

Vergaderjaar 2024–2025

**36 746**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 november 2024 en het nader rapport d.d. 15 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

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

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen om de zekerheid te versterken van werknemers die werken op basis van flexibele arbeidscontracten. Ook beoogt het wetsvoorstel daardoor bij te dragen aan een vermindering van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogeheten «arbeidsmarkt-

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

pakket». Het doel daarvan is om de verhouding tussen het aantal vaste banen en flexibele banen te verbeteren en zodoende een betere balans op de arbeidsmarkt te realiseren.

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

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

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

## **1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel**

Het coalitieakkoord 2021–2025 bevatte het voornemen om een aantal grote hervormingen op de arbeidsmarkt door te voeren. Het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk<sup>2</sup> en het daaropvolgende middellangetermijn-advies van de Sociaal-Economische Raad (SER)<sup>3</sup> werden daarbij als leidraad benoemd. In juli 2022 zette het kabinet-Rutte III in een Kamerbrief zijn plannen uiteen om de arbeidsmarkt te hervormen.<sup>4</sup> Als uitgangspunt werd gesteld dat fundamenteel onderhoud van de arbeidsmarkt nodig is om deze toekomstbestendig te maken. Beoogd werd een brede en integrale hervorming door middel van een effectief en gebalanceerd pakket aan maatregelen.

De geformuleerde ambities om de arbeidsmarkt te hervormen werden nader uitgewerkt in een Kamerbrief van april 2023.<sup>5</sup> Het zogenoemde «arbeidsmarktpakket» zou bestaan uit verschillende maatregelen gericht op het vergroten van de wendbaarheid van ondernemingen en op het versterken van werk- en inkomenszekerheid bij flexibele arbeidsrelaties. Gesteld werd dat de aard en inrichting van het werk leidend moeten zijn bij de vormgeving van de arbeidsrelatie. Daarom moet worden voorkomen dat verschillen in behandeling in de fiscaliteit, de sociale zekerheid of op andere terreinen hierbij bepalend zijn.

---

<sup>2</sup> Commissie Regulering van Werk, «In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk», 23 januari 2020 (hierna: commissie-Borstlap).

<sup>3</sup> Sociaal-Economische Raad, «Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaaleconomisch beleid 2021–2025» (advies 21/08), juni 2021 (hierna: SER MLT-advies).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

De verschillende maatregelen uit het arbeidsmarktpakket worden opgenomen in een aantal afzonderlijke wetsvoorstellen. Het voorliggende wetsvoorstel is er daar één van. Daarnaast zijn er wetsvoorstellen in voorbereiding die, kort gezegd, zien op het verduidelijken van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden, de re-integratieverplichtingen bij het midden- en kleinbedrijf in het tweede ziektejaar, personeelsbehoud bij crisis en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.<sup>6</sup> De wetsvoorstellen kennen ieder een eigen traject en worden zelfstandig voorgelegd ter advisering.

Dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel ter verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties en de introductie van een rechtsvermoeden zijn afzonderlijk ter advisering voorgelegd. De Afdeling ziet vanwege de inhoudelijke samenhang tussen beide voorstellen aanleiding om over deze twee wetsvoorstellen gelijktijdig advies uit te brengen.<sup>7</sup>

Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de zekerheid van werknemers met flexibele arbeidscontracten (hierna: flexwerkers) te versterken. Dit zijn tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendcontracten. Het voorstel beoogt flexwerkers meer perspectief te bieden op een contract voor onbepaalde tijd, en daarnaast meer werk- en inkomenszekerheid en meer roosterzekerheid. Ook dient hiermee de onderlinge concurrentie tussen flexibele arbeid en vaste arbeid te worden verkleind, evenals die tussen uitzendarbeid en andere vormen van flexibele arbeid.<sup>8</sup>

Leeswijzer

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

## **2. De aanpak van problemen op de arbeidsmarkt**

Volgens de toelichting is sprake van een doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt. Meer dan 40 procent van alle werkenden is een flexwerker of een zelfstandige zonder personeel (zzp'er).<sup>9</sup>

Dit leidt niet alleen tot ongewenste maatschappelijke effecten, maar tast ook het verdienvermogen van de Nederlandse economie aan als hierdoor investeringen in menselijk kapitaal achterwege blijven.<sup>10</sup> Het wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van de regelgeving rond flexibele contracten om de zekerheid van flexwerkers te verbeteren. Dit moet er ook toe leiden dat meer mensen werkzaam zullen zijn op basis van een vast contract.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Zie Kamerstukken II 2023/234, 29 544, nr. 1220.

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

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Omdat de Europese Unie een andere afbakening van tijdelijke werknemers hanteert, gaat het in die context om 35 procent flexwerkers. Zie CBS, «Flexwerk in Nederland en de EU», [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3, 2.1.

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

#### *a. Fundamentele problemen op de arbeidsmarkt*

##### *i. Tweedeling op de arbeidsmarkt*

De afgelopen jaren is sprake geweest van een sterke groei van het aantal flexibele arbeidsrelaties en zzp'ers. De toelichting vermeldt dat deze groei in belangrijke mate het gevolg is van de institutionele verschillen die bestaan tussen werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract en zzp'ers. Deze onderliggende verschillen maken het mogelijk dat de keuze voor flexibele arbeid vooral wordt bepaald door de risico- en kostenoverwegingen van de werkgever. Dit leidt tot afwenteling van kosten en risico's op de flexibele werkende.<sup>12</sup>

De Afdeling onderschrijft dat de problematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt nauw is verbonden met de betrekkelijk grote tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden. Daarbij geldt dat de «insiders» met een vast dienstverband relatief veel bescherming en zekerheid genieten, terwijl de «outsiders» met een flexibel dienstverband, evenals de zzp'ers, relatief weinig bescherming en zekerheid hebben. Deze problematische tweedeling is het gevolg van de verschillende behandeling van arbeidsrelaties in de toepasselijke regelgeving op het gebied van in het bijzonder arbeidsrechtelijke bescherming, sociale verzekeringen, pensioenen en belastingen.<sup>13</sup>

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

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

Dit klemmt te meer nu de koppeling van het beschermingsniveau aan de juridische vorm van arbeid niet automatisch leidt tot een adequate bescherming van diegenen die dat nodig hebben. Dat is vooral afhankelijk van de mate waarin de kennis en vaardigheden van de werkende gewild zijn. Voor elke contractvorm geldt dat sommigen daarbinnen een sterke arbeidsmarktpositie hebben en anderen een zwakke of zeer zwakke positie. Dit betreft niet alleen werknemers met een vast contract of een

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>13</sup> Zie ook commissie-Borstlap, hoofdstuk 3, en De Nederlands Bank (DNB), «Toekomst van de Arbeidsmarkt», 2021, hoofdstuk 4.

flexibel contract, maar ook zzp'ers.<sup>14</sup> In verband hiermee lijken de huidige grote verschillen in het beschermingsniveau tussen de verschillende (juridische) vormen van arbeid dan ook niet meer te rechtvaardigen.<sup>15</sup>

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

## ii. Structurele personeelstekorten

De Afdeling merkt op dat het belang van een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt wordt onderstreept door de grote personeelstekorten die de Nederlandse arbeidsmarkt al enige jaren kenmerken. Omdat sprake is van een stagnerend arbeidsaanbod zullen deze tekorten zich ook op de langere termijn blijven voordoen.<sup>16</sup> Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen, zowel binnen als buiten Europa. Oorzaken van het stagnerende arbeidsaanbod zijn demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en de daling van de geboortecijfers in voorgaande decennia. Verder is in Nederland de ruimte beperkt voor een verdere groei van de arbeidsparticipatie.

Ook de genoemde tweedeling op de arbeidsmarkt, die werkgevers stimuleert om uit concurrentieoverwegingen te kiezen voor bepaalde contractvormen om hun arbeidskosten te drukken, belemmert het oplossen van personeelstekorten op de arbeidsmarkt.<sup>17</sup> De grote institutionele verschillen die bestaan tussen het vaste contract, de flexibele contracten en het werken als zzp'er beperken de arbeidsmobiliteit van werkenden.

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

Het voorgaande betekent dat een toekomstbestendige arbeidsmarkt het eerst en vooral mogelijk moet maken dat de juiste mensen op de juiste plaats (komen te) werken.<sup>18</sup> Door een efficiënte allocatie van alle werkenden kunnen de economische gevolgen van een structureel schaarser arbeidsaanbod tot op zekere hoogte worden gemitigeerd. Het stimuleren van arbeidsmobiliteit en de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden dragen hieraan bij. Uit de toelichting blijkt niet hoe het voorstel zich verhoudt tot de verwachte structurele personeelstekorten en een bijdrage levert aan vermindering van die tekorten door versterking van de efficiëntie, flexibiliteit en toegankelijkheid van de arbeidsmarkt.

<sup>14</sup> IBO, Zelfstandigen zonder personeel, april 2015, p. 73.

<sup>15</sup> Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 oktober 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans (W12.18.0178/III), Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, onder 1a.

<sup>16</sup> Zie bijv. DNB, «Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?», februari 2024, p. 5–12, en IMF, «Kingdom of the Netherlands – The Netherlands: Selected Issues», Country Report No. 2024/086, p. 10–11.

<sup>17</sup> Zie IMF 2024, p. 8–10, en Europese Commissie, «2024 Country Report – Netherlands», COM(2024) 619 final, p. 12–13.

<sup>18</sup> Zie ook DNB 2024, p. 26–27, en IMF 2024, p. 16–17.

## *b. Gekozen aanpak*

Volgens de toelichting heeft eerdere wetgeving de trend van doorgeschoten flexibilisering niet kunnen keren.<sup>19</sup> De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van het voorgaande, de nu voorgestelde probleem-aanpak (opnieuw) tekortschiet. Van een fundamentele hervorming op het terrein van de arbeidsmarkt is namelijk geen sprake. Zij wijst daarbij in het bijzonder op het achterwege blijven van aanpassingen van het vaste contract en op het ontbreken van samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen.

### *i. Focus op flexibele arbeidsrelaties*

Eerdere wetgeving, zoals de Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans, was gericht op aanpassingen in de sfeer van het arbeidsrecht. Daarbij lag de nadruk op het creëren van meer (perspectief op) zekerheid voor flexwerkers. De arbeidsrechtelijke regels rond vaste dienstverbanden werden nauwelijks versoepeld of zelfs aangescherpt. Mede daardoor bleef een fundamentele hervorming op het terrein van het arbeidsrecht achterwege. Zoals de toelichting stelt, heeft deze wetgeving niet geleid tot een betere balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden.<sup>20</sup>

De Afdeling merkt op dat de nu voorgestelde aanpak niet wezenlijk afwijkt van eerdere wetgeving. Opnieuw worden alleen maatregelen voorgesteld die zien op flexibele arbeidscontracten en blijft het vaste contract ongemoeid. Dit geldt ook voor de andere voorstellen in het arbeidsmarktpakket.<sup>21</sup>

Zo ontbreken voorstellen om bijvoorbeeld de loondoorbetalingsperiode bij ziekte te verkorten naar een jaar en om de ontslagbescherming te vereenvoudigen.<sup>22</sup> Hoewel de voorgestelde aanpak kan leiden tot een betere bescherming van sommige flexwerkers, wordt het vaste contract zelf nauwelijks aantrekkelijker gemaakt.

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

### *ii. Geen hervormingen op samenhangende terreinen*

In aansluiting op het voorgaande merkt de Afdeling op dat, zoals hiervoor onder i van punt 2a is geschetst, de problematiek op de arbeidsmarkt in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de grote verschillen in de gevolgen die op terreinen als het arbeidsrecht, de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>21</sup> Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers te wijzigen. Voor deze werkgevers zou de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kunnen richten op passend werk bij een andere werkgever (het zogenaamde tweede spoor). Aan de loondoorbetalingsverplichting gedurende twee jaar zal dit voorstel echter niets veranderen.

<sup>22</sup> Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2.

contractvormen. Zolang die verschillen groot zijn en blijven, mag niet worden verwacht dat de tweedeling op de arbeidsmarkt metterdaad wordt opgelost en dat een betere balans tussen het aantal vaste banen en flexibele banen wordt bereikt.

Het voorstel leidt er weliswaar toe dat sommige flexwerkers meer bescherming en zekerheid wordt geboden, maar de institutionele verschillen tussen de verschillende groepen werkenden blijven onverminderd groot. Ook als het voorstel in samenhang wordt gezien met de overige voorgenomen maatregelen in het arbeidsmarktpakket, kan worden geconstateerd dat de verschillen op de andere, aanverwante terreinen groot blijven. Zo worden geen maatregelen genomen in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en andere arrangementen, zoals pensioen, die de verschillen in kosten en risico's tussen de verschillende contractvormen drastisch verkleinen.<sup>23</sup> Met de gekozen aanpak worden de problemen dus niet opgelost, maar hooguit de scheidslijnen enigszins verschoven.

### *c. Conclusie*

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

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

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

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

<sup>23</sup> Zie in dit verband ook commissie-Borstlap, paragraaf 5.5.

de toelichting nader in te gaan op de bredere problematiek op de arbeidsmarkt en daarbij toe te lichten hoe het wetsvoorstel Flex zich verhoudt tot een fundamentele aanpak van deze problematiek.

Het arbeidsmarktpakket is breder dan enkel de wetsvoorstellen Flex en VBAR. Het arbeidsmarktpakket is een product van intensief en constructief overleg met sociale partners. Het kabinet hecht grote waarde aan draagvlak vanuit sociale partners voor dit arbeidsmarktpakket. Het SER-MLT-advies is de basis geweest voor de uitwerking van het arbeidsmarktpakket. Op haar beurt is het SER-MLT-advies een vertaling van de SER van het advies van de Commissie Regulering van Werk (hierna: commissie-Borstlap). Dit is bevestigd in de brieven van 5 juli 2022 (Hoofdpijnenbrief arbeidsmarkt) en 3 april 2023 (Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket). In nauwe afstemming met sociale partners is de conclusie getrokken dat de arbeidsmarkt uit balans is en dat er maatregelen moeten worden genomen om werknemers die op basis van een flexibel contract werken meer zekerheid te bieden en tegelijkertijd werkgevers wendbaarder te maken.

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

Anders dan de Afdeling, is de regering echter van oordeel dat met de maatregelen in het arbeidsmarktpakket de wendbaarheid van werkgevers op andere terreinen wel degelijk wordt vergroot. Die maatregelen waren toen het wetsvoorstel Flex aanhangig werd gemaakt bij de Afdeling echter nog in voorbereiding en nog niet aangeboden aan de Afdeling. In het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers is bijvoorbeeld bepaald dat werkgevers zich onder voorwaarden voor de re-integratie van langdurig zieke werknemers in het tweede ziektejaar volledig kunnen richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever). Dit wetsvoorstel is inmiddels aanhangig bij de Afdeling. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om werknemers tijdelijk in een andere functie of op een andere locatie te laten werken, of om werknemers tijdelijk minder te laten werken als zij te maken krijgen met een crisis die buiten het ondernemersrisico valt. Voor de uren dat er minder wordt gewerkt kan, onder voorwaarden, verminderde loondoorbetaling wordt toegepast en een beroep worden gedaan op loonsubsidie. Ook is met ingang van 1 januari 2025 het Besluit wet financiering sociale verzekeringen aangepast.<sup>24</sup> Hierdoor krijgen werkgevers meer ruimte om werknemers met een vast contract te laten overwerken zonder dat dit tot gevolg heeft dat de werkgever een hogere Awf-premie moet betalen.

De verwachting is bovendien dat het verkleinen van het verschil tussen de contractvormen het vaste contract in verhouding aantrekkelijker maakt.

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

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

werken zich kunnen aanpassen aan een veranderende economie zonder dat het werk wegvalt.

De Afdeling doet de suggestie voor het vergroten van de wendbaarheid voor de werkgever binnen het vaste contract, om de loondoorbetalingsperiode bij ziekte te verkorten en het daarmee samenhangende opzegverbod bij ziekte. Bekend is dat een dergelijke inkorting uitvoeringstechnisch en financieel ingrijpend is en onder andere negatieve effecten heeft op de herstel- en re-integratiekansen van langdurig zieke werknemers en de (premie)kosten voor werkgevers<sup>25</sup>.

Daarom heeft de regering een wetsvoorstel in voorbereiding voor kleine en middelgrote werkgevers (tot en met 100 werknemers)<sup>26</sup> waarbij de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kan gaan richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever).

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

De Afdeling merkt op dat hervormingen op aanverwante terreinen zoals de sociale zekerheid, fiscaliteit en pensioenen ontbreken. Hierdoor wordt volgens de Afdeling de tweedeling in het beschermingsniveau tussen vaste werknemers en flexibele werknemers waaronder zelfstandigen, niet opgelost. Anders dan de Afdeling, is de regering van oordeel dat het arbeidsmarktpakket en het hoofdlijnenakkoord wel hervormingen op aanverwante terreinen bevatten. Die hervormingen zijn echter nog in voorbereiding en nog niet aangeboden voor advies aan de Afdeling.

Het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) voorziet er bijvoorbeeld in dat zelfstandige ondernemers tot de AOW-gerechtigde leeftijd verplicht verzekerd wordt tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Met de Baz wordt bereikt dat de kosten die gepaard gaan met het werken als zelfstandige of als werknemer, gelijk(er) wordt getrokken.

Voor wat betreft de pensioenen verwijst de regering allereerst naar maatregelen die al zijn genomen om de pensioenopbouw van flexibele werknemers te bevorderen, zoals het afschaffen van de wachttijd in de pensioenregeling voor de uitzendsector en dat in de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is opgenomen dat payroll-werknemers recht hebben op een adequaat pensioen. Dit heeft bijgedragen aan de afname van de groep flexibele werknemers zonder pensioenopbouw.<sup>27</sup> Aanvullend hierop is in het wetsvoorstel Flex bepaald dat het pensioen voor uitzendkrachten, en ter beschikking gestelde

<sup>25</sup> CPB notitie Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update sociale zekerheid, mei 2020; SZW schat op basis van nieuwe inzichten in dat de kosten voor inkorten loondoorbetaling naar verwachting hoger uitvallen dan in deze studie wordt benoemd.

<sup>26</sup> Werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas. Een werkgever wordt aangemerkt als klein indien hij een loonsom tot en met 25 keer het gemiddelde premieloon per werknemer heeft.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 636.

arbeidskrachten in het algemeen (niet zijnde payroll) marktconform wordt, waardoor deze groep meer pensioen kan gaan opbouwen. Ook verwijst de regering naar het onlangs uitgevoerde Interdepartementale Beeldsonderzoek Pensioenopbouw in Balans (IBO) waar is gekeken naar de effectiviteit van het Nederlandse pensioenstelsel als het gaat om het voorkomen van armoede onder ouderen en het behoud van levensstandaard na pensionering.

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

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

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

#### Arbeidsmarktkrapte

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

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

Het terugdringen van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt is niet een hoofddoel van dit wetsvoorstel. Wel draagt het wetsvoorstel bij aan de bredere aanpak van arbeidsmarktkrapte via een verhoging van de kwaliteit van werk. Demografische transitie vragen namelijk om zorgvuldiger om te gaan met de potentiële beroepsbevolking: indien het arbeidsaanbod in de toekomst niet meer (significant) stijgt, is het van belang dat de bestaande (potentiële) beroepsbevolking zich optimaal kan ontplooiën en dat arbeid efficiënt is gealloceerd. Met het wetsvoorstel beoogt de regering de werkzekerheid van werkenden te vergroten en het wetsvoorstel richt zich daarbij op flexwerkers. Over het algemeen stelt grotere werkzekerheid werknemers in staat zich beter te kunnen ontplooiën en de verwachting is dat het wetsvoorstel daarvoor flexwerkers ook aan bijdraagt. Ook kan het wetsvoorstel bijdragen aan de aanpak van arbeidsmarktkrapte via een efficiëntere allocatie/matching van arbeid. Draaideurconstructies stellen werkgevers namelijk in staat structurele werkzaamheden met een keten tijdelijke contracten uit te laten voeren. Werknemers in een dergelijke draaideurconstructie stromen vaker uit naar een WW-uitkering of een andere situatie zonder looninkomen<sup>28</sup>. Het wetsvoorstel zal naar verwachting het gebruik van draaideurconstructies aanzienlijk verminderen.

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

### **3. Voorgestelde maatregelen**

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

#### *a. Tijdelijke contracten*

Ten aanzien van tijdelijke contracten wordt een aanpassing van de ketenbepaling voorgesteld. Deze bepaling houdt in dat maximaal drie achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden overeengekomen binnen een periode van drie jaar. Volgens de huidige regeling kan na een onderbreking van zes maanden een nieuwe keten van drie tijdelijke contracten binnen drie jaar worden gestart.<sup>29</sup> Het voorstel beperkt zich tot een aanpassing van deze laatste bepaling om misbruik van de ketenregeling in de vorm van draaideurconstructies tegen te gaan. Hiertoe wordt voorgesteld de genoemde «onderbrekingstermijn» van zes maanden te vervangen door een administratieve vervalltermijn met een looptijd van vijf jaar. Daarnaast worden de mogelijkheden beperkt om bij cao af te wijken van de ketenbepaling.

Het voorstel wijzigt niet het aantal tijdelijke contracten en de duur van de periode van drie jaar waarin zij zijn toegelaten. Anders dan de commissie-Borstlap voorstelde, voorziet het voorstel bijvoorbeeld niet in een kortere keten van maximaal twee jaar om tijdelijk werk meer tijdelijk te maken.<sup>30</sup> Ook speelt geen rol of het daarbij gaat om werk van tijdelijke of struc-

<sup>28</sup> «Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten», SEO.

<sup>29</sup> Zie artikel 7:668a BW.

<sup>30</sup> Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c.

turele aard. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het ook in het MLT-advies van de SER geformuleerde principe dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.<sup>31</sup>

#### *b. Oproepcontracten*

Oproepcontracten kennen een variabel aantal uren. Dit kan een nuluren-contract zijn, waarbij geen enkele werkgarantie is gegeven, of een min-maxcontract, waarbij een bandbreedte is overeengekomen. Het voorstel regelt dat oproepcontracten in beginsel niet meer zijn toegestaan. Ook vervalt de mogelijkheid om een loonuitsluitingsbeding in een contract op te nemen. Tegenover de afschaffing van het oproepcontract wordt wel een zogeheten «bandbreedtecontract» geïntroduceerd. Het gaat hierbij feitelijk om een gereguleerde vorm van het min-maxcontract. Hierbij is de bandbreedte gemaximeerd, hetgeen werknemers meer zekerheid biedt over het aantal te werken uren en dus de flexibiliteit beperkt. De maatregelen op dit terrein komen overeen met aanbevelingen die de commissie-Borstlap hiervoor deed.<sup>32</sup>

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

#### *c. Uitzendcontracten*

Wat betreft uitzendcontracten is het voorstel om de geldigheidstermijn van het uitzendbeding (fase A) dwingendrechtelijk vast te stellen op 52 weken.<sup>33</sup> Deze termijn komt overeen met de huidige praktijk. De aanbeveling van de commissie-Borstlap om de termijn dwingendrechtelijk te maximeren op 26 weken wordt niet opgevolgd.<sup>34</sup> Dit geldt ook voor de door deze commissie voorgestelde maximumtermijn voor uitzendwerk bij een specifieke inlener. Wel voorziet het wetsvoorstel in een verkorting van de tijdelijke periode na fase A van drie naar twee jaar (fase B).

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

#### *d. Toegankelijkheid van de nieuwe bepalingen*

In dit verband is ook relevant dat een groot deel van de voorgestelde bepalingen moeilijk leesbaar is als gevolg van de vele onderlinge verwijzingen en de ingewikkelde formuleringen. De betekenis en implicaties van deze bepalingen zijn hierdoor niet eenvoudig vast te stellen. Het gaat echter om bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, die bedoeld zijn om werknemers in relatief kwetsbare posities bescherming te bieden. Mede in het licht van de breed erkende wens om wetgeving niet

<sup>31</sup> SER MLT-advies, p. 18.

<sup>32</sup> Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.2, onder c, en 6.2.

<sup>33</sup> Het uitzendbeding houdt in dat het uitzendcontract van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. De maximale duur van het uitzendbeding is nu bepaald op 26 weken, maar kan bij cao worden verlengd tot 78 weken. Zie artikel 7:691 BW.

<sup>34</sup> Zie commissie-Borstlap, paragraaf 5.3, onder b.

onnodig complex te maken, acht de Afdeling het wenselijk dat de voorgestelde bepalingen zo eenvoudig mogelijk zijn en zelfstandig leesbaar.<sup>35</sup> Dit bevordert dat de betreffende werknemers hun rechten daadwerkelijk kunnen effectueren en werkgevers hun verplichtingen zelf uit de wet kunnen afleiden.

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

#### Doorgeschooten flexibilisering

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

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

Voor wat betreft de ketenregeling wordt de huidige tussenpoos van zes maanden vervangen voor een administratieve vervaltermijn van zestig maanden. Dit zal naar verwachting het gebruik van draaideurconstructies aanzienlijk verminderen. Onderzoek laat immers zien dat een onderbrekingstermijn van achttien maanden in verreweg de meeste gevallen voldoende is om draaideurconstructies te voorkomen.<sup>36</sup> Daarnaast worden met de voorgestelde wijzigingen de mogelijkheden om bij cao af te wijken van de ketenbepaling aanzienlijk beperkt. Op deze manier worden werkgevers gestimuleerd om na het doorlopen van de keten van tijdelijke contracten, een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Dit sluit aan bij het principe dat structureel werk verricht wordt op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

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

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

Al deze maatregelen hebben tot effect dat het verschil tussen flexibele arbeidskrachten en werknemers met een vast contract kleiner wordt of in duur wordt beperkt. De verwachting is dat de verkleining van het verschil tussen de contractvormen het vaste contract in verhouding aantrekkelijker maakt, wat de doorgeschooten flexibilisering vermindert.

<sup>35</sup> Zie ook aanwijzingen 3.1 en 3.27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>36</sup> «Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten», SEO, p. 7.

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

#### **4. Afschaffen oproepcontracten en introductie bandbreedtecontract**

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

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

##### *a. Bandbreedte*

Uit de toelichting blijkt dat een bandbreedte van 30 procent is gekozen omdat een dergelijke bandbreedte ook wordt gehanteerd in het kader van de WW-premie die een werkgever is verschuldigd.<sup>37</sup> Gedoeld wordt op de mogelijkheid om onder de lage WW-premie maximaal 30 procent meer uren te laten werken dan het vaste aantal uren dat overeengekomen is. Bij een hoger percentage is de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie verschuldigd.<sup>38</sup>

Een ratio van 30 procent overwerk geldt in dat kader als een redelijke ratio voor de extra flexibiliteit die van een werknemer gevraagd kan worden, aldus de toelichting.<sup>39</sup>

De Afdeling merkt op dat aansluiting bij de overwerkratio van 30 procent onder de lage WW-premie niet zonder meer in de rede ligt. Voor dit percentage is gekozen omdat dit werkgevers de ruimte biedt voor «gangbare flexibele componenten» binnen een contract met een vaste arbeidsomvang.<sup>40</sup> Het bandbreedtecontract is juist bedoeld om werkgevers meer flexibiliteit te geven dan een regulier contract. Met een bandbreedte van 30 procent is het echter de vraag of het bandbreedtecontract hier voldoende in slaagt.<sup>41</sup> Daarmee is onduidelijk wat, vooral voor

<sup>37</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.2.

<sup>38</sup> Artikel 2.3 van het Besluit Wfsv. Een uitzondering hierop geldt voor arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van 35 uur of meer per week. In het kader van het arbeidsmarktpakket wordt deze uitzondering vanaf 1 januari 2025 verruimd naar arbeidsovereenkomsten met een gemiddelde arbeidsomvang van meer dan 30 uur per week. Zie het Besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het Besluit Wfsv teneinde de uitzondering op de herzieningssituatie voor de lage premie ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds te verbreiden (Stb. 2024, 126).

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3.

<sup>40</sup> Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 78.

<sup>41</sup> Zie ook «Commentaar expertgroep LabourLawUnited op het conceptwetsvoorstel Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten», p. 15.

werkgevers, de toegevoegde waarde van dit contract zal zijn en of hiermee kan worden voorzien in de benodigde flexibele arbeid.

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

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

Bij de vormgeving van het bandbreedtecontract is getracht een balans te vinden tussen de behoefte van werknemers aan inkomens- en roosterzekerheid en de behoefte van werkgevers aan flexibele arbeid. Met de bandbreedte van 30 procent hebben werkgevers voldoende mogelijkheid tot flexibel inplannen, terwijl voor werknemers een duidelijke grens wordt gesteld aan hun beschikbaarheid en zij een loonspraak hebben over in ieder geval het minimaal aantal uren. De werknemer wordt geacht beschikbaar te zijn voor de uren die vallen binnen de bandbreedte van 130 procent. In beginsel is de werknemer verplicht gehoor te geven aan een oproep om te komen werken binnen deze bandbreedte. Bij het bandbreedtecontract kunnen werkgevers en werknemers de arbeidsomvang per kwartaal afspreken. Dit betekent dat de werkgever een werknemer per kwartaal gemiddeld tot 130% van het minimum aantal uren kan inzetten. Dit biedt een behoorlijke flexibiliteit, ook aan werkgevers met pieken in de productie. Daarbij geldt dat de werknemer een oproep die valt binnen de 130% bandbreedte niet zonder meer mag weigeren. Op die manier is de werkgever gegarandeerd van een bepaalde mate van flexibiliteit in de roostering. Daarnaast bleek uit beleidsvoorbereidende gesprekken met sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van oproepkrachten de 130%-norm een haalbare norm.

Daarnaast geldt dat het bandbreedtecontract voor werknemers ook van meerwaarde kan zijn. Onderzoek naar de voorkeuren van oproepkrachten laat namelijk zien dat de groep oproepkrachten voor wie de oproepbaan niet de primaire inkomensbron is, behoefte heeft aan flexibiliteit.<sup>42</sup> Voor deze groep werknemers geldt dat hun oproepbaan hun tweede baan is en/of dat zij geen hoofdkostwinner zijn. Met het bandbreedtecontract kan invulling worden gegeven aan de gewenste flexibiliteit. Werkgever en werknemer spreken samen af wanneer de werknemer beschikbaar is voor werk. De beschikbare dagen en uren kunnen per periode verschillen, afhankelijk van wat partijen hierover afspreken. Daarnaast blijft het mogelijk op basis van vrijwilligheid extra afspraken te maken tussen werkgever en werknemer, ook boven de bandbreedte van het bandbreedtecontract. Op die manier kan de werknemer binnen het bandbreedtecontract werk combineren met andere activiteiten zoals mantelzorg, onderwijs, zorg voor kinderen of een tweede baan.

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

---

<sup>42</sup> SEO, «Oproepkrachten en hun voorkeuren voor werkzekerheid», Amsterdam, september 2024, p. 12.

voor werkgevers en werknemers en hoe het in de praktijk kan worden ingezet door middel van voorbeelden.

#### *b. Effectiviteit van het voorstel*

Het wetsvoorstel brengt mee dat in beginsel niet langer op basis van oproepcontracten kan worden gewerkt.<sup>43</sup> Het voorstel voorziet erin dat een oproepcontract dat nog bestaat ten tijde van inwerkingtreding van de betreffende bepalingen vanaf dat moment geldt als bandbreedtecontract, tenzij het oproepcontract ook onder de nieuwe regels is toegestaan.<sup>44</sup> De conversie houdt in dat vanaf dat moment op de arbeidsovereenkomst de regels met betrekking tot het bandbreedtecontract van toepassing zijn. Voor bijvoorbeeld de afdracht van de WW-premie blijft echter leidend wat (destijds) schriftelijk overeengekomen is.<sup>45</sup>

De Afdeling merkt op dat het, mede gelet op het voorgaande onder a, voor werkgevers aantrekkelijk kan zijn om – in strijd met de wet – een oproepcontract overeen te (blijven) komen dan wel om een bandbreedtecontract te sluiten, maar in de praktijk veel meer te variëren in het aantal te werken uren dan de nieuwe regeling zal toelaten. Zoals blijkt uit de toelichting, kunnen zowel het UWV als de Belastingdienst niet overzien wat in de praktijk de werkrelatie is.<sup>46</sup> Een sluitend toezicht op het gebruik van de oproepovereenkomst of het bandbreedtecontract is hierdoor niet mogelijk, hetgeen betekent dat controle hierop ook met het oog op een correcte premie- en belastingheffing wordt belemmerd.

Daarmee komt de handhaving van het voorgestelde verbod op oproepcontracten in handen te liggen van de flexwerker zelf. Weliswaar voorziet het voorstel in de mogelijkheid om een loonvordering in te dienen op basis van de gewerkte urenomvang als geen vaste arbeidsomvang overeengekomen is,<sup>47</sup> maar onderkend moet worden dat de betreffende werknemer zich vaak in een relatief zwakke positie zal bevinden. Het geven van voorlichting zal daar geen verandering in brengen. Dit roept de vraag op in hoeverre het verbod op oproepcontracten in de praktijk effectief zal zijn. De toelichting gaat niet in op andere mogelijkheden om de handhaving van dit verbod te versterken.

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

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

---

<sup>43</sup> Een uitzondering hierop geldt, onder voorwaarden, voor minderjarigen, scholieren en studenten, alsmede voor uitzendwerk. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.2.6 en 5.2.1.

<sup>44</sup> Voorgesteld artikel V, eerste lid.

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.7.

<sup>46</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.

<sup>47</sup> Zie voorgesteld artikel 7:628aa, vijfde lid, BW.

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

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

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

Daarnaast geldt dat, los van dit wetsvoorstel, een traject loopt om toegang tot het recht te versterken voor kwetsbare werknemers.<sup>48</sup> Dit traject bestaat uit drie componenten. Ten eerste wordt voorzien in een betere informatievoorziening voor met name arbeidsmigranten, zowel in generieke zin als voor individuele rechtzoekenden. Verbeterde informatievoorziening voor kwetsbare werknemers in het algemeen wordt hiermee ook geadresseerd.<sup>49</sup> Ten tweede wordt de adviesverlening aan rechtzoekenden versterkt. Het uitbouwen van de samenwerking met het Juridisch Loket en andere organisaties biedt mogelijkheden om de toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers te versterken. Zij spelen een belangrijke rol in de advies- en hulpverlening aan rechtzoekenden. Tot slot maakt het Tijdelijk besluit experiment regelrechter het sinds 1 maart 2025 gemakkelijker voor werknemers om een (loonvorderings)procedure aanhangig te maken bij een rechter om zo hun rechten te effectueren. Binnen dit experiment kunnen werknemers met een vordering vanuit een arbeidsovereenkomst een vereenvoudigde en snellere procedure starten bij de kantonrechter bij de deelnemende rechtbanken in Den Haag, Overijssel, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. Het experiment staat ook open voor

<sup>48</sup> Zie ook: Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1223.

<sup>49</sup> Zie ook: <https://www.arbeidsmigratiegoedebanen.nl/thema-informatie--dienstverlening-maatregelen/landelijk-dekkendeinformatievoorziening#:~:text=Onderdeel%20van%20project%20WIN%20is,laagdrempelige%20toegang%20tot%20de%20rechter> .

geldvorderingen van een natuurlijk persoon tot een maximum van € 5.000.<sup>50</sup> Het experiment loopt 3 jaar.

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

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

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal uitzonderingen op voorgestelde maatregelen, waaronder voor minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan. Zo geldt de aanpassing van de ketenbepaling niet voor meerderjarige scholieren en studenten als de gemiddelde omvang van de door hen verrichte arbeid maximaal 12 uur per week bedraagt. Voor hen blijft dan de huidige «onderbrekingstermijn» van zes maanden gelden. Daarnaast kunnen minderjarigen, scholieren en studenten blijven werken op basis van een oproepcontract, mits zij op jaarbasis gemiddeld maximaal 16 uur per week werken. Het opnemen van een loonuitsluitingsbeding blijft daarbij ook mogelijk.

De uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten voorzien voor hen enerzijds in meer flexibiliteit dan reguliere werknemers, anderzijds ontvangen zij hierdoor navenant minder zekerheid en bescherming. Met de uitzonderingen wordt onderscheid gemaakt op basis van leeftijd en op basis van deeltijdarbeid. Dit dient in het kader van het Unierecht te worden gerechtvaardigd, gelet op de bepalingen uit de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling<sup>51</sup> respectievelijk de Deeltijdrichtlijn.<sup>52</sup>

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

Verder merkt de Afdeling op dat de rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid versnipperd over diverse plaatsen wordt gegeven en daar op uiteenlopende wijze wordt ingekleed. Het is wenselijk deze rechtvaardiging volgens een eenduidige systematiek vorm te geven. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de rechtvaardiging aanscherping behoeft. Zo gaat de toelichting niet in op de betekenis van aanhoudende personeelstekorten voor de toetredingsmogelijkheden van jongeren tot de arbeidsmarkt.<sup>53</sup> Ook is relevant dat de leerplicht eindigt op 16- tot 18-jarige leeftijd en de ouderlijke onderhoudsplicht op 21-jarige leeftijd. Daarnaast is het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs tegenwoordig minder gunstig dan in het verleden. Dit brengt mee dat scholieren en studenten voor hun levensonderhoud sneller afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid, ook als die arbeid niet meer dan 16 uur in de week bedraagt.

<sup>50</sup> Zie ook: <https://www.arbeidsmigratieingodebanen.nl/thema-informatie--dienstverlening-maatregelen/verbetering-toegang-tot-het-recht-voor-kwetsbare-werknemers>

<sup>51</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

<sup>52</sup> Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

<sup>53</sup> Zie hiervoor onder punt 2a.

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

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

De Deeltijdrichtlijn staat centraal voor de beoordeling van de toelaatbaarheid bij de regulering van arbeid en onderscheid te maken naar arbeidsduur. Op grond van de Deeltijdrichtlijn mag de werkgever geen onderscheid maken tussen werknemers op grond van verschil in arbeidsduur voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden. Het doel hiervan is het opheffen van discriminatie van deeltijdwerkers en de kwaliteit van deeltijdarbeid verbeteren. Direct en indirect onderscheid dient op grond van clause 4 van de Richtlijn objectief gerechtvaardigd te worden. In de toelichting is toegevoegd dat de objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid voor scholieren en studenten is gelegen in de omstandigheid dat er rekening gehouden kan worden met irreguliere beschikbaarheid en inzetbaarheid van scholieren en studenten door hun studie. Ook is het juist goed voor scholieren en studenten om met een bijbaan bij te verdienen, de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten en werkervaring op te doen. Ook voor minderjarige jongeren geldt dat belangrijk is dat zij eerste stappen kunnen zetten op de arbeidsmarkt en werkervaring kunnen opdoen. De urengrens beperkt daarmee ook het (indirecte) onderscheid op basis van leeftijd dat in deze maatregel besloten ligt en is van belang voor de passendheid daarvan. Het Hof van Justitie EU heeft geoordeeld dat het een legitieme doelstelling is om minderjarige jongeren, scholieren en studenten door middel van oproepovereenkomsten een eerste ervaring te bieden die hen later in een gunstige concurrentiepositie op de arbeidsmarkt kan plaatsen.<sup>54</sup>

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

Het werken op oproepbasis kan in gevallen tot inkomensonzekerheid leiden bij jongeren. Belangrijk punt is dat jongeren, scholieren en studenten alleen op basis van een oproepcontract kunnen werken indien zij gemiddeld op jaarbasis maximaal 16 uur per week werken. Het gaat hierbij dus om een bijbaan. De uitzondering ziet dus niet op jongeren die met een voltijdsbaan in hun levensonderhoud moeten voorzien. Daarnaast geldt voor jongeren tot 21 jaar dat ouders verplicht zijn om te

<sup>54</sup> HvJ EU 19 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:566 (*Abercrombie*).

voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding. Voor studenten geldt dat het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs de afgelopen jaren is verbeterd. Het leenstelsel is immers afgeschaft en studenten kunnen weer aanspraak maken op een basisbeurs. Dit maakt dat studenten voor hun levensonderhoud minder afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid.

Van de gelegenheid van dit nader rapport is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel Flex aan het voorgestelde artikel II, onderdeel A, waarmee artikel 8 van de Waadi wordt gewijzigd, een onderdeel toe te voegen dat voorziet in de mogelijkheid om specifieke maatregelen te treffen voor mensen met een arbeidsbeperking die ter beschikking worden gesteld (niet zijnde payroll).

Aanleiding hiervoor is geweest de reactie van Cedris op de internetconsultatie van het wetsvoorstel Flex waarin zorgen zijn geuit over de voorgestelde aanpassingen in de Waadi. Deze zorgen zien op de mogelijke gevolgen voor de groep mensen in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven. De zorgen en specifieke maatregelen zijn besproken met sociale partners betrokken bij de Cao Aan de slag en zij hebben aangegeven zich hierin te kunnen vinden.

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

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

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

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

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