-plichting blijft mogelijk. Niet gewerkt = geen loon.
Rechts-vermoeden arbeidsomvang (art. 7:610b BW)	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk	Beroep op dit rechtsvermoeden mogelijk
Wab-regels voor oproep, waaronder verplicht aanbod voor een vaste arbeidsomvang na 12 mnd	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

CONCEPT

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 beprijsd. 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 basiscontract 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 basiscontract 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 basiscontract 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 basiscontract 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 beprijsd. Werkgevers zullen daardoor ook deze minimale overeengekomen arbeidsomvang in de loonaangifte moeten gaan opgeven.

CONCEPT

Door het basiscontract 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 nietis vastgelegd als één aantal uren gedurende maximaal één maand, of waarbij de omvang van de arbeid nietals één aantal uren per periode van maximaal één jaar is vastgelegd en het recht op loon gelijkmatig is gespreid over die periode (de zogeheten jaarurennorm); 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 basiscontract 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 e.

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

CONCEPT

schriftelijkheidsvereiste. Dit komt overeen met de huidige taak ten aanzien van premiedifferentiatie én overeen met jurisprudentie ten aanzien van die taak.[139]

Immers, indien een basiscontract is overeengekomen, maar de werkgever hier enkele bedingen heeft opgenomen die in strijd zijn met de vereisten van het basiscontract, 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 basiscontract is overeengekomen. De werknemer kan zich dan natuurlijk wel beroepen op de civielrechtelijke eisen bij het basiscontract. 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 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 vermeld 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 basiscontract 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 basiscontract 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 Moment van invoering en overgangsrecht

Zoals eerder is aangegeven, is het moment van inwerkingtreding afhankelijk van de overwegingen die in paragraaf 2.4 zijn genoemd. De inwerkingtredingsdatum wordt bij koninklijk besluit bepaald en kan voor de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel op verschillende tijdstippen worden vastgesteld, maar is niet voorzien voor 1 januari 2026.

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

CONCEPT

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.

Wat betreft overgangsrecht is relevant te benoemen dat er hier is gekozen voor een ruime invoeringstermijn van ten minste 6 maanden. Dit geeft werkgevers ruimschoots de tijd om met werknemers te zorgen voor contractaanpassingen, zodat ze voldoen aan de nieuwe wettelijke vereisten.

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 basiscontract, conform de regeling die in paragraaf 4.2.6 besproken 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.

4.4 Internationaal recht

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat 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). 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 maar zal nog wel sprake zijn van indirect onderscheid naar leeftijd.

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.[140] 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.

[140] *JAR 2015/281, HvJ EU, 01-10-2015, C-432/14:* CURIA - Documents (europa.eu)

CONCEPT

Hieronder wordt de rechtvaardiging voor het verschil in behandeling tussen studenten en scholieren en andere werknemers 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 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.[141] 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.[142]

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 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.[143]

Van de oproepkrachten volgt een groot deel regulier onderwijs (69% oproepkracht, 61% tijdelijk zonder vaste uren en 47% vast zonder vaste uren).[144] Het grootste gedeelte van deze oproepkrachten is dan ook tussen de 15 en 25. 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 zou worden voor werkgevers zou 30% tot 40% van de oproepkrachten erop vooruit gaan. Uit onderzoek blijkt dat oproepkrachten

[141] 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 – .
[142] Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).
[143] Zie artikel 11, aanhef, van de Richtlijn (EU) 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie,
[144] CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019*.

CONCEPT

een lagere baan-, werk- en inkomenszekerheid hebben.[145] 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 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[146]. 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.[147] 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 werkgelegenheid voor jongeren gunstig beïnvloeden de relatieve arbeidsmarktpositie van jongeren versterken.[148]

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 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. Scholieren en studenten hoeven over het algemeen niet de lasten van een eigen gezinshuishouding te dragen.[149] 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.[150] 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.

---

[145] CBS/TNO (2020). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering*.
[146] HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (*Abercrombie*).
[147] Zie in die zin arrest van 19 januari 2010, Kücükdeveci, 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.
[148] Vergelijkbare argumentatie is gehanteerd bij de invoering van de minimumjeugdlonen: SER Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon, 2016, p. 66-67.
[149] Idem.
[150] 2006/02: Advies inzake Leeftijdsonderscheid in de supermarktbranche "TE JONG TE OUD" | Mensenrechten.

CONCEPT

Wel zorgt een uitzondering voor 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 zorgt een afbakening in leeftijd er ook voor dat oproep ook blijft bestaan voor jongeren die niet als hoofdactiviteit hun opleiding of studie hebben. Daarom is enkel de uitzondering voor studenten en scholieren toestaan een passendere regeling.

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.[151]

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.[152] Het middel moet niet kennelijk ongeschikt zijn.[153] 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 hoofdgeding betreft, kan een maatregel op grond waarvan werkgevers minder rigide arbeidsovereenkomsten kunnen sluiten, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten ter zake beschikken, worden geacht passend te zijn om een zekere flexibiliteit op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.'[154]

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

[151] HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (*Abercrombie*).
[152] Hof Amsterdam, 05-08-2014,: Hof Amsterdam, 05-08-2014, nr. 200.132.019/01 | Uitspraak 05-08-2014 | Navigator: 3.14
[153] Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).
[154] HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (*Abercrombie*).

CONCEPT

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.[155]

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.[156] 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 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 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 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-, werk- en inkomensonzekerheid van een oproepcontract. Dit verbetert de bescherming op de arbeidsmarkt voor deze kwetsbare groepen.

Er is geen andere mogelijkheid om oproepcontracten voor 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

[155] Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan ABN AMRO).
[156] HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (*Abercrombie*).

CONCEPT

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 basiscontract of een 'gewoon' contract. Dit is echter geen wettelijk voorgeschreven conversie, buiten de wil van beide partijen.

CONCEPT

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.[157] 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).[158] 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.[159] 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.[160] 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.[161] 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 zijn laag (31 procent) of middelbaar (50 procent) opgeleid. 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).[162] 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.

---

[157] Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken.*
[158] A. Heyma (2022). 'De economische ratio achter het gebruik van arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrech*t, p. 352.
[159] SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk.*
[160] CBS Statline
[161] SEO (2023). *Uitzendmonitor 2022, p 3.*
[162] CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019*.

CONCEPT

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.[163] In 2021 had 19% een uitzendbaan een maand voor uitstroom naar een WW-uitkering.[164]

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.[165]

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 slag.[166] 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.[167] 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-draaideurconstructies vanaf 2014 sterk afgenomen. Dat laat zien dat uitzendkrachten in draaideurconstructies 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 draaideurconstructie terechtkomen stromen vaker door naar de WW dan personen die niet terugkeren bij dezelfde uitlener.[168]

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.

CONCEPT

[163] CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019*.
[164] SEO (2023). Uitzendmonitor 2022
[165] SEO (2019). *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk.*
[166] UWV 2022, *Uitzendwerk en werkhervatting als uitzendkracht.*
[167] Sociaal cultureel planbureau, Arbeidsmarkt in kaart (werkgevers, editie 3).
[168] SEO 2023, *Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendcontracten.*

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

Een kwart van de statushouders met een baan werkt in de uitzendbranche.[169] 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.[170]

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.[171] 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.[172] 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.[173] 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 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

[169] CBS 2023, Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie.
[170] CBS 2023, Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie.
[171] CBS 2022, *De arbeidsmarkt in cijfers 2021.*
[172] Smits & de Vries (2019). Skriabikova & Smits (2019).
[173] CBS (2021). *Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers.*

CONCEPT

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 bezien geen opstapfunctie heeft naar een beter betaalde baan, maar wel een baan met meer uren.[174] 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. 175 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.

CONCEPT

[174] Diris en Van Vliet (2023). *De langetermijnontwikkeling van uitzendwerkers op de arbeidsmarkt.*
[175] Heyma (2022). 'De economische ratio achter het gebruik van arbeidsrechtelijke driehoeksrelaties', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrecht*, p. 358.

Met de Wwz zijn wijzigingen doorgevoerd in genoemde artikelen.[176] 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. 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.[177]

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.[178] 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[179] 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

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

[176] Stb 2014, 216.
[177] De ABU cao spreekt over fase A, B en C, de NBBU cao over fase 1, 2, 3 en 4.
[178] SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 115.
[179] De cao Uitzendkrachten van de ABU en de NBBU-cao.

CONCEPT

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.[180] 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 opdráchtgevers 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. 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 seizoenswerk en studenten. Hiermee wordt aangesloten bij het voorstel voor de algemene aanpassing in de ketenbepaling, zie hiervoor paragraaf 3.2.1.

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

CONCEPT

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.[181]

In recent onderzoek is gekeken naar de duur tot terugkeer in een uitzendcontract in fase A en B bij dezelfde uitlener inzichtelijk gemaakt.[182] 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).

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.

[181] SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 55 en 56.
[182] SEO 2023, *Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendcontracten.*

CONCEPT

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 draaideurconstructies 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.

CONCEPT

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 draaideurconstructies. 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 draaideurconstructies binnen 18 maanden na uitstroom uit fase B plaatsvindt en (ruim) 80 procent binnen een jaar na uitstroom. Wel ligt het aandeel draaideurconstructies 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 draaideurconstructies 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).

CONCEPT

Voor uitzendarbeid gaat de administratieve vervaltermijn 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.[183] De genoemde arbeidsvoorwaarden worden in de richtlijn betreffende uitzendarbeid (hierna: de Uitzendrichtlijn)[184] ook wel essentiële arbeidsvoorwaarden genoemd.[185] Zowel bij uitzend-cao als bij inleen-cao kan van deze gelijke behandelingsnorm worden afgeweken.[186] 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.

In de cao voor uitzendkrachten van de ABU en NBBU wordt gebruik gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid. 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.[187] Dit maakt dat uitzendkrachten

---

[183] Artikel 8 lid 1 Waadi.
[184] Richtlijn 2008/104/EG.
[185] Artikel 5 lid 1 Richtlijn 2008/104/EG.
[186] Artikel 8 lid 4 Waadi.
[187] Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid*.

CONCEPT

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.[188] 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.[189]

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.[190] 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 "tenminste 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.[191] Waar het SER-voorstel voorschrijft dat de arbeidsvoorwaarden "ten minste

[188] SEO (2020). *De positie van Uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019*, p. 62.
[189] Diris en Van Vliet (2023). 'De langetermijnontwikkeling van uitzendwerkers op de arbeidsmarkt', in: *Driehoeksrelaties in het Arbeidsrecht*, p. 378 en 379.
[190] 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.
[191] Artikel 5 Richtlijn 2008/104/EG.

CONCEPT

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.[192] 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, 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 of de uitzendovereenkomst.

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

[192] HvJ EU 15 december 2022, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983 (Timepartner Personalmanagement Gmbh).

CONCEPT

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. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat enkel nog via de cao van de uitlener kan worden afgeweken van het loonverhoudingsvoorschrift uit de Waadi. In de huidige wetgeving is geen prioritering aangegeven tussen de cao's. In de praktijk heeft dit tot onduidelijkheid geleid, de wet bood immers geen duidelijkheid ten aanzien van de vraag welke cao voorrang had. Om dit probleem op te lossen, stelt de regering voor dat afwijking uitsluitend nog wordt toegestaan via de uitleencao. Dit draagt bij de aan de transparantie ten aanzien van de rechten voor de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Bovendien is er dan geen discussie meer mogelijk welke cao voorrang heeft en dit draagt bij aan de rechtsduidelijkheid.

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 opgenomen in bijvoorbeeld de uitzendovereenkomst.

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

CONCEPT

overige vergoedingen en regelingen rondom arbeids- en rusttijden. De arbeidsvoorwaarden die bij de inlener van toepassing zijn, zijn vastgelegd in de arbeidsovereenkomst en/of de van toepassing zijnde cao of arbeidsvoorwaardenregeling.

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.[193] 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.

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

[193] HR 29 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:449.

CONCEPT

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 gelijkwaardig functie in dienst bij de inlenende onderneming.

Toezicht en handhaving
De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: 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 opgenomen in uitzendovereenkomst of cao de juiste is. Zoals hierboven toegelicht is dit aan sociale partners. 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 overige arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig zijn conform hetgeen is afgesproken. Dit wetsvoorstel verandert de wijze waarop de Arbeidsinspectie handhaaft 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.

5.3 Moment van invoering en overgangsrecht

Zoals eerder is aangegeven, is het moment van inwerkingtreding afhankelijk van de overwegingen die in paragraaf 2.4 zijn genoemd. De inwerkingtredingsdatum wordt bij

CONCEPT

koninklijk besluit bepaald en kan voor de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel op verschillende tijdstippen worden vastgesteld, bijvoorbeeld op 1 januari 2025, 1 juli 2025 of 1 januari 2026.

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. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

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.

5.4 Internationaalrechtelijke aspecten

De eerder genoemde Uitzendrichtlijn[194] 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 op legt 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

[194] Richtlijn 2008/104/EG.

CONCEPT

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.[195] 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.

CONCEPT

[195] Zie naar analogie arrest van 12 mei 2022, Luso Temp (C-426/20, EU:C:2022:373).

6 Rechtsbescherming

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 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 inroepen 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 alle regels in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek die gelden voor werknemers de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer bepaalde rechten geldend maakt. Het gaat hier 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. 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.

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.

CONCEPT

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.[196] Dit traject loopt overigens separaat van dit wetsvoorstel.

CONCEPT

[196] Kamerstukken 2022/2023, 29544, nr. 1176.

7 Uitvoering, toezicht en handhaving

Gevolgen voor de uitvoering, en toezicht en handhaving door publieke instanties. Dit hoofdstuk wordt ingevuld na de verschillende uitvoeringstoetsen en de handhavingstoets. 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 worden. Dit zal verder in overleg met het UWV worden vormgegeven.

7.1 UWV

7.2 Belastingdienst

7.3 Nederlandse Arbeidsinspectie

CONCEPT

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 financien 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.[197] 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 basiscontract 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.

[197] 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*.

CONCEPT

En dat kan voor mensen (terecht) heel lastig zijn, zeker gezien de machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers. De doenvermogentoets vraagt hier ook aandacht voor: zijn werknemers voldoende bekend met hun rechten (bijv. de 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 basiscontract. De werkgever zal hier dus de eerste stap moeten doen. Ten aanzien van de gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden bij uitzend of de versterkte roosterzekerheid bij jaarurencontracten hebben sociale partners een actieve rol om hier vorm aan te 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 dit 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.[198] Tegelijkertijd is er een groep zijn waarin dit niet het geval is, waarbij onderzoek uitwijst dat werknemers met flexcontracten vaker te maken met arbeidsrechtelijke conflicten dan werkenden met een vast contract en zzp'ers.[199] 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.[200] Ook de doenvermogentoets 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, waarbij expliciet ook wordt ingezet 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[201] en initiatieven om arbeidsmigranten te informeren, zoals www.workinnl.nl. Waar mogelijk zullen raakvlakken gezocht worden met andere partijen, zoals vakbonden en het juridisch loket.

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

[198] I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht.*
[199] I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht.*
[200] Zie ook Beleidsonderzoekers (2023) *Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid*.
[201] Weet wat je tekent | Hoe werkt Nederland.

CONCEPT

en vervolgstappen of om te bemiddelen.[202] 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 van 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 aangegeven dat er momenteel gekeken wordt naar een versterking van de informatiepositie van de werknemer en zijn toegang tot het recht.[203] Dit traject loopt overigens separaat van dit wetsvoorstel.

Daarnaast zijn er op specifieke onderdelen organisaties waar werknemers 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.[204] 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, Roemeens en Spaans, de meest voorkomende talen van buitenlandse uitzendkrachten die werkzaam zijn in Nederland.

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 daardoor het perspectief van vrouwelijke flexwerkers.

8.2 Gevolgen voor de werkgever

[202] I&O Research (2022). *Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht.*
[203] Kamerstukken 2022/2023, 29544, nr. 1176.
[204] Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl).

CONCEPT

8.2.1 Uitvoerbaarheid en handelingsperspectief

In het kader van dit wetsvoorstel is ook de uitvoerbaarheid 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 voor hen moeten de wettelijke verplichtingen uitvoerbaar zijn. Daarom is er wel een toets op uitvoerbaarheid gedaan, zonder bepaalde aspecten van de doenvermogentoets, zoals de toets 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 draaideurconstructie 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 uitvoerbaarheid 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 basiscontract 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 Wet arbeidsmarkt in balans 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 basiscontract (of een regulier contract met één arbeidsomvang per tijdseenheid van maximaal 1 jaar). Dat contract moet aan drie eisen voldoen:

1. Het moet een <u>contract zijn met een overeengekomen minimale arbeidsomvang van maximaal een kwartaal</u>. Indien een arbeidsomvang wordt overeengekomen van langer dan een maand moet het loon gelijkmatig zijn verspreid.
2. De <u>maximale arbeidsomvang mag maximaal 30% meer zijn</u> dan de minimale arbeidsomvang. Is er een minimale arbeidsomvang van 20 uur

CONCEPT

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 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 urenomvang 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 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 paragraaf 4.3.

In de doenvermogentoets 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 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 (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 ter beschikking stellen zich al houden aan de regels in de Waadi over gelijke beloning en gelijke arbeidstijden. Hier komt bij dat de overige arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig moeten zijn. Een inlener is al verplicht om voor aanvang van de terbeschikkingstelling alle arbeidsvoorwaarden te delen met het bedrijf dat de arbeidskracht terbeschikkingstelt. Aanvullend hierop zal de inlener 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.

CONCEPT

De toetsen voor 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. 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 inwerkingtreding, doordat de ABU en de NBBU cao de wettelijke maatregelen al deels hebben ingevoerd. 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 Wet arbeidsmarkt in balans 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 MBK-ers 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 arbeidsovereenkomsten 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.[205] 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 uitvoerbaarheid 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

[205] Contact | Ondernemersplein - KVK.

CONCEPT

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 (nuluren). 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 sluiten 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 inleners 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 uitlener die eventueel moet nabetalen omdat de inlener fouten heeft gemaakt in het doorzenden van de arbeidsvoorwaarden deze op de inlener 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 basiscontract. 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 salarissoftware 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 fasesysteem zullen bewaren en ook de gegevens t.a.v. de arbeidsvoorwaarden-informatie die zij van de inlener ontvangen.

CONCEPT

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[206] en ook de Commissie regulering van werk concludeerde dat deze trend het gevolg was van beleid (en dus omkeerbaar). 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 berekend dat een sterke flexibilisering niet heeft geleid tot een significante toename van de werkgelegenheid.[207] 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.[208] 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;[209]
- Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden, maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau;[210]
- Een groot aandeel flexwerkers zou volgens sommige economen ten koste kunnen gaan van innovatie, afhankelijk van hoe innovatie- en kennisintensief de betreffende sector is;[211] en
- Voor werkgevers kan het aanbieden van flexcontracten in sommige gevallen leiden tot een lagere betrokkenheid, motivatie of loyaliteit van flexwerkers.[212]

Zo wordt door onderzoekers ook aangegeven dat bijvoorbeeld het verlicht regime bij uitzenden 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

CONCEPT

---

[206] De Beer, (2021). *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties,* p. 67-68 . Dekker, (2017) *Beleid en Maatschappij* 2017 (44) 2, 105-121.
[207] CPB (2016). p. 139.
[208] DNB (2021). p. 12-13
[209] 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.
[210] DNB, (2021), p. 12-13.
[211] Zie Kleinknecht A. (2020), *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44(2): pp. 445-46.
[212] DNB, (2021), p. 12. Maar een tijdelijk contract met uitzicht op vast zou ook een motiverende werking kunnen hebben.

intermediair te benutten. Dat verschil kan leiden tot minder arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit en dus minder welvaart.[213]

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.[214] Dat kan bijvoorbeeld gaan om werktijden, urenbanken, flexibele inzetbaarheid in functies en prestatiebeloningen.

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).[215] 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.

---

[213] Heyma, p.
[214] WRR 2019, p.
[215] Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

CONCEPT

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 banenafspraak). 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.[216] 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.[217] 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.[218] Als dit wordt gerelateerd aan cijfers dat uitzendkrachten steeds langer als uitzendkracht aan het werk zijn[219], 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.[220] Ook recent specifiek onderzoek over de (zekerheid verhogende) verkorting van de ketenbepaling laat zien dat het waterbedeffect naar inactiviteit (inclusief werkloosheid) een tijdelijk effect is en naar verwachting niet tot een structureel verhogend effect leidt.[221]

Als laatste is het noodzakelijk om in te gaan op een specifiek kwetsbare groep werknemers op de arbeidsmarkt, werknemers uit de doelgroep banenafspraak. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat de stijging van het aantal flexibele contracten onder de nieuwe instroom van mensen uit de doelgroep banenafspraak een van de

[216] https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Crisis-op-de-arbeidsmarkt-wie-zitten-in-de-gevarenzone.pdf.
[217] Zie Mattijssen 2021.
[218] https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/specifieke-groepen/ww/uitzendwerk-en-werkhervatting-vanuit-ww.
[219] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-930070.pdf.
[220] Idem CPB 2020.
[221] Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

CONCEPT

redenen is dat zij nu relatief kwetsbaar zijn, en vergroot nu het risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid van deze groep.[222] 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[223]. 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 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 banenafspraak 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.[224] 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 precaire, 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

[222] Van Echtelt et al. (2019). p. 253.
[223] CBS (2021).

CONCEPT

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.

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 meten regeldruk 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 mln, 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 basiscontract of een normale arbeidsovereenkomst. Hier is bijna 4 mln aan regeldrukkosten mee gemoeid voor werkgevers. Dit zijn eenmalige kosten. De jaarlijkse kosten betreffen bij basiscontracten 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

CONCEPT

van inschrijving en max 16 uur per week over het jaar genomen), het aangeven van het vinkje 'basiscontract' '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 mln 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 arbeidstijden 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[225] komt de jaarlijkse regeldruk op iets meer dan €3 mln euro. Het is niet bekend in hoeverre uitzendkrachten in die periode van inlener wisselen.

Handelingen bedrijven	Lasten (x € mln)
Eenmalig:	
– Kennisnemen van regels	3.4
–Overgang naar basiscontract	4.0
-wijziging administratiesysteem ketenbepaling	0.2
TOTAAL eenmalige kosten	7.6
Structureel:	
–Controle scholier/student	3.8
- Aangeven basiscontract 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 mln. Dit is gebaseerd op een aanname dat alle flexibele werknemer kennismoeten nemen van de regels (met een uurloon van € 15 per uur). Daarnaast moeten oproepwerknemers wiens contract wordt omgezet naar een basiscontract of 'normale' arbeidsovereenkomst hun nieuwe contract moeten lezen en tekenen. De eenmalige regeldrukkosten worden hiervoor geschat op €0,5 mln. 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 €0,7 mln structurele regeldrukkosten op.

Handelingen werknemers	Lasten (x € mln)	
Eenmalig:		
– Kennisnemen van regels		3.2
–Overgang naar basiscontract	0.5	
TOTAAL eenmalige kosten		3.7

[225] 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.

CONCEPT

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.[226]

In voornoemd onderzoek blijkt overigens dat verschuivingen van flex naar meer 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.

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"[227]. Het kabinet heeft daarbij het principe van 'comply or explain'

[226] Onderzoek SEO 'Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid', 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

[227] Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst». (Kamerstuk 35 788, nr. 77)

CONCEPT

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 Wet werk en zekerheid als de Wet arbeidsmarkt in balans (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 Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans, 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.

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.

CONCEPT

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 Doenvermogentoets). 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.

CONCEPT

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 verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens in het personeelsdossier te beschermen.

CONCEPT

9 Consultatie en adviezen

In te vullen na internetconsultatie en adviezen

CONCEPT

10 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 bezien 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 waterbedeffecten, 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 5 jaar 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 bezien worden, zoals de veranderingen ten aanzien van loondoorbetaling bij ziekte, en het voorkomen van

CONCEPT

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

Onderdeel A (Artikel 615)

Met de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (Stb. 2022, 277) is in artikel 628b, vierde lid, een bepaling 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 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. Om die reden wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld een algemene beschermingsbepaling in artikel 615 op te nemen. De algemene beschermingsbepaling ziet daarbij niet alleen op rechten uit hoofde van de hiervoor genoemde richtlijn, maar op al de in titel 10 aan de werknemer toegekende rechten. Deze bepaling is inhoudelijk dus breder dan de bepaling in artikel 628b, vierde lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

Onderdeel B (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 basiscontract. Dit zorgt ervoor dat de werknemer weet welke regels op hem van toepassing zijn. Voor een basiscontract, die een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is, geldt namelijk de lage WW-premie. Verder bevat dit onderdeel een aanpassing van een verwijzing naar de oproepovereenkomst.

Onderdeel C (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 risico van de werknemer moet komen.

Artikel 628, vijfde tot en met achtste lid

Op grond van het huidige vijfde tot en met achtste lid kan deze loondoorbetalingsplicht onder voorwaarden worden uitgesloten. Deze leden worden in dit artikel geschrapt en verplaatst naar artikel 628a. Deze uitsluitingsmogelijkheden zijn daardoor niet meer ten algemene mogelijk. Alleen voor scholieren en studenten kan op grond van het te wijzigen artikel 628a een loonuitsluitingsbeding worden overeengekomen (artikel I,

CONCEPT

onderdeel E). Ook voor uitzendovereenkomsten is het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht voor de eerste 52 weken op grond van artikel 691, zevende lid, mogelijk. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1.

Onderdeel D (Artikel 628aa, artikel 628ab en artikel 628ac)

Artikel 628aa, eerste lid

In dit voorgestelde lid wordt opgenomen dat de arbeidsomvang in een arbeidsovereenkomst moet zijn vastgelegd als één aantal uren per tijdseenheid van ten hoogste een jaar. Dit bevat drie elementen, die hierna worden toegelicht.

Met 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 dat 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 per tijdseenheid van een maand steeds één arbeidsomvang. Hierop geldt een uitzondering voor basiscontracten als bedoeld in het voorgestelde artikel 628ab. Dat soort contracten bevatten twee arbeidsomvangen per tijdseenheid. Hiervoor zij verwezen naar artikel 628ab en de toelichting op dat artikel.

De tijdseenheid waarover de arbeidsomvang wordt vastgelegd mag niet meer dan een jaar bedragen. Dit betekent dat contracten met één aantal uren per tijdseenheid van langer dan een jaar niet meer mogelijk zijn, bijvoorbeeld 576 uren per 18 maanden of 768 uren per 2 jaar.

Met het vastleggen van de arbeidsomvang in een arbeidsovereenkomst wordt bedoeld dat het vastleggen van de arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst zelf geschiedt. Voorts wordt in dit lid geregeld dat een arbeidsovereenkomst met een arbeidsomvang van nul uren als hoofdregel niet meer mogelijk is. Op grond van artikel 628a kan, als de werknemer scholier of student is, ten nadele van de werknemer worden afgeweken van dit lid. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 628a en de toelichting op dat artikel.

Artikel 628aa, tweede lid

In dit voorgestelde lid wordt geregeld dat bij arbeidsomvangen per tijdseenheid van langer dan een maand geldt dat het recht op loon gelijkmatig wordt gespreid over die tijdseenheid, zodat de inkomenszekerheid voor de werknemer gegarandeerd is. Daarbij geldt de hoofdregel van artikel 623, eerste lid, 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. In afwijking van artikel 7:623, tweede lid, BW mag dit tijdvak niet bij schriftelijke overeenkomst 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 moet toch per maand worden betaald, en het loon moet op grond van het voorgestelde lid dan elke maand evenveel bedragen. Dit is bedoeld om maandelijkse fluctuaties van het loon te voorkomen en de werknemer inkomenszekerheid te bieden.

CONCEPT

Ook wordt geregeld dat de werkgever er zorg voor draagt dat steeds voor ten minste een kwartaal de werknemer een bepaalde mate van zekerheid heeft over wanneer hij zich beschikbaar dient te houden voor het verrichten van arbeid. De bedoelde mate van zekerheid kan worden uitgedrukt in een percentage van bijvoorbeeld de contracturen of van de voltijdsweek, of door de werknemer aan te wijzen niet-beschikbare dagen of uren.

Op grond van artikel 628a kan, als de werknemer scholier of student is, ten nadele van de werknemer worden afgeweken van dit lid. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 628a en de toelichting op dat artikel.

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.[228]

Voorts kan op deze arbeidsovereenkomsten ook het voorgestelde artikel 628aa, tweede lid, van toepassing zijn. Indien een minimum aantal uren per jaar is afgesproken, mag dit namelijk voor de toepassing van het derde lid worden omgerekend tot het gemiddelde per week.

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 duidelijk te stellen 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 het geen basiscontract (met meerdere arbeidsomvangen) is als bedoeld in artikel 628ab en ook geen oproepcontract als bedoeld in artikel 628ac. Op die manier is duidelijk of de hoge of lage WW-premie moet worden afgedragen.

Dit lid vervangt het huidige artikel 628a, tiende lid, dat de delegatiegrondslag is voor het huidige Besluit nadere regels oproepovereenkomsten. In dat besluit is nu geregeld dat de genoemde arbeidsovereenkomsten niet worden aangemerkt als oproepovereenkomst. Oproepovereenkomsten zijn door de voorgestelde wijzigingen alleen nog maar mogelijk voor scholieren en studenten en bij uitzendovereenkomsten in de eerste 52 weken (zie artikel I, onderdeel N). Voor die arbeidsovereenkomsten geldt de hoge WW-premie.

[228] *Kamerstukken II*, 1996/97, 25263, 3, p. 23 (artikel I, onderdeel C).

CONCEPT

Artikel 628aa, vijfde lid

Met het voorgestelde vijfde lid wordt een conversie geïntroduceerd voor het geval dat een arbeidsovereenkomst wordt overeengekomen, waarin geen arbeidsomvang is vastgelegd. Hieronder wordt ook begrepen de situatie dat de arbeidsomvang nul uren bedraagt. De arbeidsomvang per week wordt geacht minimaal drie uur per week te bedragen. Als de gemiddelde arbeidsomvang per week over de voorgaande drie maanden hoger dan drie ligt, dan wordt dit gemiddelde geacht de overeengekomen arbeidsomvang per week zijn. Hierbij geldt een referteperiode van drie maanden. Ook in het geval dat de arbeidsovereenkomst nog geen 3 maanden heeft geduurd geldt de arbeidsomvang van drie uren per week.

Dit betekent dat de werknemer recht heeft op het loon over die uren, tenzij de werkgever tegenspreekt dat er geen arbeidsomvang of een arbeidsomvang van nul uren is vastgelegd. Het is dan aan de werknemer om te bewijzen dat er geen arbeidsomvang is vastgelegd. De werkgever kan daarvoor vervolgens tegenbewijs leveren, waarna de rechter beslist.

Artikel 628ab

In dit voorgestelde artikel wordt het zogeheten basiscontract geregeld, dat het huidige oproepcontract vervangt.

Artikel 628ab, eerste lid

In dit voorgestelde lid wordt geregeld dat, in afwijking van artikel 628aa, eerste lid, een arbeidsovereenkomst met meer dan één arbeidsomvang kan worden overeengekomen, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste mag de arbeidsomvang enkel voor ten hoogste een kwartaal worden overeengekomen. Ten tweede mag de maximale arbeidsomvang niet meer bedragen dan 130% van de minimale arbeidsomvang (100%; de gegarandeerde uren). Ten derde dient de werknemer voor de uren boven de minimale arbeidsomvang van 100% tot ten hoogste de maximale arbeidsomvang van 130% zich beschikbaar te houden voor het verrichten van arbeid. Dit zijn de zogeheten beschikbaarheidsuren.

Omdat dit lid alleen afwijkt van de regels uit artikel 628aa, eerste lid, voor wat betreft het aantal arbeidsomvangen, betekent dit dat de overige regels uit artikel 628aa, eerste lid, gelding hebben, dus dat de arbeidsomvangen moeten zijn vastgelegd in de arbeidsovereenkomst en dat de arbeidsomvangen niet nul uren kunnen zijn.

Verder volgt uit het schrappen van artikel 628, vijfde tot en met achtste lid, dat de werknemer bij basiscontracten ten minste recht heeft op het loon van de minimale arbeidsomvang, dat zijn immers de gegarandeerde uren waarop de werknemer in ieder geval arbeid moet verrichten.

Artikel 628ab, tweede lid

De werkgever dient uiterlijk een week na aanvang van de werkzaamheden schriftelijk of elektronisch aan de werknemer te laten weten op welke dagen en uren hij verplicht kan worden om te komen werken. Dat zijn ten hoogste de uren van de maximale arbeidsomvang van 130% van de minimale arbeidsomvang die in de

CONCEPT

arbeidsovereenkomst is vastgelegd; de werkgever kan niet meer uren opgeven dan dat. Daarbij geldt dat als tussen de tijdsblokken met beschikbare uren 3 uur of minder zit, die tussenliggende uren worden gerekend tot het totaal aantal beschikbare uren. Dit is om versnipperde roosters 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 basiscontract. Voor een nadere toelichting over deze regel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 628aa, derde lid.

Artikel 628ab, vierde tot en met elfde lid

De voorgestelde leden hebben tot gevolg dat de regels die met de Wab voor oproepovereenkomsten zijn ingevoerd geldend worden voor de basiscontracten, met als bijzonderheid dat – in tegenstelling tot hoe het bij de Wab was geregeld – voor het doen van een aanbod na 12 maanden, bedoeld in het zevende lid, geldt dat een aanbod gedaan moet worden voor een aangepaste arbeidsomvang daar waar voor een oproepovereenkomst een vaste arbeidsomvang moet worden aangeboden (zowel in de huidige situatie als bij de voorgestelde aanpassingen voor scholieren en studenten en de uitzendovereenkomst waarvoor de loondoorbetalingsplicht is uitgesloten; zie artikel I, onderdelen E en M). Bij basiscontracten is immers al sprake van een vaste arbeidsomvang. 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.[229]

Artikel 628ab, twaalfde lid

In dit lid wordt geregeld dat elk beding ten nadele van de werknemer afwijkt van dit artikel nietig is.

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 arbeidsovereenkomst met 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 geen basiscontract in de zin van het voorgestelde artikel 7:628ab BW is. Bij een basiscontract wijkt men immers ook af van de regels over de arbeidsomvang, maar een basiscontract wordt niet aangemerkt als oproep. Het voorgestelde lid beperkt de reikwijdte van dit artikel tot de situaties waarin dergelijke afwijkingen zijn toegestaan. Dit is ten eerste het geval als de werknemer minderjarig, scholier of student is. De mogelijkheid tot afwijking van de loondoorbetalingsverplichting is in dat geval geregeld in artikel 7:628a, derde en vijfde lid, BW. De mogelijkheid tot afwijking van de regels over de arbeidsomvang is opgenomen in artikel 7:628a, zevende lid, BW. De tweede situatie waarin een

[229] *Kamerstukken II*, 2018/19, 35074, 3, p. 129-133 (artikel I, onderdeel B).

CONCEPT

oproepovereenkomst is toegestaan bij uitzenden in fase A. Dit wordt geregeld in artikel 7:691, zevende lid, BW. Door het voorgestelde artikel I, onderdeel N, onder 3, wordt dat lid zo gewijzigd dat de termijn waarin de loondoorbetalingsverplichting mag worden uitgesloten, wordt beperkt tot de eerste 52 gewerkte weken.

In het tweede lid worden de 3-uurs-regel (het voorgestelde artikel 628aa, derde lid), de regels voor basiscontracten 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, met het verschil dat bij een arbeidsovereenkomst met scholieren en studenten door de werkgever na 12 maanden niet een aanbod moet worden gedaan tot een aangepaste arbeidsomvang, maar een aanbod tot een vaste arbeidsomvang. De bedoelde regels gelden nu ook voor de huidige oproepovereenkomsten.

Onderdeel E (Artikel 628a)

Dit artikel ziet op arbeidsovereenkomsten die enkel met scholieren en studenten kunnen worden overeengekomen. Deze arbeidsovereenkomsten kwalificeren als oproepovereenkomst in de zin van het voorgestelde artikel 628ac.

Artikel 628a, eerste lid

Dit lid regelt het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel en daarmee dat dit artikel alleen van toepassing is op arbeidsovereenkomsten met een werknemer die ofwel de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, ofwel scholier (dat wil zeggen dat de werknemer staat ingeschreven aan een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969) of student is. Een werknemer wordt aangemerkt als student voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving aan een erkende onderwijsinstelling als bedoeld in het voorgestelde tweede lid is afgegeven. Een bewijs van inschrijving wordt afgegeven per studiejaar. Dit maakt het mogelijk om voor het betreffende studiejaar op een oproepovereenkomst te blijven werken, ook al is de student later in datzelfde studiejaar gestopt met studeren. Daarnaast mag de gemiddelde arbeidsomvang niet meer dan gemiddeld maximaal 16 uur per week hebben bedragen, over de looptijd van de overeenkomst bezien. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.6.

Artikel 628a, tweede lid

Het tweede lid geeft een definitie van het zijn van student. Daarbij is aangesloten bij de definitie die ook in het huurrecht wordt gehanteerd.

Artikel 628a, derde tot en met zesde lid

Deze leden zijn oorspronkelijk in artikel 628 ingevoerd met de Wet werk en zekerheid (Stb. 2014, 216). Voorgesteld wordt om deze leden te verplaatsen naar artikel 628a, waardoor het mogelijk wordt om in arbeidsovereenkomsten met scholieren en studenten af te wijken van artikel 628, eerste lid. De afwijkingsmogelijkheid zelf blijft hetzelfde. Voor een nadere toelichting over deze leden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 628, vijfde tot en met achtste lid, in de Wet werk en zekerheid.[230]

[230] *Kamerstukken II*, 2013/14, 33818, 3, p. 89 (artikel I, onderdeel C).

CONCEPT

Artikel 628a, zevende lid

Het zevende 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. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 4.2.6 van het algemeen deel.

Artikel 628a, achtste lid

Het achtste lid bepaalt dat als de werknemer niet meer voldoet aan een van de voorwaarden uit het eerste lid, de arbeidsovereenkomst vanaf dat moment van rechtswege geldt als basiscontract. Omdat er na conversie sprake is van een basiscontract, is op de arbeidsovereenkomst vanaf dat moment artikel 628ab van toepassing. Dit sluit echter niet uit dat het de werkgever te allen tijde vrijstaat om een arbeidsovereenkomst met meer zekerheden overeen te komen met de werknemer. In het negende lid wordt vervolgens geregeld wat de minimale arbeidsomvang is die vanaf het moment van conversie heeft te gelden. Dat is het gemiddeld aantal gewerkte uren in de voorafgaande periode van 12 maanden. De maximale arbeidsomvang bedraagt vervolgens, conform het voorgestelde artikel 628ab, lid 1, onderdeel b, 130% van die minimale arbeidsomvang.

Onderdeel F (Artikel 628b)

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.

Artikel 628b, vierde lid

Voorgesteld wordt om dit lid te schrappen, omdat de voorgestelde algemene beschermingsbepaling in artikel 615 daarvoor in de plaats komt (zie het voorgestelde artikel I, onderdeel A, de toelichting op dat onderdeel en hoofdstuk 6).

Onderdelen G, H en I (Artikelen 646, veertiende lid, 648, vierde lid, 649, vierde lid)

Voorgesteld wordt om deze bepalingen ter bescherming van de werknemer te schrappen, omdat de voorgestelde algemene beschermingsbepaling in artikel 615 daarvoor in de plaats komt (zie het voorgestelde artikel I, onderdeel A).

Onderdeel K (Artikel 655, eerste lid)

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 basiscontract. Dit stelt de werknemer in staat om te weten op wat voor soort arbeidsovereenkomst hij werkt en de rechten die horen bij een dergelijk contract van meet af aan in te roepen. Verder bevat dit onderdeel een aanpassing van een verwijzing naar de oproepovereenkomst.

CONCEPT

Onderdeel L (Artikel 667, vierde lid)
Met dit onderdeel wordt de zogenoemde Ragetlieregel aangepast. Hier wordt voorgesteld om de huidige tussenpoos van zes maanden te schrappen en ook hier een administratieve vervaltermijn te introduceren van 60 maanden. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel M (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 studenten of werknemers van 18 jaar of ouder die ingeschreven staan aan een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 met een bijbaan. Dat wil zeggen dat het gemiddeld aantal gewerkte uren niet meer dan 12 uur per week, gemiddeld over de looptijd van hun overeenkomst bezien, mag hebben bedragen. Voor de definitie van student wordt verwezen naar artikel I, onderdeel E. Wanneer aan die voorwaarden wordt voldaan, blijft de huidige tussenpoos van ten hoogste zes maanden gelden.

Indien de werknemer met een bijbaan van ten hoogste 12 uur de leeftijd van achttien jaar bereikt, start de keten waarop de ketenbepaling van toepassing is. Indien de werknemer na de achttiende verjaardag ingeschreven staat in een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 of student is gaat een tussenpoos gelden van zes maanden. Om de kortere tussenpoos van ten hoogste zes maanden toe te kunnen passen, dient de werknemer ofwel 18 jaar of ouder te zijn en ingeschreven te

CONCEPT

staan aan een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 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 niet meer ingeschreven staat aan een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 of geen student meer is na de korte tussenpoos van 6 maanden. Dit voorkomt dat een tussenpoos van 5 jaar 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 elfde als het dertiende of het veertiende lid van toepassing zijn, dus in de situatie dat een werknemer van 18 jaar of ouder ingeschreven staat aan een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 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.

Onderdeel N (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 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 ketenregeling 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 namelijk 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 betekent: dat de ketenregeling (artikel 668a) eerst van toepassing is indien in meer dan 52 weken arbeid is verricht, het uitzendbeding (artikel

CONCEPT

691, tweede lid) na 52 gewerkte weken zijn kracht verliest, en ten hoogste voor de eerste 52 gewerkte weken gebruik kan worden gemaakt van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht (artikel 628, eerste 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. De voorgestelde wettelijke ketenregeling voor uitzendovereenkomsten houdt daarmee 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 geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd. De onderbrekingsperiode van 60 maanden sluit aan bij de voorgestelde wijziging van artikel 668a, eerste lid.

CONCEPT

Uitzendovereen-komsten 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. Dit artikel ziet (enkel) op oproepcontracten voor scholieren en studenten, en is daarmee niet van toepassing op de uitzendovereenkomst. Hierdoor hoeft in zevende lid niet meer te worden geregeld dat deze bepalingen niet van toepassing zijn.

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.

Tot slot wordt in het voorgestelde nieuwe negende lid geregeld dat voor studenten of scholieren die ingeschreven staan in een school als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 en 18 jaar of ouder zijn, die een bijbaan hebben, een onderbrekingsperiode van zes maanden blijft gelden bij de toepassing van artikel 691, vierde en achtste lid. Ook hier wordt aangesloten bij de ketenregeling voorgestelde afwijking van de onderbrekingsperiode voor studenten (het voorgestelde nieuwe elfde lid van artikel 668a).

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 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 leggen in de cao van de uitlener vast wanneer sprake is van gelijkwaardigheid. 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

CONCEPT

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 payrolling 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.
Bij een afwijking van artikel 8, eerste tot en met derde lid, gelden Europeesrechtelijke kaders.[231] Wanneer een cao ten nadele van uitzendkrachten een verschil in behandeling op het vlak van "essentiële arbeidsvoorwaarden[232]" 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.[233] 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. Voortaan wordt verwezen naar de oproepovereenkomst als bedoeld in het voorgestelde artikel 7:628ac, eerste lid, BW. Daarmee wordt duidelijk dat voor de aldaar bedoelde oproepovereenkomsten de hoge WW-premie geldt. De gevallen waarin de hoge WW-premie is verschuldigd zijn daarmee niet beperkt tot de situatie waarin een oproepovereenkomst mag worden gesloten. Voor de volledigheid wordt erop gewezen

[231] Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21.
[232] Artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Uitzendrichtlijn.
[233] Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21, r.o. 39 en 41.

CONCEPT

dat basiscontracten niet worden aangemerkt als oproepovereenkomst in de zin van artikel 7:628ac BW. Voor basiscontracten 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 basiscontract is, de hoge premie is verschuldigd als de arbeidsovereenkomst niet schriftelijk of niet voor onbepaalde tijd is aangegaan. Voor een verdere toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 4.2.7.

Artikel IV. 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 A, E en N, van dit wetsvoorstel en niet voldoen aan de nieuwe voorwaarden van de voorgestelde artikelen 628aa, 628a, lid 1, 628ab of 691, lid 7. Voor een nadere toelichting over het overgangsrecht bij oproep wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel.

In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd respectievelijk uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die geëindigd zijn voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel L, subonderdeel 1 en onderdeel N, subonderdeel 2 in werking treden. Op deze arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd blijven artikel 668a, lid 1, en artikel 691, lid 4 van toepassing zoals deze bepalingen luidden voordat voornoemde onderdelen van deze wet in werking treden. Dat betekent het volgende. Eindigt de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of uitzendovereenkomst voor bepaalde tijd voor die datum, dan is de onderbrekingsperiode van 6 maanden van toepassing. Voor tijdelijke arbeidsovereenkomsten die eindigen op of na die datum geldt onmiddellijke werking. Dat betekent dat de onderbrekingsperiode van 60 maanden geldt. 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 tussenpoos van 60 maanden in feite een 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, lid 1, onderdeel a, is dan immers overschreden. Dit verstrekkende gevolg is niet wat de regering voor ogen heeft. Daarom wordt voorgesteld dat de nieuwe tussenpoos van 60 maanden pas geldt op arbeidsovereenkomsten en uitzendovereenkomsten die lopen of ingaan op of na de datum van inwerkingtreding van de betreffende onderdelen van deze wet. Hierna volgen een aantal voorbeelden.

Voorbeeld 1:

CONCEPT

Toelichting bij voorbeeld 1: drie arbeidsovereenkomsten van elk één jaar volgen elkaar direct op, waarbij de derde arbeidsovereenkomst eindigt per 1 december 2025. Met het voorgestelde overgangsrecht wordt de derde arbeidsovereenkomst opgevolgd indien een volgende arbeidsovereenkomst binnen zes maanden wordt afgesloten. Het wetsvoorstel treedt in dit voorbeeld in werking op 1 januari 2026. 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 de deze arbeidsovereenkomst met ingangsdatum 2 juni 2026 voor bepaalde tijd 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 eindigt per 1 juni 2026. Het wetsvoorstel treedt in dit voorbeeld in werking op 1 januari 2026. Vanaf die dag geldt de nieuwe onderbrekingsperiode van 60 maanden. Dat betekent dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die tussen dezelfde partijen is aangegaan voor 2 juni 2031 geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd. Wordt de arbeidsovereenkomst op of na 2 juni 2031 aangegaan, dan begint een nieuwe keten te lopen.

Voorbeeld 3:

CONCEPT

Toelichting bij voorbeeld 3: een arbeidsovereenkomst van één jaar wordt direct opgevolgd door een arbeidsovereenkomst van twee jaar, welke eindigt op 2 januari 2026. Het wetsvoorstel treedt in dit voorbeeld in werking op 1 januari 2026. Vanaf die dag geldt de nieuwe onderbrekingsperiode van 60 maanden. Dat betekent dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die tussen dezelfde partijen is aangegaan voor 3 januari 2031 geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd. Wordt de arbeidsovereenkomst op of na 3 januari 2031 aangegaan, dan begint een nieuwe keten te lopen.

In het derde 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 N, 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 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.

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 V. Inwerkingtreding

In dit artikel is gedifferentieerde inwerkingtreding geregeld. Voor de toelichting voor de verschillende onderdelen wordt verwezen naar de paragrafen 2.4, 3.3, 4.3 en 5.3.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

CONCEPT