

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie

Uw referentie

Datum 16 augustus 2023
Betreft Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 14 juli 2023 is het *Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers* voor advies aan het Adviescollege toetsing regelruk (ATR) voorgelegd. Het verzoek is om uiterlijk 4 september 2023 te adviseren. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan.

Context en aanleiding

Volgens het kabinet is de huidige mate van flexibilisering op de arbeidsmarkt te ver doorgeschoten. De huidige mate van flexibilisering zorgt voor ongelijke uitkomsten voor bepaalde groepen werknemers, in het bijzonder voor de groep flexwerkers. Zij hebben te weinig zekerheid over werk en inkomen. Flexwerk raakt hen ook bij gezinsvorming, huisvesting, mantelzorg en de mogelijkheden tot het combineren van een tweede baan met het flexwerk. De huidige mate van flexibilisering leidt volgens het kabinet tot ongewenste uitkomsten op drie aspecten: het persoonlijke leven van werknemers, de samenleving (risico op tweedeling en kansenongelijkheid) én de economie (onder meer risico's voor de groei en innovatiekracht van Nederland). Flexibilisering wordt volgens de onderliggende analyses niet alleen door economische ontwikkelingen bepaald. Ook de wetgeving is er mede debet aan. Daarom is een wijziging van de bestaande wet- en regelgeving noodzakelijk om de problemen als gevolg van flexwerk terug te dringen. Het wetsvoorstel heeft twee doelen. Ten eerste moeten de nieuwe maatregelen de zekerheid van flexibele werknemers vergroten. Ten tweede moeten de maatregelen het concurrentieverschil tussen flexibele arbeid en het vast contract, en tussen uitzendwerk en de andere vormen van flexibele arbeid verkleinen.

Inhoud

Het wetsvoorstel bevat verschillende aanpassingen in de wetgeving voor flexwerk, uitzendarbeid en tijdelijk werk:

- Allereerst wijzigt het wetsvoorstel de ketenbepaling in de wet. De hoofdregel blijft dat werkgevers in maximaal 3 jaar maximaal 3 tijdelijke (elkaar opvolgende) contracten kunnen aanbieden en daarna een vast contract moeten aanbieden. Het wetsvoorstel bevat voorstellen om de hoofdregel te versterken, door bijvoorbeeld de mogelijkheid bij cao tot afwijking van de hoofdregel te schrappen en de introductie van een administratieve vervaltermijn van vijf jaar in plaats van de huidige onderbrekingstermijn

van zes maanden. Daardoor wordt de draaideur waarbij werknemers na korte onderbreking weer opnieuw via tijdelijke contracten gaan werken, dichtgezet. Deze wijzigingen van de ketenbepaling moeten flexwerkers meer baanzekerheid bieden.

- Het wetsvoorstel wil ook de inkomens- en roosterzekerheid van flexwerkers verbeteren. Het verbiedt daartoe onder meer oproepcontracten en min/max-contracten.
- Het voorstel wil ten derde de positie van uitzendkrachten verbeteren door geen concurrentie meer op arbeidsvoorwaarden tussen uitzendkracht en werknemer bij de inlener toe te staan en de meest onzekere uitzendfasen te verkorten. Zo wordt Fase A van de uitzendverhouding naar 52 weken teruggebracht en fase B naar twee jaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Probleemanalyse

De beschrijving van de probleemanalyse is helder. De huidige mate van flexibilisering op de arbeidsmarkt is volgens het kabinet te ver doorgeschoten. Het aandeel flexwerk op de arbeidsmarkt in Nederland bedraagt inmiddels ruim 40%, terwijl dit aandeel in Europa gemiddeld onder de 30% blijft. Flexibilisering van arbeid heeft naar gebleken negatieve effecten op het persoonlijke leven van flexibele arbeidskrachten (bijvoorbeeld ten aanzien van gezinsvorming, huisvesting, mantelzorg en de mogelijkheden tot het combineren van een tweede baan met het flexwerk). Verder heeft de huidige mate van flexibilisering negatieve effecten op de samenleving (risico op tweedeling en kansenongelijkheid) en de economie (beperking innovatiekracht en economische groei). Het oordeel van het kabinet is mede gebaseerd op adviezen van de Commissie Regulering van werk (de Commissie 'Borstlap'), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en de Sociaal Economische Raad (SER).¹ De toelichting maakt duidelijk dat flexibilisering niet alleen door economische ontwikkelingen wordt bepaald, maar dat ook de wetgeving daar debet aan is. Daarom is een wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk om de problemen als gevolg van flexwerk terug te dringen.

Doel

Het wetsvoorstel heeft twee doelen. Ten eerste moeten de nieuwe maatregelen de zekerheid van flexibele werknemers vergroten. Die verbetering betreft drie aspecten: (1) meer perspectief op een contract voor onbepaalde tijd; (2) meer werk- en inkomenszekerheid; en (3) meer roosterzekerheid.

Het tweede doel van het voorstel is om het concurrentieverschil tussen flexibele arbeid en het vast contract, en tussen uitzendwerk en de andere vormen van flexibele arbeid te

¹ O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk; SER-advies (2021) Werken zonder armoede

verkleinen. Daardoor zou minder snel uit kostenoverweging voor en tussen verschillende vormen van flexibele arbeid gekozen worden. De toelichting bevat een concrete, toetsbare doelstelling. Het kabinet streeft met het wetsvoorstel, in combinatie met de andere wetsvoorstellen uit het arbeidsmarktpakket², naar een aandeel van flexwerk van rondom het gemiddelde in de EU (dat onder de 30% ligt). Deze concrete norm komt het monitoren en evalueren van het doelbereik ten goede en maakt ook een afgewogen beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk mogelijk.

Middel

Het wetsvoorstel bevat een mix van wijzigingen in de regelgeving inzake de ketenbepaling bij elkaar opvolgende tijdelijke contracten, uitzendwerk en de mogelijkheden tot het afsluiten van nuluren- en min/max contracten. Ook regelt het de uitzonderingen op de (nieuwe) hoofdregels. De beschrijving van het middel (de voorgenomen wijzigingen in de wet) geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Doelbereik

Het wetsvoorstel onderkent dat een weglek van de huidige flexibele contractvormen mogelijk is naar externe inhuur en inschakeling van zzp-ers. Deze weglek is volgens het wetsvoorstel niet volledig uit te sluiten. Het voorstel schetst de maatregelen om dit effect zo veel mogelijk te beperken. Om weglek naar arbeid als zzp-er te beperken verwijst de toelichting naar de in het kader van een ander wetsvoorstel voorgenomen maatregelen, waarmee deze arbeid minder aantrekkelijk wordt: een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het beperken van de zelfstandigenaftrek. Beide maatregelen zullen tot omvangrijke extra regeldruk voor de 1,2 miljoen zelfstandigen leiden. Het college merkt op dat vanuit het perspectief van regeldruk de voorkeur niet moet uitgaan naar het gebruik van extra regeldruk als instrument om doelen te bereiken, zeker niet als de omvang van de extra regeldruk gelet op het te bereiken doel disproportioneel is. Daarvan lijkt in dit geval sprake als de voorgenomen maatregelen enkel dienen om de weglek van flexibele contractvormen naar zzp-arbeid te beperken. De maatregelen treffen namelijk alle zelfstandigen, ongeacht de reden waarom zij voor het werken als zzp-er hebben gekozen. Het college acht het van belang dat in het wetsvoorstel dat de beperkende maatregelen definitief regelt, de proportionaliteit van de extra regeldruk voor zelfstandigen van een toereikende inhoudelijke onderbouwing wordt voorzien.

Het college merkt op dat een risico op weglek onderbelicht blijft. Dit betreft de mogelijkheid voor werkgevers om met jaarurencontracten te werken.³ Op dit moment wordt er van deze mogelijkheid niet veel gebruik gemaakt, omdat er betere (en meer flexibele) alternatieven zijn. Na invoering van de nieuwe maatregelen kan dat anders komen te liggen. Weliswaar moet er met het wetsvoorstel binnen het jaarurencontract een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid per kwartaal overeengekomen

² De andere voorstellen zijn; eerder duidelijkheid over de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote ondernemingen voor langdurig zieken; een crisisregeling personeelsbehoud; de regels voor het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen worden verduidelijkt en schijn-zelfstandigheid wordt verminderd; 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.

³ Het gaat om de mogelijkheid om een overeenkomst met werknemers af te sluiten waarbij een totaal aantal uren per jaar wordt afgesproken. De *Commissie Regulering van werk* (de Commissie 'Borstlap') heeft geadviseerd deze mogelijkheid te schrappen.

worden, maar de contractvorm biedt desalniettemin nog redelijk veel ruimte tot een flexibele invulling ervan. Dat komt doordat het wetsvoorstel – anders dan bij de andere in het wetsvoorstel geregelde contractvormen – voor de roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid met open normen werkt. Hierdoor kan de contractvorm nog steeds een mogelijkheid bieden tot een flexibele inzet van arbeid en een afwenteling van kosten en risico's.⁴ De weglek die hierdoor wordt veroorzaakt, mag daarom niet onbesproken blijven.

1.1 Het college adviseert een nadere onderbouwing van het doelbereik van de voorgenomen maatregelen nu een weglek naar het werken met een jaarurennorm c.q. jaarurencontract niet is uit te sluiten.

2 Minder belastende alternatieven

De toelichting bespreekt mogelijke alternatieven voor de voorgenomen maatregelen. Die alternatieven zijn zelfregulering, publiekscampagnes, een verdergaande aanpassing van het systeem van premiedifferentie voor de diverse (tijdelijke) contractvormen en inkomensmaatregelen in de vorm van toeslagen en sociale zekerheid (bijvoorbeeld WW-uitkeringen). De toelichting geeft verschillende redenen waarom deze alternatieven niet de voorkeur verdienen. Deze redenen zijn bijvoorbeeld dat er onvoldoende effect van wordt verwacht, de oorzaak die gelegen is in de wetgeving er niet mee wordt weggenomen, of de wetgeving als gevolg van het alternatief te complex zou worden (wat bij verdergaande premiedifferentiatie het geval zou zijn). De bespreking en weging van de alternatieven geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

Algemeen

De huidige regelgeving rondom flexwerk is complex. Die complexiteit heeft diverse oorzaken. Ten eerste heeft de regelgeving een hybride karakter. Zij is namelijk deels dwingend (publiek) recht, maar daarnaast bieden onderdelen van de wet de mogelijkheid tot afwijking ervan bij cao. De tweede oorzaak van de complexiteit is dat de wetgeving vele uitzonderingen op de hoofdregels kent, en vervolgens weer uitzonderingen op de uitzonderingen. Ten derde is de regelgeving gelaagd: zij omvat een wet, besluiten en ministeriële regelingen. De stapeling van de regelgeving en de ingewikkeldheid ervan betekenen dat het voor grote groepen werknemers en werkgevers niet goed mogelijk is om zonder deskundige hulp en ondersteuning alle relevante wettelijke verplichtingen te kennen en na te leven. In die zin is de regelgeving voor hen beperkt werkbaar. Het voorliggende wetsvoorstel schrapt weliswaar een aantal contractvormen (min/max- en nulurencontract) en beperkt de mogelijkheden om bij cao van onderdelen van de wet af te wijken. Desalniettemin wordt de regelgeving daarmee niet eenvoudiger en beter werkbaar. Dat komt omdat de complexiteit en stapeling per saldo ondanks alle wijzigingen niet veranderd. Het wetsvoorstel leidt ook structureel tot extra regeldruk voor bedrijven en burgers (zie onder 4).

⁴ Reacties in de internetconsultatie lijken te wijzen op een weglek naar deze contractvorm.

Werknemers

De toelichting besteedt veel aandacht aan het doenvermogen van de werknemer. Ondanks het voorgaande concludeert zij dat de wet voor veel werknemers (zonder hulp) doenbaar is. Het college merkt op dat dit oordeel de doenbaarheid voor alle werknemers in Nederland betreft. Het voorstel is echter voor een grote groep werknemers (circa 60%) niet relevant, omdat zij geen flexwerker of uitzendkracht zijn. Daarmee is de toelichting in zekere zin enigszins misleidend. De doelgroep van de wet is de flexwerker en de uitzendwerknemer. Daarvan geeft de toelichting terecht aan dat zij met stress en onzekerheid te maken hebben en daardoor kwetsbaar zijn. De toelichting concludeert dat deze kwetsbaarheid hulp en ondersteuning aan de doelgroep noodzakelijk maakt. Het brengt daarmee in feite ook tot uitdrukking dat de wet voor de doelgroep van de wet niet zonder hulp en ondersteuning is te begrijpen en uit te voeren. Het feit dat de werkgever primair met de nieuwe wet in actie moet komen, maakt dat niet anders. De flexibele arbeidskracht moet immers in staat zijn de juistheid van het handelen van zijn werkgever/opdrachtgever te controleren en – waar opportuun – het handelen van zijn werkgever te accorderen. Ook het beoogde resultaat van de nieuwe wet (minder stress, meer zekerheid) maakt dat niet anders: de wet zal namelijk eerst een correcte toepassing moeten krijgen voordat de doelgroep dat resultaat kan ervaren. Gezien het voorgaande is daarom aanscherping en verduidelijking van de toelichting op het punt van het doenvermogen van werknemers aangewezen.

3.1 Het college adviseert de toelichting op het onderdeel doenvermogen van werknemers aan te passen en daarin tot uitdrukking te brengen dat (1) de wet voor werknemers met een vast contract niet relevant (en daardoor doenbaar) is, en (2) de wet voor de gehele doelgroep van flexwerkers en uitzendwerknemers niet zonder hulp en ondersteuning is te begrijpen en uit te voeren en daarom slechts met hulp en ondersteuning doenbaar is.

De groep kwetsbare werknemers moet dus hulp en ondersteuning krijgen. Volgens de toelichting gebeurt dit onder meer met informatiecampagnes (Rijksoverheid.nl en sociale media) en via partijen als vakbonden en het juridisch loket.

Werkgevers

Voor werkgevers is een toets op de uitvoerbaarheid uitgevoerd. Dit is gebeurd met een mkb-panelgesprek en met gesprekken met uitzendbureaus. Daarnaast is er contact geweest met brancheorganisaties en vakorganisaties. Het algemene beeld uit de gesprekken is dat de nieuwe wetgeving – soms echter met hulp en ondersteuning – werkbaar is. De naleving zal niet op alle onderdelen van de wet van harte gaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de naleving van de administratie-eisen die aan de inzet van studenten en scholieren zullen worden gesteld.

De toelichting geeft aan dat het met name voor kleine werkgevers een klus is om de nieuwe regels eigen te maken en er vervolgens naar te handelen. De wet sluit daarom zo veel als mogelijk aan bij de bestaande regelgeving en wat nu al gebruikelijk is. Het college vindt dit opmerkelijk, omdat het voorbij gaat aan de elders in de toelichting geschetste complexiteit van de bestaande regelgeving en praktijk. Ook moeten onderdelen van de nieuwe wet nog door de sociale partners worden uitgewerkt en moet worden gezorgd voor zorgvuldige communicatie en hulpstructuren (bijvoorbeeld de AWWN-werkgevers-

lijn). Deze maatregelen zijn nodig om de werkbaarheid van de nieuwe wet voor bedrijven te bevorderen. Zoals hiervoor al vermeld, blijft de regelgeving voor werkgevers echter complex.

4 Berekening regeldrukgevolgen

Naast hogere loonkosten voor werkgevers heeft het wetsvoorstel ook gevolgen voor de regeldruk voor werkgevers, zo ook voor werknemers. In de toelichting is daarom een paragraaf gewijd aan de gevolgen voor de regeldruk. De paragraaf bevat een beschrijving en een raming van de omvang van de regeldruk.

Werkgevers (bedrijven)

Het wetsvoorstel leidt tot eenmalige kennisnemingskosten voor bedrijven (werkgevers). Die zijn geraamd op € 3,4 miljoen. Voor de wijziging van de ketenbepaling zijn eenmalige aanpassingskosten van de te gebruiken software voorzien (€ 0,2 miljoen). De omzetting van oproepcontracten naar basiscontracten vergt van werkgevers circa € 4 miljoen aan eenmalige regeldruk. Het controleren of studenten en scholieren aan de eisen voldoen leidt voor werkgevers tot een extra structurele regeldruk van circa € 3,8 miljoen. De structurele regeldruk als gevolg van het wetsvoorstel voor uitzendwerkgevers (beoordelen gelijkwaardigheid arbeidsvoorwaarden) is geraamd op € 3,2 miljoen. Het totaal aan regeldruk voor werkgevers is daarmee eenmalig € 7,6 miljoen en structureel € 7,3 miljoen.

Werknemers (burgers)

Voor werknemers worden eenmalige kennisnemingskosten voorzien ter grootte van € 3,2 miljoen. Ook zijn er de eenmalige kosten van het lezen van de nieuwe basiscontracten en het ondertekenen ervan. Deze zijn geraamd op € 0,5 miljoen. De totale eenmalige regeldrukkosten voor burgers (werknemers) bedragen daarmee € 3,7 miljoen. De structurele regeldruk voor studenten en scholieren is op € 0,7 miljoen geraamd.

Dictum

De probleemanalyse, de maatregelen en het doel ervan zijn in het wetsvoorstel helder beschreven. Het college onderkent op basis van de gegeven toelichting de noodzaak tot wijziging van de bestaande regelgeving. Het college ziet - anders de huidige toelichting tot uitdrukking brengt - niet alleen een risico op weglek van de huidige contractvormen naar externe inhuur en inhuur van zzp-ers. Er is ook een risico op weglek naar de jaarurennorm c.q. het jaarurencontract. Dit risico blijft in de toelichting onderbelicht. Het doelbereik (meer werk- en inkomenszekerheid) zou met deze weglek nog wel eens verder in gevaar kunnen komen. Zou dit risico zich effectueren dan zullen de opbrengsten van het wetsvoorstel wel eens beperkt kunnen zijn, terwijl de extra kosten (de extra regeldruk) hoog zijn. Daarom is een aanvullende onderbouwing van het doelbereik noodzakelijk, toegespitst op een mogelijke weglek naar de jaarurennorm c.q. het jaarurencontract. Ook is een verduidelijking van het oordeel over en de onderbouwing van de doenbaarheid voor werknemers gewenst.

Gezien het voorgaande is het dictum:

Het wetsvoorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om meer zekerheid aan flexwerkers te bieden. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen op onderdelen nog onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hooachtend,



w.g.


Voorzitter
Secretaris