

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG  
Ontvangen 19 december 2025

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is de Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng. De beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het verslag.

| Inhoudsopgave                                                                                        | blz. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| I. Algemeen                                                                                          |      |
| 1. Inleiding                                                                                         | 1    |
| 2. Doel en aard van de maatregelen                                                                   | 6    |
| 3. Tijdelijke arbeid                                                                                 | 15   |
| 4. Oproep                                                                                            | 24   |
| 5. Uitzendarbeid                                                                                     | 42   |
| 6. Rechtsbescherming                                                                                 | 54   |
| 7. Uitvoering, toezicht en handhaving                                                                | 54   |
| 8. Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën, en Caribisch Nederland | 56   |
| 9. Consultatie en adviezen                                                                           | 64   |
| 10. Inwerkingtreding en overgangsrecht                                                               | 67   |

I. Algemeen

1. Inleiding

*De leden van de NSC-fractie lezen in de aanleiding dat dit wetsvoorstel de zekerheid voor werknemers op een flexibel contract beoogt te verbeteren, en daarmee ook beoogt bij te dragen aan de vermindering van de verschillen tussen flexwerkers en werknemers met een vast contract. Tevens lezen deze leden dat er in het arbeidsmarktpakket ook andere wetsvoorstellen zijn die beogen de wendbaarheid voor werkgevers binnen het vaste contract te vergroten. Deze leden is echter niet duidelijk*

*in welke wetsvoorstellen van het arbeidsmarktpakket dan ook concrete maatregelen worden genomen om de wendbaarheid binnen het vaste contract te vergroten voor werkgevers. Deze leden vragen de regering daarom of zij aan kan geven in welke wetsvoorstellen van het arbeidsmarktpakket concrete maatregelen worden genomen om het vaste contract wendbaarder te maken voor werkgevers.*

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers (wetsvoorstel Flex) is onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket, dat resultaat is van intensieve en constructieve gesprekken met sociale partners. Het arbeidsmarktpakket heeft tot doel om zowel de zekerheid van werkenden te vergroten, als de wendbaarheid van werkgevers te verhogen. In het arbeidsmarktpakket is daarom ook een aantal wetsvoorstellen opgenomen die zich richten op de wendbaarheid van werkgevers: het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers en het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis.

Het arbeidsmarktpakket bevat naast een zestal grote wetsvoorstellen, waaronder de bovengenoemde wetsvoorstellen en het onderhevige wetsvoorstel, ook andere voorstellen die de wendbaarheid van werkgevers beogen te vergroten. Zo is met ingang van 1 januari 2025 het Besluit Wfsv aangepast.<sup>1</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 leden van de **VVD-fractie** vragen hoe de regering de kritiek van de Raad van State duidt dat van een fundamentele hervorming geen sprake is en dat vooral de mogelijkheden voor flexwerk worden beperkt, zonder het vaste contract aantrekkelijker of wendbaarder te maken.*

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet is gekozen om tegelijk met het beperken van flexwerk, ook stappen te zetten richting meer wendbaarheid van het vaste contract, zoals de commissie-Borstlap beoogde. Waarom is hier niet voor gekozen en zou het niet effectiever zijn om maatregelen op beide vlakken tegelijkertijd te implementeren?*

De regering is van mening dat er stappen worden gezet om het vaste contract aantrekkelijker dan wel wendbaarder te maken. Dit gebeurt door middel van het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers en het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Belangrijk daarbij is dat ook werkgeversorganisaties menen dat deze maatregelen de wendbaarheid vergroten en zelf betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het arbeidsmarktpakket.

Deze wetsvoorstellen, gericht op het vergroten van wendbaarheid, bevinden zich in een andere fase dan het wetsvoorstel Flex. Naar hun aard, vergen deze wetsvoorstellen bovendien een intensievere betrokkenheid van de uitvoering. Dat maakt dat het langer duurt voordat deze wetsvoorstellen inwerking kunnen treden. De uitvoering dient zijn systemen hierop aan te passen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen heeft een dictum C gekregen van de afdeling Advisering van de Raad van State. Het wetsvoorstel personeelsbehoud bij

---

<sup>1</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).

crisis is onlangs ter advisering ingediend bij de Raad van State. De regering heeft ervoor gekozen om de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Flex niet te verknopen aan de inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen, zodat de met het wetsvoorstel Flex beoogde doelen zo spoedig mogelijk kunnen worden bereikt. Iedere andere benadering maakt ook dat elk onderdeel van het arbeidsmarktpakket zou moeten wachten op het onderdeel dat het laatst inwerking treedt. Dat zou geen recht doen aan de urgentie van de problematiek die achter de verschillende voorstellen ligt.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel concreet bijdraagt aan het oplossen van arbeidsmarktkrapte, nu de Raad van State constateert dat dit aspect onvoldoende is uitgewerkt.*

Zoals ook in reactie op het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Flex is aangegeven, is het terugdringen van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt niet het hoofddoel van dit wetsvoorstel. Wel draagt het wetsvoorstel bij aan de bredere aanpak van arbeidsmarktkrapte via een inzet op het verhogen van de kwaliteit van werk in Nederland. Demografische transitie vragen er namelijk om zorgvuldiger om te gaan met de potentiële beroepsbevolking: met de verwachting dat 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. Over het algemeen stelt grotere werkzekerheid werknemers in staat zich beter te ontplooiën en (op de lange termijn) productiever te zijn. Een groot aandeel flexwerkers kan volgens sommige economen ten koste gaan van de productiviteit van een bedrijf en van innovatie in de economie als geheel. Hierdoor kan een beweging richting minder flex en meer vast ook positieve arbeidsmarkteffecten hebben op bedrijven en sectoren. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de werkzekerheid voor flexibele werknemers. 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 van tijdelijke contracten uit te laten voeren. Werknemers in een dergelijke draaideurconstructies stromen vaker uit naar een WW-uitkering of een andere situatie zonder looninkomen.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel zal naar verwachting het gebruik van draaideurconstructies aanzienlijk verminderen.

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de bredere arbeidsmarkthervormingen die nog in voorbereiding zijn, zoals de verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties en de re-integratieverplichtingen bij ziekte. Hoe wordt voorkomen dat maatregelen los van elkaar worden ingevoerd, waardoor samenhang en effectiviteit verloren gaan? Verder vragen deze leden hoe de regering beoordeelt dat de Raad van State heeft gewezen op de beperkte effecten van dit wetsvoorstel zolang fundamentele aanpassingen aan het vaste contract en bredere institutionele hervormingen uitblijven. Flex minder flex en vast minder vast, dat was het uitgangspunt. Graag ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting op de visie van het kabinet op het «vast minder vast» gedeelte en welke concrete stappen genomen zullen worden om dit te bewerkstelligen.*

---

<sup>2</sup> «Tussenpoos ketenbepaling. Onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten», SEO.

Zoals hiervoor uiteengezet is dit wetsvoorstel onderdeel van het arbeidsmarktpakket. Dit pakket is gepresenteerd in de brieven van 5 juli 2022 (Hoofdpijnenbrief arbeidsmarkt) en 3 april 2023 (Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket). Het arbeidsmarktpakket bestaat uit verschillende maatregelen en wetsvoorstellen, die tot doel hebben om werkenden meer zekerheid te bieden en tegelijkertijd werkgevers wendbaarder te maken.

Er zijn ook wetsvoorstellen en andere initiatieven die bijdragen aan de *wendbaarheid van werkgevers*. Verder wordt in het kader van de modernisering van de arbeidsmarkt ook gewerkt aan hervormingen op aanverwante terreinen. Die hervormingen zijn nog in voorbereiding. Zo voorziet het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) er bijvoorbeeld in dat zelfstandige ondernemers tot de AOW-gerechtigde leeftijd verplicht verzekerd worden tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Met de Baz wordt daarnaast bereikt dat de kosten die gepaard gaan met het werken als zelfstandige of als werknemer, gelijk(er) worden getrokken. Een gelijker speelveld tussen verschillende contractvormen is immers belangrijk om te voorkomen dat contractvormen puur gekozen worden vanwege kostenverschillen. De Baz is in september 2025 ingediend voor advies bij de Raad van State<sup>3</sup>.

Ook op andere manieren is de afgelopen tijd gewerkt aan het verminderen van de verschillen in behandeling van contractvormen. Voor wat betreft de pensioenen verwijst de regering allereerst naar maatregelen die al zijn genomen om de pensioenopbouw van flexibele werknemers te bevorderen, zoals het afschaffen van de wachttijd in de pensioenregeling voor de uitzendsector en dat in de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is opgenomen dat payrollwerknemers recht hebben op een adequaat pensioen. Dit heeft bijgedragen aan de afname van het aantal flexibele werknemers zonder pensioenopbouw.<sup>4</sup> Aanvullend hierop is in het wetsvoorstel Flex bepaald dat het pensioen voor uitzendkrachten, en ter beschikking gestelde arbeidskrachten in het algemeen (niet zijnde payroll) marktconform wordt, waardoor deze groep meer pensioen kan gaan opbouwen. Ook verwijst de regering naar het onlangs uitgevoerde Interdepartementale Beleidsonderzoek Pensioenopbouw in Balans (IBO) waar is gekeken naar de effectiviteit van het Nederlandse pensioenstelsel als het gaat om het voorkomen van armoede onder ouderen en het behoud van levensstandaard na pensionering. Verder merkt de regering op dat er de afgelopen jaren een aantal fiscale wijzigingen zijn doorgevoerd die bijdragen aan een gelijker 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% in 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 merkt de regering 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.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 292.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 636.

De regering is dan ook van mening dat al deze trajecten bijdragen aan meer balans op de arbeidsmarkt. De regering benadrukt de samenhang tussen de verschillende trajecten. Het klopt dat verschillende voorstellen zich in een andere fase van het wetgevingsproces bevinden. Maar zou gekozen worden voor een andere aanpak waarbij alles voorstellen tegelijkertijd in werking treden, dan betekent dit per saldo dat veel voorstellen lange tijd zullen moeten wachten totdat het laatste wetsvoorstel kan worden behandeld.

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat volgens de regering de arbeidsmarkt uit balans is geraakt en dat daarom maatregelen noodzakelijk zijn. Onder meer de commissie Borstlap heeft geadviseerd: flex moet minder flex, vast moet minder vast. Deze leden menen echter dat de optelsom van maatregelen in de achterliggende periode ertoe leidt dat de balans doorslaat naar het leveren van zekerheid voor werkenden, waarbij het vergroten van de wendbaarheid van werkgevers is ondergesneeuwd. In hoeverre vindt de regering dat ten aanzien van het minder vast maken van vaste contracten voldoende gebeurt? Is zij bereid hiertoe op korte termijn aanvullende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door de loondoorbetaling bij ziekte te verkorten, het ontslagrecht te herzien of anderszins werkgevers tegemoet te komen?*

Zoals bij bovenstaande antwoorden op de vragen van de fracties van NSC, VVD en D66 uiteengezet, is de regering van mening dat er wel degelijk stappen worden gezet en maatregelen worden voorbereid om de wendbaarheid van het vaste contract te vergroten. De regering is niet bereid de periode van loondoorbetaling en ontslagbescherming bij ziekte te verkorten. 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, de (premie)kosten voor werkgevers en het arbeidsaanbod.<sup>5</sup> Om werkgevers tegemoet te komen, heeft het kabinet een wetsvoorstel in voorbereiding om het medisch advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer leidend te maken bij de toets die UWV uitvoert op het re-integratieverslag. Werkgevers lopen daarmee niet langer het risico om een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting opgedragen te krijgen als zij het medisch advies van hun bedrijfsarts hebben opgevolgd.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen daarnaast in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot de actuele stand van de arbeidsmarkt, waarin sprake is van forse krapte en de positie van de werknemer als gevolg daarvan automatisch steviger wordt ten opzichte van werkgevers.*

Zoals in antwoord op vragen van de VVD-fractie is aangegeven, is het terugdringen van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt niet het hoofddoel van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd is dit wetsvoorstel ook in tijden van arbeidsmarktkrapte noodzakelijk. Ondanks de huidige arbeidsmarktkrapte en de lichte groei van het aantal vaste contracten, zijn geen grote wijzigingen zichtbaar in de contractvormen op de arbeidsmarkt. Nog steeds is Nederland in Europa koploper op het gebied van flexibilisering. Zowel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als de Commissie Regulering van Werk hebben gewaarschuwd dat deze flexibilisering van arbeidsrelaties het Nederlandse verdienvermogen kan ondermijnen. Onderliggende oorzaken zijn dat in vaste arbeidsrelaties meer in menselijk en organisatiekapitaal geïnvesteerd

<sup>5</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).

wordt dan in flexibele arbeidsrelaties. Flexwerkers hebben minder door de werkgever betaalde scholings- en trainingsmogelijkheden. Een (te) grote flexibele schil kan de productiviteit van een bedrijf schaden, maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau (omdat werkgevers minder investeren in opleiding en vaardigheden). Deze wetswijziging beoogt dit juist te voorkomen, ook voor de middellange termijn, waarin de huidige arbeidsmarktkrapte zich anders of minder kan manifesteren.

*De leden van de SGP-fractie vinden het van belang dat de arbeidsmarkt wordt klaargemaakt voor de uitdagingen van de toekomst in plaats van enkel tekortkomingen uit het verleden te repareren. Welke afzonderlijke uitdagingen identificeert de regering en hoe wordt hierop ingezet?*

De regering is het met de SGP-fractie eens dat het arbeidsmarktbeleid verder gaat dan dit wetsvoorstel alleen. Er zijn meerdere uitdagingen de komende tijd, die zien op arbeidsmarktkrapte in het licht van dubbele vergrijzing, het omgaan met arbeidsmigratie, meegaan met ontwikkelingen op het gebied van technologische innovaties, en de achterliggende productiviteitsgroei. Daarom heeft het kabinet meerdere sporen om de arbeidsmarkt klaar te maken voor de toekomst. In de brief van 13 december 2024 is aangegeven dat wordt ingezet op 5 sporen, te weten: 1. het verhogen van de kwaliteit van werk (waar ook dit wetsvoorstel onder valt); 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.<sup>6</sup> Op het onderwerp arbeidsmigratie is recent het Interdepartementaal Beeldsonderzoek «Wat werkt voor de toekomst»<sup>7</sup> verschenen.

Daarnaast heeft het kabinet in de Productiviteitsagenda, aan uw Kamer gezonden op 8 september jongstleden, aangekondigd om een verkenning te starten.<sup>8</sup> De verkenning richt zich op de mogelijkheden om ondernemend gedrag te stimuleren en faciliteren, zodat zelfstandig ondernemers productiever worden. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de ondernemersregelingen en of er maatregelen zijn op fiscaal, arbeidsrechtelijk en sociale zekerheidsgebied die de groei doelstellingen van zelfstandig ondernemers bemoeilijken of juist kunnen faciliteren.

## **2. Doel en aard van de maatregelen**

*De leden van de NSC-fractie onderschrijven het doel van de voorgestelde maatregelen om de zekerheid van flexibele werknemers te verbeteren en het concurrentieverschil tussen flexibele arbeid en het vast contract, en uitzend en andere vormen van flexibele arbeid te verkleinen. Deze leden vragen de regering waarom het wetsvoorstel zich alleen beperkt tot meer zekerheid voor flexwerkers, en wordt dit wetsvoorstel niet als kans aangegrepen om ook het vaste contract wendbaarder te maken.*

Zoals hiervoor in paragraaf 1 uiteengezet, is het wetsvoorstel onderdeel van een breder pakket met hervormingen van de arbeidsmarkt. Dit pakket is gepresenteerd in de brieven van 5 juli 2022 (Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt) en 3 april 2023 (Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket). Het arbeidsmarktpakket bestaat uit verschillende maatregelen en wetsvoorstellen, die tot doel hebben om werkenden meer zekerheid te bieden en tegelijkertijd werkgevers wendbaarder te maken. Deze maatregelen zijn

<sup>6</sup> Kamerbrief Uitwerking plannen arbeidsmarktkrapte en brede arbeidsmarktagenda, Kamerstukken II, 2025/26, 29 544, nr. 1260.

<sup>7</sup> Kamerbrief IBO Arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2025/2026, 29 861, nr. 164.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29 544, nr. 1287.



niet allemaal in één wetsvoorstel gevat, onder andere vanwege de verschillen in de uitvoering en in de doorlooptijden van de wetsvoorbereiding. Dit wetsvoorstel ziet alleen op flexibele arbeid, terwijl andere wetsvoorstellen juist gevolgen hebben voor het vaste contract (contract voor onbepaalde tijd).

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat flexibele arbeid altijd een plek zal behouden binnen het Nederlandse arbeidsstelsel, onder meer voor het opvangen van piek en ziek. Deze leden vragen of de regering kan preciseren in welke situaties flexibele arbeid nog meer een plek kan hebben. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor kiest dit te limiteren op piek en ziek.*

Het belang van wendbaarheid en de rol van flexibiliteit zal altijd van belang blijven bij de regulering van werk. Dit gaat dan inderdaad om het opvangen van pieken in werkdruk of het vervangen van een zieke werknemer. De regering ziet echter bredere toegevoegde waarde voor flexibele arbeid en is niet voornemens om de inzet te limiteren tot het opvangen van piek en ziek. Zo ziet de regering flexibele arbeid als een mogelijkheid om mensen voor een (korte) periode te zien functioneren in hun werk alvorens de keuze te maken om hen voor een langere periode in dienst te nemen. Flexibele arbeid kan ook zorgen voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt als opstap naar een vaste baan.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om te sturen op uitkomsten met betrekking tot het vaste contract, bijvoorbeeld door te normeren dat dit doel op sector- of brancheniveau wordt gehaald. Deze leden merken op dat de motie van het lid Patijn (Kamerstuk 36 600 XV, nr. 38) is aangenomen die de regering verzoekt om het doel vast te leggen dat in 2028 het aandeel vaste contracten op de werkzame beroepsbevolking 70% bedraagt.*

Duidelijk is dat met ruim 40 procent<sup>11</sup> flexibel werk in Nederland de arbeidsmarkt nog steeds een fors aandeel flexibele arbeid heeft, ook internationaal gezien. Binnen de EU is het gemiddelde aandeel flexibel werk minder dan 30 procent.<sup>12</sup> Dit EU-gemiddelde is ook de richting waar de regering met het arbeidsmarktpakket naar streeft en zich op richt. Met dit wetsvoorstel zetten we een belangrijke stap in die richting, zonder dat we dit vastleggen op wetsniveau. Dat wettelijk vastleggen van een harde grens is overigens geen sinecure en garantie dat de praktijk deze cijfers dan daadwerkelijk haalt. Uit de verkenning naar het uitzendverbod blijkt dat hier nog de nodige uitvoerings- en handavingskwesties spelen. Hiervoor is een aparte wet nodig die publiekrechtelijke handhaving mogelijk maakt. Een ander punt is dat voor werknemers voorafgaand niet duidelijk is of een beroep kan van slagen heeft. Aangezien op dit moment ook niet is vastgelegd hoe de inhuur dient te worden berekend en hoe een werkgever een weergave dient te geven van het personeelsbestand en de inhuur waarvoor een verplicht percentage in dienst geldt.

<sup>9</sup> SER, (2021) sociaaleconomisch beleid 2021–2025.

<sup>10</sup> O.a. Commissie Regulering van Werk (2020), DNB (2021), De toekomst van de arbeidsmarkt, p. 10.

<sup>11</sup> CBS Ontwikkelingen flexwerk.

<sup>12</sup> OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, Bijlage 5 van het rapport van de Commissie Regulering van werk.

De regering merkt overigens op dat het nu al mogelijk is voor cao-partijen om een streefpercentage op te nemen voor vaste contracten. Om zo op sectoraal niveau naar dit soort streefpercentages toe te bewegen.

*Tevens vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of is overwogen om het hoge en het lage Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf)-tarief budgetneutraal verder uit elkaar te brengen. Deze leden vragen naar de afwegingen hierbij. Deze leden vragen hoeveel de hoge AWf-premie moet stijgen als de lage AWf-premie met 0,1%-punt, 0,2%-punt en 0,5%-punt daalt. Ook vragen deze leden hoeveel meer vaste contracten dit zou opleveren.*

De regering heeft in het kader van dit wetsvoorstel niet overwogen om het verschil van 5 procentpunt tussen de lage- en de hoge AWf-premie aan te passen. Het verschil tussen de premies is gebaseerd op het instroomrisico in de WW, wat voor werknemers met een flexibel contract hoger ligt dan voor werknemers met een vast contract. Er is geen reden om aan te nemen dat deze risico's wijzigen naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

Uit gegevens over de premieafdrachten is bekend dat de grondslag van het lage AWf-tarief ongeveer 80 procent van het totaal is, en de grondslag van het hoge AWf-tarief ongeveer 20 procent. Dat betekent dus dat een budgetneutrale verlaging van de lage premie leidt tot een vier keer grotere stijging van de hoge premie. Bij een daling van de lage premie met 0,1, 0,2 of 0,5 procentpunt moet de hoge premie dus stijgen met 0,4, 0,8 en 2,0 procentpunt. Hoeveel extra vaste contracten dit oplevert, is niet bekend.

In hoeverre het verschil van 5 procentpunt daadwerkelijk een prikkel is voor werkgevers om bijvoorbeeld (eerder) vaste contracten aan te bieden is een onderzoeksvraag die wordt meegenomen in de evaluatie van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Dat onderzoeksrapport zal begin 2026 aan uw Kamer worden toegezonden.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe de regering voorkomt dat de balans doorslaat: meer regels voor flexwerk, zonder dat vaste contracten aantrekkelijker worden.*

Zoals bij eerdere vragen hierboven aangegeven, is dit wetsvoorstel onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket, waarin ook maatregelen zijn opgenomen om werkgevers meer wendbaarheid te geven. Hierbij wordt verwezen naar het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers en het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis.

Flexibel werken blijft dus mogelijk, bijvoorbeeld via uitzendcontracten en bandbreedte contracten, en er is reeds flexibiliteit mogelijk in het vaste contract. Vijf jaar na inwerkingtreding van elk wetsvoorstel in het arbeidsmarktpakket zal verder een evaluatie plaatsvinden, waarbij zal worden gezien of de doelen van de wet zijn behaald en wordt bekeken of er verdere (ongewenste) effecten zijn opgetreden ten gevolge van de wet. Aanvullend zal voor het arbeidsmarktpakket een arbeidsmarktmonitor worden opgezet, zodat de regering doorlopend een vinger aan de pols kan houden over hoe de arbeidsmarkt ervoor staat. Het doel van deze monitor is ten eerste om te monitoren of de doelen van het arbeidsmarktpakket (meer zekerheid voor werkenden en meer wendbaarheid voor werkgevers) worden bereikt. Ten tweede beoogt de monitor bij te dragen aan de evaluaties van de zes losse wetswijzigingen van het arbeidsmarktpakket, o.a. door nulmetingen uit te voeren. En tot slot beoogt de monitor



om doorlopend de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te monitoren, onder andere om onbedoelde effecten in kaart te brengen.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat dit wetsvoorstel de bewuste keuzevrijheid van mensen die flexibel willen werken, bijvoorbeeld studenten en scholieren, belemmert.*

Er zijn voldoende contractvormen die werknemers flexibiliteit geven, zoals bijvoorbeeld het nieuwe bandbreedtecontract, tijdelijk contract of contracten met een jaarurennorm. Daarbij is relevant dat werknemers binnen het bandbreedtecontract op basis van vrijwilligheid meer kunnen werken, boven de bandbreedte of buiten de overeengekomen beschikbare uren. Dit kan alleen niet door de werkgever verplicht worden. Daarbij behoudt dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor minderjarigen, studenten en scholieren met een bijbaan om op oproepbasis te blijven werken als zij dat willen. De uitzondering voor minderjarigen, scholieren en studenten wordt gecombineerd met een urencriterium (op basis van een gemiddeld aantal uren per week op jaarbasis). Zo wordt gegarandeerd dat het beperkt blijft tot minderjarigen, scholieren en studenten in een bijbaan. Werknemers met een grotere baan krijgen de zekerheden die daarbij horen. Voor werknemers met een baan met meer uren die flexibel willen werken biedt het nieuwe bandbreedtecontract voldoende flexibiliteit.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan kwantificeren hoeveel banen verloren dreigen te gaan door de afschaffing van nulurencontracten en de striktere ketenregeling.*

De leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen dat een afname van de mogelijkheden voor flexibele arbeid leidt tot een afname van werkgelegenheid én tot een ongewenste verminderde dynamiek op de arbeidsmarkt. Uit de Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz), die in 2015 in werking is getreden, volgt dat met name door aanscherping van de ketenregeling de uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit van werknemers juist is afgenomen. Meer zekerheid voor werknemers heeft via de Wwz dus geleid tot meer activiteit. Daarnaast heeft het CPB – meer algemeen – op basis van internationale studies geconcludeerd dat flexibilisering op de lange termijn niet blijkt te leiden tot een significante toename van de werkgelegenheid.<sup>13</sup> Ook onderzoek in opdracht van DNB geeft aan dat flexibilisering weliswaar leidt tot meer dynamiek, omdat de baancreatie toeneemt, maar dat de baandestructie ook toeneemt, waardoor flexibilisering dus ook negatieve effecten op de arbeidsmarkt kan hebben.<sup>14</sup> Ook kan excessieve flexibilisering volgens de Commissie Regulering van werk het Nederlandse verdienvermogen ondermijnen. Al met al zijn er dus verschillende empirische signalen die de regering het vertrouwen geven dat dit wetsvoorstel geen negatief effect zal hebben op het aantal banen. De langdurig aanhoudende krapte van de afgelopen jaren versterkt dit vertrouwen. Zoals hiervoor uiteengezet bij eerdere vragen van de VVD-fractie helpt het voorstel ook de kwaliteit van werk in Nederland te verhogen, wat de arbeidsproductiviteit naar verwachting verhoogt.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere arbeidsmarktwetgeving in voorbereiding, en waarom de beoogde samenhang met hervormingen van het vaste contract ontbreekt.*

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket. De verschillende wetsvoorstellen hebben allemaal hun eigen tijdspad. Het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsver-

<sup>13</sup> CPB, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, (2016). p. 139.

<sup>14</sup> DNB, De toekomst van de arbeidsmarkt, (2021). p. 12–13

moeden ligt ter behandeling in de Tweede Kamer. De Raad van State heeft onlangs advies gegeven over het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers. Het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis en het wetsvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen zijn voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Zoals eerder aangegeven ziet een deel van deze wetsvoorstellen op de wendbaarheid van het vaste contract.

*De leden van de **CDA-fractie** hebben vragen over de samenhang van de verschillende onderdelen van het arbeidsmarktpakket. Deze leden vragen wanneer de andere voorstellen gereed zijn voor behandeling en dan met name de wetsvoorstellen die zien op personeelsbehoud bij crisis en op de re-integratie verplichtingen in het tweede ziektejaar. Zij menen dat deze voor de beoogde balans van meer zekerheid voor werkenden en meer wendbaarheid voor werkgevers noodzakelijk zijn. Deze leden menen dat idealiter de verschillende wetsvoorstellen in samenhang behandeld en ingevoerd worden. Daartoe heeft ook de SER recent opgeroepen. In dat licht krijgen deze leden signalen van werkgevers dat zij steeds meer aanlopen tegen de lasten en verplichtingen van het werkgeverschap en zij het moeilijker vinden om «goed werkgever» te zijn. Zij vragen hoe de regering dit alles ziet.*

De regering deelt het standpunt van de CDA-fractie dat het arbeidsmarktpakket in samenhang dient te worden gezien. De Raad van State heeft een kritisch dictum C gegeven op het wetsvoorstel over de tweede spoor re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar voor kleine en middelgrote werkgevers. De regering kijkt samen met sociale partners naar dit advies. Het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is eind september 2025 aangeboden ter advisering aan de Raad van State. De maatregelen in deze wetsvoorstellen zijn niet in één wetsvoorstel opgenomen, onder andere vanwege de verschillen in de uitvoering en in de doorlooptijden van de wetsvoorbereiding. De regering heeft aandacht voor de lasten en verplichtingen rondom het werkgeverschap. Het ondernemingsklimaat in Nederland staat onder druk en de toegenomen regeldruk is daarbij een belangrijke factor. Daarom heeft dit kabinet onlangs een nieuwe aanpak van regeldruk aangekondigd. Daaronder vallen een aantal acties, zoals het opzetten van een taskforce regeldrukvermindering en het organiseren van een hackathon om regeldruk te verminderen. Daarnaast loopt het Actieprogramma Minder Druk Met Regels onverminderd door. Zie voor een toelichting hierop de kamerbrief Stand van zaken ten aanzien van het versterken van het ondernemingsklimaat en aanpak vermindering regeldruk voor ondernemers van 5 september 2025.<sup>15</sup> Uiteraard hebben beide initiatieven ook aandacht voor het onderhavige wetsvoorstel, en is dit wetsvoorstel ook uitgewerkt met het uitgangspunt om zo min mogelijk regels toe te voegen.

*De leden van de CDA-fractie vragen naar de context van het SER-advies destijds in relatie tot de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de economie. De effecten van de vergrijzende bevolking op de arbeidsmarkt zijn nu en naar verwachting de komende jaren dominant aanwezig. Dat uit zich in personeelstekorten in vele sectoren. Deze leden vragen of dat nog consequenties heeft voor de noodzaak werkenden verder contractueel te beschermen, nu zij immers gemakkelijker ander werk kunnen vinden en werkgevers alleen met aantrekkelijke voorwaarden personeel kunnen werven en behouden.*

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2025–2026, 32 637, nr. 706.

Zoals ook in antwoord op vragen van de VVD-fractie en SGP-fractie is aangegeven, is het terugdringen van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt niet een hoofddoel van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd maakt de arbeidsmarktkrapte dit wetsvoorstel niet minder noodzakelijk. Nog steeds is Nederland in Europa koploper op het gebied van flexibilisering. Zowel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als de Commissie Regulering van Werk hebben gewaarschuwd dat deze flexibilisering van arbeidsrelaties het Nederlandse verdienenvermogen kan ondermijnen. Onderliggende oorzaak is dat in vaste arbeidsrelaties meer in menselijk en organisatiekapitaal geïnvesteerd wordt dan in flexibele arbeidsrelaties. Een (te) grote flexibele schil kan ook de productiviteit van een bedrijf schaden, maar ook de Nederlandse productiviteit op macroniveau (omdat werkgevers minder investeren in opleiding en vaardigheden).

*Daarnaast zijn er technologische ontwikkelingen, zoals AI, die de inhoud van banen doet veranderen. De leden van de CDA-fractie vragen of niet andere maatregelen, zoals het stimuleren van leven lang ontwikkelen, belangrijker zijn of worden voor werk- en inkomenszekerheid van werkenden dan de contractuele bescherming.*

De regering is het met de CDA-fractie eens dat dit wetsvoorstel alleen niet voldoende is om de arbeidsmarkt klaar te maken voor de toekomst. De regering streeft ernaar om mensen te ondersteunen richting beroepen waar hun kennis en vaardigheden optimaal worden benut, en die bijdragen aan de opgaven waar Nederland voor staat. Daarom werkt het kabinet aan betere dienstverlening op het gebied van werk en scholing via de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Ook zorgen we dat leerlingen en studenten vaardigheden en kennis opdoen voor goede perspectieven op de toekomstige arbeidsmarkt. We leiden op voor het Nederland van morgen door opleidingen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven en strategische tekortsectoren te prioriteren. Deze aanpak staat verder uitgewerkt in de brede arbeidsmarktagenda. Tegelijkertijd is de realiteit dat werkgevers meer investeren in leven lang ontwikkelen bij hun vaste personeel dan bij flexibel personeel, terwijl juist die laatste groep deze investeringen waarschijnlijk harder nodig heeft.<sup>16</sup> Het beter contractueel beschermen van groepen op de arbeidsmarkt kan dus ook een positief effect hebben op het stimuleren van leven lang ontwikkelen en daarmee ook bijdragen aan de baan- en ontwikkelkansen van deze groepen op een veranderende arbeidsmarkt.

*De leden van de CDA-fractie vragen naar de recente ontwikkeling van contracten voor onbepaalde tijd. Kan de regering aangeven hoeveel werknemers een contract voor onbepaalde tijd of een tijdelijk contract met uitzicht op vast hebben, uitgezonderd de groep studenten en scholieren met een bijbaan?*

In het tweede kwartaal van 2025 waren er 8.291.000 werknemers, waarvan 5.582.000 met een vaste arbeidsovereenkomst, en 2.709.000 met een flexibele arbeidsovereenkomst. Daarvan hadden 629.000 mensen een tijdelijke arbeidsovereenkomst met uitzicht op vast.<sup>17</sup> Van het aantal flexibele werknemers betreft het 1.080.000 werknemers die formeel onderwijs volgt; ruim één derde van de flexibele werknemers is dus student of scholier. 587.00 van deze studenten en scholieren hebben een baan van minder dan 12 uur in de week.<sup>18</sup> Hoewel het aantal vaste

<sup>16</sup> O.a. ROA, Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, (2018) p. 75–76.

<sup>17</sup> StatLine - Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring.

<sup>18</sup> StatLine - Arbeidsdeelname; jongeren (15 tot 27 jaar).

arbeidsovereenkomsten is gestegen en het aantal flexibele arbeidsovereenkomsten (licht) is gedaald, is Nederland nog steeds koploper in Europa wat betreft mate van flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>19</sup>

*De leden van de **SP-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat de regering omschrijft dat een van de doelen van dit wetsvoorstel is om het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd te versterken. Deze leden vragen hoe dit perspectief op een contract voor onbepaalde tijd daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Welke doelstellingen zijn hiervoor opgesteld, wanneer kan worden geconcludeerd dat het doel is behaald? Welk toezicht is hierop gedurende de implementatie van het wetsvoorstel en daarna? Is de regering er zeker van dat de administratietermijn verlengen een effectieve oplossing is? Zou een vast contract de norm maken na een kortere termijn, bijvoorbeeld zes maanden, niet effectiever zijn? De Raad van State geeft namelijk aan dat er in het wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan de hiertoe noodzakelijke aanpassingen in de regeling van het vaste contract en andere institutionele arrangementen; de verschillen tussen de contractvormen op het gebied van fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen blijven groot. Hoe reflecteert de regering hierop?*

Dit wetsvoorstel maakt dat werkenden met een flexcontract meer inkomens- en roosterzekerheid krijgen. Door de rechtspositie van flexwerkers te versterken, worden de verschillen tussen vast en flexwerk verkleind en is het aantrekkelijker om een vast contract aan te bieden.

Zoals aangegeven in deze paragraaf in antwoord op vragen van de VVD-fractie wordt, om de effecten van het arbeidsmarktpakket te monitoren een monitor arbeidsmarktpakket opgezet.

Mede dankzij deze monitor hoopt de regering dat de wetsevaluatie van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers kan aangeven of dit wetsvoorstel inderdaad heeft bijgedragen aan meer zekerheid voor deze werknemers. Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket, wat een vertaling is van het SER Middellange termijn (MLT) advies. Het SER MLT stelt voor de onderbrekingstermijn van 6 maanden (huidige tussenpoos) te schrappen en te vervangen door een (lange) administratieve vervaltermijn. Het doel van deze maatregel is dat men in principe éénmaal bij een werkgever gedurende 3 jaar (met maximaal 3 contracten) de keten van tijdelijke contracten kan doorlopen en daarna recht krijgt op een vast contract. De voorgestelde maatregel door de SP-fractie zou de flexibiliteit van de werkgever zeer beperken. Een zekere mate van wendbaarheid, is behulpzaam bij het goed kunnen vormgeven van arbeidsrelaties. Daarom ziet de regering geen meerwaarde in het voorstel van de SP op dit punt.

Overigens vinden er wel degelijk hervormingen plaats op aanverwante terreinen, zoals ook bij de vraag van de D66-fractie in paragraaf 1 uiteengezet. Het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) is onlangs voor advisering naar de Raad van State verzonden. 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 wachtlijn 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 bijge-

---

<sup>19</sup> Flexwerk | CBS en Flexwerk in Nederland en de EU | CBS.

dragen aan de afname van de groep flexibele werknemers zonder pensioenopbouw.<sup>20</sup>

Aanvullend hierop hebben sociale partners naar aanleiding van dit wetsvoorstel bepaald dat het pensioen voor uitzendkrachten, en ter beschikking gestelde arbeidskrachten in het algemeen (niet zijnde payroll) marktconform wordt, waardoor deze groep meer pensioen kan gaan opbouwen. Ook 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% in 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 van zelfstandigheid kleiner is geworden. Dit laatste geldt ook voor de startersaftrek.

*De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het inzetten van uitzendkrachten binnen structureel werk onderbouwt zodat het niet concurrentieverschillen vergroot. Deze leden zien dat binnen structureel werk verschillende contractvormen tegen elkaar uitgespeeld worden ten koste van de werknemers. Is het de bedoeling dat uitzendkrachten minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen? Zou structureel werk niet volledig gebruik moeten maken van vaste contracten? Hoe reflecteert de regering daarop?*

De regering is het met de SP eens dat bij structureel werk in de regel een vast contract hoort. Uitzenden is een gelegitimeerde vorm van werk op de arbeidsmarkt, en heeft een nuttige functie om de vraag en aanbod van tijdelijk werk te alloceren. Met dit wetsvoorstel wil de regering de positie van uitzendkrachten verbeteren door niet langer toe te staan dat er concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen uitzendkrachten en werknemers bij de inlener plaatsvindt. Het voorstel houdt in dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten ten minste gelijkwaardig moet zijn ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers die direct in dienst zijn bij de inlener. De arbeidsvoorwaarden hoeven dus niet dezelfde te zijn, maar wel in totaal gelijkwaardig. Door het verschil op arbeidsvoorwaarden te beperken, wordt het verschil tussen uitzendcontract en vast contract verkleind en zo het uitzicht op een vast contract bij structureel werk bevorderd.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen naar aanleiding van het advies van de Raad van State in welke mate de regering van plan is om de nog steeds bestaande verschillen tussen het vaste contract en andere institutionele arrangementen op het gebied van fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen te verminderen. In welke mate acht zij dit essentieel om deze wet doeltreffend te laten zijn?*

De regering neemt maatregelen om de bestaande verschillen tussen het vaste contract en andere institutionele arrangementen op het gebied van fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen te verminderen. Dit is reeds uiteengezet bij de vragen van de D66-fractie en de SP-fractie. Er worden, in het kort, verschillende maatregelen genomen. Het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) is onlangs voor advisering naar de Raad van State verzonden. Met de Baz

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 636.

wordt bereikt dat de kosten die gepaard gaan met het werken als zelfstandige of als werknemer, gelijk(er) worden getrokken. Voor wat betreft de pensioenen verwijst de regering allereerst naar maatregelen die al zijn genomen om de pensioenopbouw van werknemers met een flexibel contract te bevorderen, zoals het afschaffen van de wachtijd 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. Aanvullend hierop is in het wetsvoorstel Flex bepaald dat het pensioen voor uitzendkrachten, en ter beschikking gestelde arbeidskrachten in het algemeen (niet zijnde payroll) marktconform wordt, waardoor deze groep meer pensioen kan gaan opbouwen.

Ook merkt de regering op dat er de afgelopen jaren een aantal fiscale wijzigingen zijn doorgevoerd die bijdragen aan een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werkenden met reguliere arbeidscontracten: stapsgewijs afbouwen zelfstandigenaftrek en verlaging MKB-vrijstelling. In het kader van het verschil in beschermingsniveau tussen categorieën werkenden merkt de regering 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 daarvan voor de werkgever groter wordt en hij er meer toe geprikkeld wordt.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op de doelmatigheid van de wet bij een ruime arbeidsmarkt. In welke mate verwacht zij dat deze wet dan zal voorzien in meer vaste contracten en dus meer zekerheid voor werknemers?*

Een goed werkende arbeidsmarkt biedt voldoende werk- en inkomenszekerheid, zowel in tijden van groei als recessie, net zoals er onder verschillende economische omstandigheden voldoende manoeuvreerruimte voor bedrijven moet zijn om zich aan een nieuwe economische situatie aan te passen. In de ogen van de regering is het op dit moment noodzakelijk om de werk- en inkomenszekerheid van werkenden te verbeteren. Er moet een betere balans getroffen worden om te voorkomen dat onvoldoende geïnvesteerd wordt in werknemers en kwalitatief goed werk.

Op zichzelf is dit van belang ongeacht de stand van de conjunctuur en de staat van de arbeidsmarkt (krap of juist ruim). Tegelijkertijd begrijpt de regering de vraag van de leden van de ChristenUnie zo dat zij vragen of deze voornoemde balans nog steeds getroffen wordt bij een ruime arbeidsmarkt waar de marktmacht meer ligt bij werkgevers. Werkenden worden dan immers meer afhankelijk van of een werkgever hen wil aannemen en onder welke voorwaarden, omdat de banen niet voor het oprapen liggen. De vormgeving van de regels in het wetsvoorstel Flex zijn dwingend en stellen werknemers in staat om ook in dergelijke situaties hun rechten op te eisen.

Dit heeft ook voordelen voor de economie in den brede. De Commissie Regulering van Werk concludeerde in 2020 dat de Nederlandse arbeidsmarkt te veel leunt op externe flexibiliteit. Dat wil zeggen dat bij een economische neergang met name een flexibele schil van werkenden met minder zekerheid op straat komt te staan. Naast gevolgen voor het duurzaam verdienvermogen van Nederland, heeft deze grote flexibele schil ook conjuncturele gevolgen. Te weinig zekerheid kan leiden tot grote inkomensdaling wanneer een recessie inzet. Wanneer men minder te besteden heeft en daardoor minder uitgeeft aan consumptieve zaken, heeft dit vervolgens negatieve gevolgen voor de economie.



### 3. Tijdelijke arbeid

*De leden van de GroenLinks-PvdA fractie hebben meerdere vragen over ketenregeling.*

*Ten eerste hebben deze leden vragen over de uitzondering op de ketenregeling voor tijdelijk terugkerend werk, waaronder seizoenswerk. Deze leden vragen hoeveel er nu gebruik wordt gemaakt van de uitzondering die op dit moment in de wet staat. Om precies te zijn vragen deze leden in welke collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) en voor welke functies hiervan gebruik wordt gemaakt en hoeveel werknemers hieronder vallen. Deze leden vragen hoeveel er gebruikt wordt gemaakt van respectievelijk lid 13 en lid 14 van artikel 7:668a BW.*

Het ministerie heeft in de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de cao-bepalingen ten aanzien van de ketenbepaling (Monitor Wet arbeidsmarkt in balans)<sup>21</sup>. In de laatste meting zijn 91 (reguliere) cao's onderzocht die vanaf de eerste monitor in 2020 deel uitmaken van het onderzoek: 66 bedrijfstakcao's en 25 ondernemingscao's. Tezamen zijn deze cao's van toepassing op 4,9 miljoen werknemers. De werknemers onder deze cao's vormen 79% van het totaal aantal werknemers dat in Nederland onder een cao valt. Daarmee is het onderzoek representatief naar percentage werknemers. Het onderzoek biedt echter geen totaaloverzicht van alle cao's met afspraken over flexibele arbeid.<sup>22</sup>

Van de onderzochte cao's kennen 11 cao's een afwijking voor terugkerend tijdelijk werk, daaronder valt 16% van de werknemers onder de onderzochte cao's.<sup>23</sup> In tien van deze cao's wordt verwezen naar klimatologische en natuurlijke omstandigheden als aanleiding voor het terugkerende tijdelijke karakter van het werk.

Voor cao-afspraken over de ketenregeling is in aanvulling op de selectie van 91 onderzoekcao's, onderzoek gedaan onder 28 kleinere cao's in de sectoren cultuur, sport en recreatie. Deze cao's vallen gezien hun werknemersaantallen niet binnen de selectie van 91 onderzoekcao's, maar gezien de aard van het werk binnen deze sectoren kan er wel behoefte zijn aan verruiming van het aantal jaren/arbeidsovereenkomsten en/of het verkorten van de tussenpoos.

In negen van de 28 cao's is een afspraak opgenomen over verkorting van de tussenpoos vanwege terugkerend tijdelijk werk. Daarbij gaat het om seizoenswerk, het sportseizoen, het culturele seizoen, of werk dat tijdens de zomerstop stilligt,<sup>24</sup> en niet zozeer alleen om klimatologische omstandigheden.

*Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de situatie voor de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) met betrekking tot de uitzondering op de tussenpoos voor seizoensarbeid. Deze leden vragen wederom hoeveel er gebruik werd gemaakt van deze uitzondering, toen het nog ging om klimatologische of natuurlijke omstandigheden waardoor het werk werd beperkt tot hoogstens negen maanden.*

<sup>21</sup> MinSZW | Directie Cao - Monitor Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) - Monitor Wet arbeidsmarkt in balans (WAB)

<sup>22</sup> Het totale aantal aangemelde cao's bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ligt jaarlijks rond de 660. Hiervan worden doorgaans de grootste bedrijfstak- en ondernemingscao's onderzocht: bedrijfstakcao's met meer dan 7500 werknemers, en ondernemingscao's met meer dan 1500 werknemers.

<sup>23</sup> Ministerie van SZW, monitor Wet arbeidsmarkt in balans, jzw2-77i09dcniyi19js4ti4cgv1pdy3dgboghx7olc0w5eiox5xq2drreqil6mdp0130vp, p. 18–20.

<sup>24</sup> Idem, p. 77.

Uit de evaluatie van de Wet werk en zekerheid blijkt dat in de onderzoeksperiode (2015–2016) in sectoren met de uitzondering in de cao er voor 3.550 werknemers sprake is van een draaideurconstructie.<sup>25</sup>

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat het exacte verschil is tussen de bestaande uitzondering op de regel voor seizoenswerk en de voorgestelde regeling.*

*Tevens vragen deze leden om een beschouwing van de mechanismen waarmee een uitzondering tot stand kon komen en voor welke groepen deze geldt, als het gaat om de situatie na de Wet werk en zekerheid (Wwz), na de Wab en na invoering van de voorliggende wet meer zekerheid flexwerkers. In het verlengde hiervan vragen deze leden naar de uitzondering die wordt geregeld via artikel 7:668a, lid 8. Deze leden vragen hoeveel werknemers er vallen onder de regeling die deze uitzonderingen regelt.*

In 2020 is met de Wet arbeidsmarkt in balans de regeling van de ketenbepaling voor seizoenswerk uitgebreid naar terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste 9 maanden voor dezelfde functie kan worden vervuld. Ten opzichte van de Wwz is het dus niet langer noodzakelijk dat er sprake moet zijn van natuurlijke of klimatologische omstandigheden. Met dit wetsvoorstel wordt deze bestaande regeling voor terugkerend tijdelijk werk niet aangepast.

De uitzondering in lid 8 van artikel 7:668a BW is een regeling waarbij de ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard voor bepaalde functies in een bedrijfstak indien de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij ministeriële regeling deze functies heeft aangewezen, omdat het voor die functies in die bedrijfstak bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet zijnde uitzendovereenkomsten. Ook deze regeling verandert met dit wetsvoorstel niet. Er zijn bij regeling 9 functies aangewezen waarvoor dit mogelijk is. Er is geen actueel beeld om hoeveel werknemers dit exact gaat, omdat het hier gaat om specifiek omschreven functies, en hier dus niet gebruik gemaakt kan worden van de werknemersaantallen van de cao's waarin deze functies zijn aangewezen. Voor sommige van die cao's lijken alle functies onder de uitzondering te vallen zoals bijvoorbeeld cao remplaçants en contractspelers betaald voetbal. Er zijn echter ook cao's waarbij de uitzondering betrekking heeft op bepaalde functies onder de cao (bijvoorbeeld bij toneel en dans), dus slechts een deel van de werknemers. Dan is niet inzichtelijk hoe groot dat aandeel is. Er is dus geen compleet beeld van het totaal aantal werknemers waarvoor de ketenregeling niet van toepassing wordt verklaard.

*Ten tweede vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de verruimde tussenpoos voor scholieren die ouder zijn dan achttien en voor studenten. Deze leden vragen welke rechtvaardiging de regering hiervoor heeft. Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt geredeneerd dat deze uitzondering ervoor zorgt dat werknemers die een bijbaan hebben gedaan bij een bedrijf na het afstuderen kunnen starten met een tijdelijke functie. Deze leden vragen waarom dit nodig is. De werkgever heeft immers al ervaring met deze werknemer.*

---

<sup>25</sup> Evaluatie Wet werk en Zekerheid: Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en Zekerheid (SEO), p. 58: 2020-15-Effecten-van-maatregelen-flexibele-arbeid-in-de-Wet-werk-en-zekerheid.pdf.

Hoewel de regering het met de GroenLinks-PvdA-fractie eens is dat de werknemer in zo'n geval bekend is bij de werkgever, heeft de regering het toch noodzakelijk geacht om een tussenpoos van 6 maanden toe te staan voor studenten en scholieren met bijbanen. 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 op een tijdelijk contract met een tussenpoos van tenminste 6 maanden bij de werkgever werkzaam zouden kunnen zijn, zou de toegang tot de arbeidsmarkt van de afgestudeerde werknemer flink kunnen belemmeren. Bijna de helft van de jongeren heeft een bijbaan naast school of studie. Voorkomen moet worden dat een scholier van achttien jaar en ouder en student vanwege een bijbaan in het (verre) verleden niet meer op tijdelijke basis aan het werk komt bij die werkgever, ook niet in een nieuwe functie, omdat er een administratieve vervaltermijn van 60 maanden geldt. Een werkgever zou hierdoor geremd kunnen worden in het aannemen van deze jongere(n), omdat de bijbaan een werkgever niet per se voldoende inzicht geeft in de geschiktheid in andere functies.

*In het verlengde hiervan vragen de leden van GroenLinks-PvdA-fractie hoe de huidige uitzondering op de ketenregeling voor werknemers die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt zich verhoudt tot de noodzaak voor een uitzondering voor studenten en scholieren. Deze leden vragen of het hierdoor technisch gezien mogelijk is dat jongeren vanaf jonge leeftijd, bijvoorbeeld 14 jaar, kunnen werken bij hetzelfde bedrijf en ook na het afstuderen, bijvoorbeeld op 24-jarige leeftijd, nog geen vast contract krijgen.*

Er kunnen situaties denkbaar zijn waarin jongeren langdurig in tijdelijke dienst bij dezelfde werkgever kunnen werken. Zo zijn jongeren met bijbanen onder de 18 en BBL-werknemers uitgezonderd van de ketenbepaling. Als een jongere na het bereiken van de 18-jarige leeftijd als BBL-werknemer bij dezelfde werkgever gaat werken, gaat de ketenbepaling pas na het afronden van het BBL-traject lopen. Tegelijkertijd is de regering overtuigd dat juist bijvoorbeeld BBL-werknemers zeer gewild zijn op de arbeidsmarkt. De baankansen van mbo en BBL-opleidingen zijn over het algemeen zeer goed. Meer dan de helft van de BBL-studenten heeft direct na het afstuderen een vast contract.<sup>26</sup> De BBL-leerweg sluit bovendien aantoonbaar beter aan op de behoeften van de arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat BBL-studenten sneller aan werk komen, vaker een vast contract krijgen en beter voorbereid zijn op hun beroep dan studenten uit meer schoolse leerwegen. Gediplomeerde BBL-studenten zijn na hun studie bovendien economisch zelfstandiger.<sup>27</sup>

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of en hoe de uitzondering die geldt voor scholieren en studenten wordt gehandhaafd, ook vanuit de concurrentiepositie van werkgevers die zich wel aan de regels houden.*

*Deze leden vragen of de uitzonderingen op de ketenregeling niet zouden moeten worden begrensd op een X aantal jaren (zijnde meer dan de duur van de ketenregeling in het geval dat er geen uitzondering gebruikt wordt). Deze leden vragen of dit technisch gezien mogelijk is en vragen om een appreciatie van dit voorstel.*

<sup>26</sup> StatLine - Uitstromers mbo; arbeidskenmerken na verlaten onderwijs.

<sup>27</sup> SEO Studie en Werk 2023 Studie & Werk mbo

Het is, net zoals bij de andere arbeidsrechtelijke regels, aan de werknemers om, eventueel samen met de vakbonden, werkgevers erop aan te spreken als zij zich niet aan de regels houden. De uitzonderingen op de ketenbepaling zijn altijd zeer specifiek afgebakend, bijvoorbeeld met de begrenzing op het bereiken van de achttienjarige leeftijd, het afronden van de BBL-opleiding, of het uitvoeren van een tijdelijke functie die door de Minister is aangewezen en in de cao is omschreven. Al is het technisch gezien mogelijk, de regering is er geen voorstander van een algemene jaarbegrenzing op deze uitzonderingen te stellen. Dit zorgt al gauw toch weer voor complexiteit, nu een algemene begrenzing in jaren weer tot ongewenste uitkomsten kan leiden, bijvoorbeeld als een bbl-werknemer zijn laatste jaar moet herkansen en dan niet meer onder de uitzondering valt.

*Ten derde hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen over de uitzondering op de ketenregeling in het onderwijs (7:668a, lid 15). Deze leden vragen in hoeverre de wettelijke uitzondering op de ketenregeling voor het primair onderwijs passend is binnen de voorliggende wet, die juist de verschillende afwijkmogelijkheden inperkt. Daarbij vragen deze leden of de regering of het überhaupt passend is om een sector specifiek uit te lichten in een wet.*

De wettelijke uitzondering op de ketenbepaling voor de specifieke situatie van invalkrachten in het primair onderwijs is met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans passend gevonden. Dit onder andere door de bijzondere aard van het invalwerk in het primair onderwijs, waarvoor flexibiliteit nodig is om het rooster rond te krijgen als de vaste leraar ziek is. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

*Verder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hoe deze uitzondering zich verhoudt tot het streven van de regering om via het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen het aantal vaste contracten voor leraren te vergroten. Tevens vragen deze leden of de regering het ermee eens is dat vervanging vanwege ziekte ook via vaste contracten bij niet-commerciële vervangingspools kan lopen, zoals bepleit in de motie Westerveld c.s. (Kamerstuk 27 923, nr. 505).*

De specifieke bijzondere situatie voor invalkrachten in het primair onderwijs die invallen voor een zieke leraar past binnen het streven van de regering om via het wetsvoorstel Strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen (SPA) het aantal vaste contracten voor leraren te vergroten. Doel van het wetsvoorstel SPA is dat een zo hoog mogelijk percentage arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd wordt bereikt, in ieder geval op of boven een ondergrens van 80%. De 20% biedt voldoende ruimte om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in te zetten voor die situaties waarvoor dit toepasselijk is. Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen zo worden ingezet voor bijvoorbeeld die tijdelijke vervangingen van zieke leerkrachten. Juist in die situaties is het logisch dat er sprake is van een tijdelijke invulling van een functie. De regering is het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat ook vervangingspools een oplossing voor de vervangingsvraag van schoolbesturen kunnen zijn. Met regionale samenwerking kan dit ook gestimuleerd worden.

*Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de uitzondering die er al bestaat vanuit de Regeling ketenbepaling bijzondere functies en hogere vergoeding kantonrechter. Deze leden merken op dat er hier al een uitzondering is geregeld voor de werknemer op school (artikel 1, sub g). Deze leden vragen hoe deze zich verhoudt tot de uitzondering in 7:668a, lid 15.*

In het licht van de uitzondering in artikel 7:668a, lid 15, BW is de uitzondering in artikel 1, onderdeel g van de Regeling ketenbepaling bijzondere functies en hogere vergoeding kantonrechter (Regeling ketenbepaling) niet langer nodig. Dit artikel van de Regeling ketenbepaling zal in verband hiermee daarom ook komen te vervallen.

*Ook hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen over de evaluatie van deze uitzondering sinds de invoering van de Wab. Deze leden vragen of er een evaluatie is geweest, wat de bevindingen hiervan zijn, en/of er overleg met sociale partners in het onderwijs heeft plaatsgevonden over deze uitzondering.*

De evaluatie Wab is momenteel afgerond en wordt naar verwachting begin volgend jaar naar de Kamer gestuurd. Voor deze evaluatie zijn schoolbesturen (als werkgevers) en invalkrachten zelf geïnterviewd.

*Ten slotte hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enkele cijfermatige vragen over deze paragraaf in de memorie van toelichting. Deze leden merken daarnaast op dat de mogelijkheid om bij cao van de duur van een aantal contracten af te wijken blijft bestaan. Deze leden lezen dat dit in zeventien cao's gebruikt wordt en dat het 24% van de werknemers raakt die onder de onderzochte cao's vallen. Deze leden vragen om een inschatting om hoeveel werknemers het gaat in totaal.*

Er is geen beeld van het totaal aantal werknemers in Nederland, omdat er sprake is van een representatief onderzoek onder de cao's die onder de steekproef vallen, maar er is geen totaalbeeld. Ook is er geen zicht op bij hoeveel werknemers die onder de onderzochte cao's vallen daadwerkelijk deze afwijking wordt toegepast.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering kan toelichten waarom de huidige zes maanden tussenpoos onvoldoende wordt geacht, en waarom gekozen is voor een verlenging naar vijf jaar.*

Nu is zichtbaar in de data dat werkgevers 7 maanden wachten alvorens weer opnieuw een tijdelijk contract aan te bieden.<sup>28</sup> Bij reguliere werkgevers is bij 10% van de tijdelijke werknemers een vorm van draaieurconstructie zichtbaar, bij uitzendkrachten in fase A rond de 15% en uitzendkrachten in fase B rond de 20%.<sup>29</sup> Uit onderzoek blijkt dat een verlenging van de termijn leidt tot een vermindering in het aantal draaieurconstructies. Verlenging van deze tussenpoos wordt daarmee effectief geacht.

Om te voorkomen dat werkgevers strategisch na een bepaalde periode werknemers weer laten terugkeren in tijdelijke dienst wordt een administratieve vervaltermijn van 60 maanden voorgesteld. Deze termijn sluit aan bij de fiscale bewaartermijn van loonbelastingverklaringen van 5 jaar. Er wordt niet gesproken over een verlenging van de tussenpoos, omdat een tussenpoos suggereert dat er sprake is van een periode tussen een reeks tijdelijke contracten, terwijl juist beoogd is dat er niet langer sprake is van draaieurconstructies.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe werkgevers in de praktijk moeten omgaan met de vijfjaarstermijn, bijvoorbeeld bij scholieren die terugkeren na een tussenjaar of bij seizoensarbeid.*

<sup>28</sup> Tussenpoos ketenbepaling.

<sup>29</sup> Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendkrachten: onderzoek naar tussenpoos en draaieurconstructies bij uitzendovereenkomsten | Kennisplatform Werk en Inkomen.

Werkgevers moeten bij een nieuw contract bezien of er, net als nu, nog mogelijkheden zijn voor een tijdelijk contract. Die regel verandert niet, alleen de termijn waarbij ze moeten terugkijken wordt nu langer. Daar gelden echter uitzonderingen op, zoals scholieren met bijbanen voor wie een termijn van 6 maanden geldt, en bij seizoenswerk (terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste 9 maanden kan worden verricht) als dit is aangewezen in de cao geldt een termijn van 3 maanden. Dit betekent dat na afloop van een tijdelijk contract met een scholier met een bijbaan van ten hoogste 12 uur in de week, na minstens 6 maanden tussenpoos een nieuwe keten van tijdelijke contracten kan worden aangegaan.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is te overwegen de termijn te beperken tot een of twee jaar in plaats van vijf jaar.*

Deze regeling is net als de andere regelingen in dit wetsvoorstel onderdeel van een afgewogen pakket dat is besproken met sociale partners en waarmee een balans is gevonden tussen mogelijkheden voor de werkgever om nog flexibele arbeid in te zetten en meer bescherming voor flexibele werknemers. Hoewel elke grens natuurlijk in enige mate arbitrair is, is de regering van mening dat vijf jaar een passende termijn is, die aansluit bij de fiscale bewaartermijn voor loonbelastingverklaringen.

*De leden van de **NSC-fractie** ondersteunen de keuze van de regering om werkgevers te sturen in hun keuze voor een tijdelijk contract of doorstroom naar een contract voor onbepaalde tijd. Deze leden hebben echter ook kennisgenomen van de zorgen over de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor de administratieve lasten van de ketenregeling. Deze leden vragen de regering daarom om de uitvoerbaarheid van deze regeling (nogmaals) te onderbouwen, en de gevolgen voor de administratieve lasten van werkgevers weer te geven.*

Dit wetsvoorstel brengt verschillende acties met zich mee, die een werkgever raken afhankelijk van de vraag of hij flexibele werknemers inzet en zo ja, op welke contractvorm. Werkgevers die alleen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben, of ook werknemers op een tijdelijk contract, maar deze nooit langer dan 3 contracten voor 3 jaar inzetten en geen gebruik maken van een draaieurconstructie, worden niet geraakt door dit wetsvoorstel. Voor deze bedrijven hebben de maatregelen weinig tot geen gevolgen. Tegelijkertijd kan dit wetsvoorstel voor veel werkgevers die wel gebruik maken van flexibele arbeid administratieve gevolgen hebben.

Werkgevers moeten in de gaten houden of werknemers binnen 60 maanden 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. Tegelijkertijd zal het bij grote bedrijven mogelijk noodzakelijk zijn om hier een databewerking op te doen, zodat zichtbaar is welke ketens er zijn geweest. Zo kunnen werkgevers na einde dienstverband een overzicht bewaren van hun tijdelijke werknemers, om zo te bezien of er een mogelijke doorloop van de ketenbepaling is. Ik verwijs verder naar paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting waarin dieper wordt ingegaan op de regeldrukkosten voor werkgevers.

*De leden van de **CDA-fractie** steunen de doelstelling van de beperking van de keten voor tijdelijke contracten om zo draaieurconstructies te voorkomen. Deze leden steunen ook de uitzondering die gemaakt wordt voor seizoenswerk en studenten en scholieren. De leden van de CDA-fractie hebben wel zorgen over de effecten op mensen met een*



*kwetsbare arbeidsmarktpositie, bijvoorbeeld uit doelgroep banenafspraken. Zal dit niet hun kansen op werk schaden?*

Bij arbeidsmarktmaatregelen zijn altijd onzekerheden over het effect op werkgelegenheid en over de baankansen van kwetsbare groepen (zoals mensen uit de doelgroep banenafspraken). Lange tijd is gedacht dat we door de arbeidsmarkt te flexibiliseren de baankansen voor de mensen die aan de kant staan vergroten. Inmiddels leeft het besef breed dat we hiermee een sterk dichotome arbeidsmarkt hebben gecreëerd: juist de kwetsbaardere groepen zitten in de meest flexibele contracten, die daardoor ook het meest onzeker zijn wat betreft werk én inkomen. Terwijl deze groepen juist vaak ook de minste huishoudbuffers hebben. 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 steeds meer een structurele situatie. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat de stijging van het aantal flexibele contracten onder de nieuwe instroom van mensen uit de doelgroep banenafspraken een van de redenen is dat zij nu relatief kwetsbaar zijn. Dit vergroot de risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid van deze groep.<sup>30</sup> Daarom is het beperken van de meest negatieve kanten van flexibilisering (draaideurconstructies, nulurencontracten zonder zicht op inkomen en te grote onzekerheid bij uitzendcontracten) ook voor deze groep belangrijk.

*De leden van de CDA-fractie krijgen vragen over de administratieve last van het bepalen van de tussenpozen en het bewaren van specifieke gegevens. Deze leden vragen of de regering nog eens nader kan uitleggen hoe tussenpozen meetellen in de ketenduur en welke extra lasten dit voor een individuele ondernemer met zich meebrengt.*

Net als nu tellen in het wetsvoorstel Flex tussenpozen mee voor de ketenbepaling. Concreet betekent dat nu dat perioden van ten hoogste zes maanden tussen tijdelijke contracten meetellen voor de vraag of er een contract voor onbepaalde tijd moet worden aangeboden. De termijn, die nu 60 maanden wordt, blijft meetellen. Een andere uitkomst zou leiden tot een versoepeling van de ketenbepaling voor tijdelijke werknemers die met tussenpozen in dienst zijn. Een dergelijke oplossing zou niet in lijn zijn met het doel van het wetsvoorstel om tijdelijke werknemers meer zekerheid te bieden.

Dit betekent inderdaad extra verplichtingen voor werkgevers, omdat die tussenpozen meetellen. Daardoor zal ook bij langere tussenpozen sneller recht ontstaan op een vast contract. Tegelijkertijd zijn er geen extra lasten ten aanzien van het bewaren van specifieke gegevens, omdat de termijn aansluit bij de bestaande regels dat werkgevers arbeidsovereenkomsten tot 5 jaar na einde dienstverband moeten bewaren ter controle van de loonheffingen voor de Belastingdienst.

*Ook krijgen de leden van de CDA-fractie signalen van specifieke sectoren dat de beperking van de keten het voor ondernemers heel lastig maakt de personeelsbezetting te regelen. Kan de regering daar nader op ingaan?*

Sectoren die nu gebruik maken van veel flexibele werknemers en draaideurconstructies zullen beperkt worden in hun mogelijkheden om mensen langdurig op tijdelijke basis in te zetten. Tegelijkertijd worden

<sup>30</sup> Van Echtelt et al. (2019). p. 253.

werkgevers niet beperkt in hun mogelijkheden om werknemers 3 jaar in tijdelijke dienst te nemen, of vaste contracten aan te bieden. Voor werkgevers in sectoren die last hebben van personeelskrapte kan iemand structureel aan zich binden een oplossing zijn om de personeelsbezetting op langere termijn veilig te stellen.

*De leden van de CDA-fractie vragen verder of het niet voor de hand ligt Algemene Ouderdomswet (AOW-)gerechtigden ook uit te zonderen van de nieuwe vervalltermijn, net als scholieren en studenten en seizoenswerk, gelet op de uitzonderingen die ook al voor de groep gepensioneerden bestaan vanwege hun andere positie op de arbeidsmarkt.*

Voor AOW-ers geldt al een uitgebreide ketenbepaling van 6 tijdelijke contracten in 4 jaar (waarbij alleen contracten na het bereiken van de AOW-leeftijd worden meegeteld – artikel 7:668a, lid 12, BW). De regering is van mening dat daarmee voor deze groep al voldoende ruimte is gecreëerd. Daarbij is relevant dat tussen de 40- en 60% van de AOW'ers werkzaam is op basis van een contract voor onbepaalde tijd. Een uitzondering op de vervalltermijn is in die zin dus niet nodig om AOW-gerechtigde werknemers langduriger na hun AOW werkzaam te laten zijn.<sup>31</sup>

*De leden van de **SP-fractie** zijn niet overtuigd of, door de administratietermijn van zestig maanden de norm te maken, het daadwerkelijk gerealiseerd wordt dat werknemers een vast contract krijgen. Biedt dit daadwerkelijk meer werk- en inkomenszekerheid zoals tot doel is gesteld? Of worden werknemers losgelaten nadat de ketenbepaling is doorlopen en door een nieuwe werknemer vervangen om na drie jaar weer dezelfde structuur aan te houden? Hoe kan de regering garanderen dat deze oplossing effectief is?*

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de VVD fractie uiteengezet is, blijkt uit de evaluatie van de Wwz dat beperkingen in de keten én verlenging van de onderbrekingstermijn van 3 naar 6 maanden daadwerkelijk kunnen leiden tot een snellere doorstroom en meer vaste contracten.<sup>32</sup> Voor de groepen die meer doorstromen naar vast leidt dit tot meer werk- en inkomenszekerheid. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat door een langere tussenpoos de route naar een draaieurconstructie met gebruik van de WW minder aantrekkelijk is geworden.<sup>33</sup> Per saldo lijkt verlenging van de tussenpoos het gebruik van de WW te verminderen en de doorstroom naar (vast) werk bij andere werkgevers te stimuleren. Tegelijkertijd zal het inderdaad voor sommige groepen ertoe leiden dat werkgevers tijdelijke werknemers vervangen voor andere tijdelijke werknemers, maar dit kan niet meer in een draaieurconstructie. Daarnaast beoogt de regering met het arbeidsmarktpakket als geheel de verschillen tussen verschillende contractvormen te verminderen en in die zin ook een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen waarbij de aard van het werk en niet de kosten leidend zijn bij de keuze voor een contractvorm.

*De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre deze maatregel, door het normeren van de administratietermijn naar zestig maanden, te rijmen valt met het advies van Commissie Borstlap om de onderbrekingstermijn af te schaffen. Hoe onderbouwt de regering deze keuze?*

<sup>31</sup> SEO (2021), Evaluatie wet werken na de AOW-leeftijd, Eerste Kamer der Staten-Generaal, p. 13.

<sup>32</sup> 2020-15-Effecten-van-maatregelen-flexibele-arbeid-in-de-Wet-werk-en-zekerheid.pdf, p. 35.

<sup>33</sup> Tussenpoos ketenbepaling, p. 11.

Het geheel afschaffen van een onderbrekingstermijn zou tot ingewikkelde problemen bij werkgevers kunnen leiden, omdat men dan moet garanderen dat de werknemer nooit eerder (ook niet 20 jaar geleden) in tijdelijke dienst is geweest. Dit is een zware administratieve last. Vandaar dat een termijn van 5 jaar als administratieve vervalt termijn wordt voorgesteld. Dit in aansluiting op de fiscale bewaartermijn voor loonbelastingverklaringen. Deze termijn is dermate lang dat een draaideurconstructie niet meer denkbaar is. Het voorstel is dus in lijn met de insteek van het advies van de Commissie Regulering van Werk op dit punt.

*De leden van de SP-fractie lezen dat de Raad van State oordeelt dat de uitzonderingen rondom minderjarigen, scholieren en studenten onderscheid maakt op basis van leeftijd. Hoe verantwoordt de regering dit als tegelijkertijd diezelfde regering het minimumjeugdloon verhoogt wat deels als doel heeft om de bestaanszekerheid van dezelfde groep te versterken. Spreekt dit elkaar niet tegen?*

De regering ziet hier geen tegenstrijdigheid in. In de kabinetsreactie op de verkenning wettelijk minimumjeugdloon<sup>34</sup> is aangekondigd het minimumjeugdloon te verhogen. Met de beoogde verhoging verbetert de regering de toereikendheid van het loon van jongeren en ondersteunt het voltijds werkende jongeren om zelfstandig rond te komen. De verhoging past binnen een bredere inzet op bestaanszekerheid. Dit is in lijn met het wetsvoorstel. Om de bestaanszekerheid te vergroten in dit wetsvoorstel gelden de nieuwe regels ook voor jongeren die al afgestudeerd zijn en werken. Tegelijkertijd wil de regering voorkomen dat de toetreding tot de arbeidsmarkt moeilijker wordt, en ook voorzien in flexibiliteit voor studenten en scholieren met bijbanen. Daarom is deze gedifferentieerde aanpak gekozen.

*De leden van de SP-fractie hebben twijfels rondom de uitzondering van minderjarigen, scholieren en studenten. Deze groep is oververtegenwoordigd binnen het flexwerk maar wordt niet extra beschermd door deze nieuwe regels. Op deze manier blijven tijdelijke contracten en draaideurconstructies mogelijk voor bijvoorbeeld supermarkten. Deze uitzondering komt vooral de werkgevers ten goede en niet de jonge werknemers zelf, hoe valt dat te rijmen met de zorgplicht rondom bestaanszekerheid en werkgelegenheid van de overheid?*

De regering is van mening dat bijbanen van jongeren een belangrijke stap zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt en onnodige jeugdwerkloosheid. De regering wil met deze differentiatie voorkomen dat de toetreding tot de arbeidsmarkt moeilijker wordt en wil voorzien in flexibiliteit voor studenten en scholieren met bijbanen. Daarom is in dit wetsvoorstel een balans gevonden tussen de belangen van jongere werknemers die zich volledig op de arbeidsmarkt begeven en beter beschermd worden, en jongeren die naast school of studie een bijbaan hebben en daarom een uitzondering hebben gekregen.

*De leden van de SGP-fractie maken zich zorgen over de regeldruk en complexiteit voor werkgevers als gevolg van de verlenging van de onderbrekingstermijn van zes naar 60 maanden, waarbij werkgevers tot vijf jaar terug moeten gaan in hun administraties om te bezien of iemand eerder voor hen gewerkt heeft. Wat is er mis met de huidige situatie tegen de achtergrond van de fors toegenomen krapte op de arbeidsmarkt? En is de regering bereid dit werkbaarder te maken voor werkgevers, of hiervan af te zien?*

---

<sup>34</sup> Kamerstukken 36 545, nr. 18.

Uit onderzoek blijkt dat er door werkgevers nog steeds strategisch gebruik wordt gemaakt van de huidige tussenpoos van zes maanden door gebruik te maken van draaideurconstructies.<sup>35</sup> Tussen 2007 en 2014 schommelde het aandeel van de uitstroom uit een uitzendcontract dat binnen drie jaar terugkeert in een uitzendcontract bij dezelfde werkgever rond de 10 procent (fase A) en 30 procent (fase B). Na de verkorting van de tussenpoos in Fase A bij de Wwz is dit aandeel draaideurconstructies vanuit fase A met ongeveer 5 procentpunt toegenomen en vanuit fase B met ongeveer 10 procent afgenomen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat een verlenging van de onderbrekingstermijn leidt tot een afname van het aantal draaideurconstructies, én dat er bij draaideurconstructies vaker gebruik wordt gemaakt van de WW (als manier om de periode financieel te overbruggen) dan bij niet-draaideurconstructies. Ook voor de arbeidsmarkt is het dus ongunstig als werknemers in draaideurconstructies blijven zitten en niet doorstromen naar een vast contract of naar een ander tijdelijk contract bij een andere werkgever. Dit geldt ongeacht de spanning op de arbeidsmarkt. De krapte heeft daarbij niet substantieel geleid tot een afname van het aandeel tijdelijke contracten. Door aan te sluiten bij de bestaande fiscale bewaartermijn van 5 jaar voor loonbelastingverklaringen beperkt de regering de extra lasten voor werkgevers.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering verder toe te lichten waarom zij gekozen heeft voor de drastische verandering van zes naar 60 maanden voor de administratieve vervaltermijn. Welke meerwaarde ziet zij in het feit dat de administratieve vervaltermijn gelijk wordt getrokken met de bewaartermijn in de fiscaliteit voor werkgevers?*

Uit onderzoek blijkt dat draaideurconstructies, ondanks de aanpassingen in de Wwz, nog regelmatig voorkomen. Zo is zichtbaar in de data dat werkgevers 7 maanden wachten alvorens weer opnieuw een tijdelijk contract aan te bieden, precies één maand langer dan de huidige administratieve vervaltermijn.<sup>36</sup> Zoals hiervoor uiteengezet bij antwoorden op de VVD en SP is bij reguliere werkgevers bij 10% van de tijdelijke werknemers een vorm van draaideurconstructie zichtbaar, bij uitzendkrachten in fase A rond de 15% en uitzendkrachten in fase B rond de 20%.<sup>37</sup> Uit onderzoek blijkt dat een verlenging van de termijn leidt tot een vermindering in het aantal draaideurconstructies. Verlenging is dus effectief om draaideurconstructies te beperken.

De Commissie Regulering van Werk stelde daarom voor de tussenpoos af te schaffen. Geheel afschaffen zou echter tot ingewikkelde problemen bij werkgevers kunnen leiden omdat men dan moet garanderen dat de werknemer nooit eerder (ook niet 20 jaar geleden) in tijdelijke dienst is geweest. Dit is een zware administratieve last. Vandaar dat een termijn van 60 maanden als administratieve vervaltermijn wordt voorgesteld. Deze is dermate lang dat een draaideurconstructie niet meer denkbaar is, en komt daarmee zo dichtbij als mogelijk bij het voorstel van de Commissie Regulering van Werk.

#### **4. Oproep**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben meerdere vragen over het basiscontract.*

*Ten eerste hebben deze leden vragen over de ondergrens van de bandbreedte, naar aanleiding van een artikel van prof. mr. dr. W.L.*

<sup>35</sup> Tussenpoos ketenbepaling, en tussenpoos ketenbepaling bij uitzendkrachten.

<sup>36</sup> Tussenpoos ketenbepaling.

<sup>37</sup> Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendkrachten: onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij uitzendovereenkomsten | Kennisplatform Werk en Inkomen.

*Roozendaal met de titel «Wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers: de oproepkracht» in het tijdschrift Recht en Arbeid. Deze leden maken zich zorgen dat werkgevers straks massaal «eenurencontracten» aanbieden, waarbij de bescherming van werkenden lager ligt dan nu het geval is. Deze leden vragen om een reflectie op de genoemde punten in dit artikel.*

Met het wetsvoorstel worden oproepcontracten in beginsel verboden. Dit is een kwetsbaar contract, omdat een werknemer geen zekerheid heeft over werk en inkomen. In plaats daarvan wordt het bandbreedtecontract geïntroduceerd, waarvoor geldt dat altijd een minimale arbeidsomvang groter dan nul uren moet worden afgesproken. De maximale arbeidsomvang mag niet groter dan 130% van het minimum zijn. Ook moet de werknemer vooraf duidelijkheid krijgen over de uren die hij beschikbaar moet zijn voor arbeid. Dit betekent dat een werknemer met een bandbreedtecontract meer zekerheid heeft over inkomen en beschikbaarheid dan met een oproepcontract.

Binnen de wettelijke kaders van het bandbreedtecontract geldt dat partijen contractsvrijheid hebben. Bij een (zeer) lage minimumarbeidsomvang is de maximumarbeidsomvang en daarmee de verplichte beschikbaarheid van de werknemer beperkt. Alleen met toestemming van de werknemer kan de werkgever meer uren inroosteren dan overeengekomen. Dit voorkomt dat werkgevers eenurencontracten gaan afsluiten om het verbod op nulurencontracten te omzeilen en daarbij een grote beschikbaarheid van de werknemer eisen.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hierbij om in ieder geval in te gaan op de volgende genoemde punten door prof. mr. dr. W.L. Roozendaal, namelijk (i) dat het mogelijk is om steeds voor een korte tijdseenheid opnieuw een arbeidsurenomvang af te spreken, (ii) dat het mogelijk is om steeds weer tijdelijk uren uit te breiden, (iii) dat hierop de conversieregel en de bandbreedteregeling niet van toepassing is, waardoor (iv) de oproepkracht daarom slechter af is met deze wet. Deze leden vragen of dit klopt en welke oplossingen er mogelijk zijn. Ook worden in dit artikel zorgen aangehaald over het bandbreedtecontract. Prof. mr. dr. W.L. Roozendaal geeft aan dat het denkbaar is dat er elke week of zelfs elke dag weer een nieuwe invulling gegeven kan worden aan de bandbreedte, waardoor de werknemer nog steeds niet ver vooruit kan plannen. Deze leden vragen of dit klopt en wederom welke oplossingen er hiervoor zijn.*

Met het bandbreedtecontract wordt verplicht om een minimale arbeidsomvang, niet zijnde nul uren, af te spreken. De tijdseenheid van de urenomvang mag maximaal een kwartaal (zijnde 3 maanden of 13 weken) bedragen. Daarnaast dienen werkgever en werknemer 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 bijvoorbeeld 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. Op basis van de referentie-uren kan de werknemer dus vooruit plannen. Een tijdelijke urenuitbreiding is alleen mogelijk als de werknemer hiermee instemt of als partijen hierover afspraken hebben gemaakt in de arbeidsovereenkomst.

In de praktijk kan het voorkomen dat een werknemer met een bandbreedtecontract meer uren werkt dan overeengekomen. Om deze uren om te zetten naar structurele uren, kan de werknemer een beroep doen op het rechtsvermoeden van de arbeidsomvang, zoals verwoord in 7:610b BW. Daarnaast geldt voor het bandbreedtecontract dat de werkgever na 12 maanden een aanbod moet doen voor een vaste arbeidsomvang.

*Tevens vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar een appreciatie en doorrekening van het voorstel van prof. mr. dr. W.L. Roozendaal om de Ziektewet (ZW) en Werkloosheidswet (WW) toegankelijker te maken voor oproepcontracten en wat daar de kosten van zouden zijn. In het verlengde daarvan hebben deze leden enkele vragen over het meegestuurde rapport «Oproepkrachten en hun voorkeur voor werkzekerheid» van SEO. Deze leden merken op dat een van de resultaten is dat oproepkrachten vrezen dat werkgevers het minimum aantal uren (in het eerste jaar) zo laag mogelijk zullen houden. Deze leden vragen hoe de regering deze vrees apprecieert en wat voor acties zij onderneemt om werkzekerheid te vergroten voor deze groep. Ook vragen deze leden of de voorgenomen 30% beschikbaarheidsuren zal gaan werken als een norm, waarbij werkgevers deze standaard zullen hanteren ook al ligt de werkelijke nodige beschikbaar lager.*

Het doel van het wetsvoorstel is het vergroten van de inkomens- en roosterzekerheid voor werknemers. De maatregel die daarom wordt voorgesteld is het in beginsel verbieden van oproepcontracten, zodat partijen altijd een arbeidsomvang groter dan nul uren moeten afspreken. Daarnaast worden normen gesteld aan de uren die de werknemer beschikbaar moet zijn voor arbeid. Op deze manier heeft de werknemer meer zekerheid over zijn minimale inkomsten en maximale beschikbaarheid.

Het voorstel van prof. Roozendaal om de ZW en WW toegankelijker te maken voor oproepcontracten is onvoldoende uitgewerkt om een doorrekening op te maken. Uit het voorstel blijkt immers niet welke voorwaarden voor het recht op ZW of WW zouden wijzigen. In algemene zin geldt dat het voorstel als belangrijk nadeel heeft dat risico's van ziekte en werkloosheid worden afgewenteld op de samenleving in situaties waar dat onwenselijk is. Voor oproepkrachten geldt nu in beginsel dat zij alleen gedurende de oproepperiode worden doorbetaald tijdens ziekte. Met het verbod op oproepcontracten gaat gelden dat zij tijdens ziekte recht hebben op loondoorbetaling voor de overeengekomen (minimum)arbeidsomvang. Ook in periodes met minder werk houdt de werknemer recht op loon.

Voor wat betreft de arbeidsomvang en beschikbaarheidsnorm bij het bandbreedtecontract geldt dat het verschil tussen het minimum en het maximum niet meer dan 130 procent mag zijn. Binnen deze kaders houden werkgevers en werknemers vrijheid om de arbeidsomvang en beschikbaarheid naar wens vorm te geven. Dit betekent dat het verschil ook minder dan 130 procent mag zijn. In situaties waarin de werknemer in de praktijk meer werkt dan overeengekomen, kan de werknemer een beroep doen op het rechtsvermoeden arbeidsomvang (art. 7:610b BW), en daarmee zijn contract en bijbehorend salaris vergroten. Dit rechtsvermoeden houdt in dat als een arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, de arbeidsduur vermoed wordt een omvang te hebben gelijk aan de gemiddelde omvang van de arbeid per maand in de drie voorafgaande maanden. Daarnaast geldt dat de werkgever na een jaar een verplicht aanbod moet doen voor een vaste arbeidsomvang op basis van de daadwerkelijk gewerkte uren.



*Ten tweede vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar een inschatting welk deel van de groep die wordt uitgezonderd van het basiscontract, namelijk studenten en scholieren, primair afhankelijk is van inkomen uit arbeid. Deze leden vragen hierbij ook in te gaan op de groep die minder dan 16 uren werkt. Tevens vragen deze leden hoeveel van deze jongeren geen onderhoud ontvangen van hun ouders, hoewel zij tot het 21e levensjaar wel onderhoudsplichtig zijn.*

Voor jongeren, scholieren en studenten geldt dat zij op oproepbasis kunnen blijven werken als zij gemiddeld op jaarbasis minder dan 16 uur per week werken. 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.

Uit cijfers is niet te achterhalen hoeveel scholieren en studenten primair afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid. Door de urengrens van gemiddeld 16 uur per week op jaarbasis te hanteren wordt echter gewaarborgd dat de uitzondering alleen op bijbanen ziet. De uitzondering ziet dus niet op jongeren die met een voltijdsbaan of grotere deeltijdsbaan in hun levensonderhoud moeten voorzien. 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.

Voor jongeren tot 21 jaar geldt dat ouders verplicht zijn om te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding (volgt uit de artikelen 1:82 en 1:245 van het BW). Er zijn geen cijfers beschikbaar over hoeveel jongeren geen onderhoud ontvangen van hun ouders. Dit valt ook niet te achterhalen, aangezien dit zich afspeelt in de familiale sfeer.

*Ten derde hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kritische vragen over waarom het basiscontract onder is gebracht onder de lage AWf-premie. Deze leden vragen of het instrument van de lage AWf-premie hiermee niet minder doeltreffend wordt om meer contracten voor onbepaalde tijd (met vaste urenomvang) aan te bieden. Ook vragen deze leden de regering te reflecteren op de bezwaren die de Belastingdienst opvoert op dit onderwerp, namelijk dat het beeld minder duidelijk is dat flexwerk onder de lage premie valt.*

Het bandbreedtecontract voor bepaalde tijd wordt onder de hoge AWf-premie gebracht. Voor het schriftelijke bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd geldt dat deze onder de lage AWf-premie wordt gebracht. Op deze manier worden werkgevers gestimuleerd mensen op een bandbreedtecontract voor bepaalde tijd te laten doorstromen naar een contract voor onbepaalde tijd. Hoewel het bandbreedtecontract enige bandbreedte kent, biedt het bandbreedtecontract voldoende beschermende voorschriften voor de werknemer. Door aansluiting van de bandbreedte bij de 30%-norm voor overwerk is de flexibiliteit die dit contract meebrengt beperkt en aanvaardbaar.

*Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of het voor de Belastingdienst niet beter uitvoerbaar is als zij enkel hoeven te controleren dat er bij een lage AWf-premie sprake is van het vaste contract voor*

*onbepaalde tijd, met een vaste urenomvang. Deze leden vragen tevens te reflecteren op de opmerking van de Belastingdienst dat de uitvoering van de premiedifferentiatie arbeidsintensief is en dat de huidige regeling als complex wordt ervaren.*

Ja, het klopt dat de Belastingdienst heeft aangegeven dat de complexiteit afneemt als het schriftelijke bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd niet onder de lage WW-premie zou worden gebracht. Tegelijkertijd vindt de regering deze keuze te verdedigen, omdat de mogelijkheden tot flexibiliteit bij een bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd kleiner zijn dan bij de huidige oproepcontracten. Door aansluiting van de bandbreedte bij de 30%-norm voor overwerk is de flexibiliteit die dit contract meebrengt beperkt en aanvaardbaar. De aansluiting bij de 30%-norm zorgt er ook voor dat de complexiteit van premiedifferentiatie in de WW voor werkgevers en de uitvoering beperkt toeneemt.

De ervaren complexiteit bij de uitvoering van premiedifferentiatie in de Awf wordt herkend en erkend. Er worden constructieve gesprekken gevoerd met de Belastingdienst over complexiteitsreductie in algemene zin en rondom premiedifferentiatie in de Awf. De gesprekken bevinden zich in een verkennende fase, waardoor er nog geen zicht is op concrete oplossingen.

*Deze leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de bedoeling voor de premiedifferentiatie in de WW volgens memorie van toelichting van de Wab was om het vaste contract voor werkgevers aantrekkelijker te maken ten opzichte van een flexibel contract en tegelijkertijd het hogere werkloosheidsrisico van flexibele arbeidsrelaties te beprijzen. Ook merken deze leden op dat de hoofdregel was dat de lage premie mag worden afgedragen voor werknemers met een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, mits er geen sprake is van een oproepovereenkomst. Deze leden vragen hierop te reflecteren. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen specifiek of de regering het eens is dat het beeld rondom de premie hiermee vaag wordt en dat het bereik van het doel sterker zou zijn als het basiscontract niet onder de lage AWf-premie zou vallen.*

Deze uitgangspunten staan nog steeds overeind met dit wetsvoorstel. Ook na invoering van dit wetsvoorstel blijft de hoofdregel dat de lage premie mag worden afgedragen voor werknemers met een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, mits er geen sprake is van een oproepovereenkomst. Doordat bandbreedtecontracten voor onbepaalde tijd een bandbreedte van 30% kennen, is de flexibiliteit beperkt tot de flexibiliteit die premiedifferentiatie in de WW ook toelaat voor overwerk met contracten voor onbepaalde tijd (al dan niet met jaarurennorm). Vandaar dat de regering van mening is dat dit wetsvoorstel aansluit op de systematiek van de Wet arbeidsmarkt in balans. Wordt bij een bandbreedtecontract de flexibiliteit van 30% overschreden op jaarbasis, dan moet de WW-premie worden herzien naar de hoge premie. Daarom is het bereik van het doel even sterk na invoering van dit wetsvoorstel. De regering is van mening dat het beeld nog overeind staat dat de lage premie mag worden afgedragen voor werknemers met een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, mits er geen sprake is van een oproepovereenkomst.

*Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar een overzicht van alle contractvormen en of deze onder de hoge of lage AWf-premie vallen.*

De hoofdregel is dat werkgevers ten behoeve van het AWf het lage percentage betalen over het loon aan werknemers met een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, waarbij geen sprake mag zijn van een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 7:628a BW. Voor alle gevallen waarin niet aan de voorwaarden voor de lage WW-premie wordt voldaan, geldt de hoge WW-premie. Uitzonderingen voor de hoge premie, ondanks een flexibel contract, gelden onder voorwaarden voor jongeren (met een beperkt aantal uren) en BBL-leerlingen.

*Verder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of de contractvormen en hun instroom in de WW nu voldoende geprijsd is. Deze leden vragen dit cijfermatig te onderbouwen en daarbij de opgebouwde premie af te zetten tegen de instroom(kosten) per contractvorm.*

Het verschil tussen de premies is gebaseerd op de instroomrisico's in de WW, wat voor werknemers met een flexibel contract hoger ligt dan voor werknemers met een vast contract. In hoeverre de instroom in de WW van flexibele contracten nu voldoende geprijsd wordt, is een van de onderzoeksvragen in de evaluatie van de Wab. Dat onderzoeksrapport wordt begin 2026 aan uw Kamer toegezonden.

*Ten vierde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de afwijking van het SER MLT-advies als het gaat om de opeenvolgende kwartaal urennorm. Deze leden vragen op welke punten de wettekst zou moeten worden aangepast als dit advies overgenomen zou worden.*

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

In overleg met sociale partners is besloten om naast het bestaande rechtsvermoeden arbeidsomvang (art. 7:610b BW) en het verplichte aanbod van een vaste arbeidsomvang na 12 maanden geen nieuwe regels te introduceren. De bestaande regels moeten werknemers voldoende in staat kunnen stellen om hun contractsomvang op te hogen wanneer zij daar behoefte aan hebben. Daarnaast geldt dat het verplichte aanbod van de Wab redelijk recent is 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 aanbodconstructie uit de Wab ingevuld. Werknemers met een bandbreedtecontract krijgen als zij dit wensen zekerheid na 12 maanden via een aanbod met een vaste arbeidsomvang (waarbij er, conform de Wab, dus één omvang geldt, en niet een aangepast minimum en maximum).

*Ten vijfde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hoe het vraagstuk met betrekking tot het wettelijk goed regelen van het doorbetalen van loon tijdens ziekte bij oproepkrachten is opgelost, ook voor de uitzendkrachten die op basis van oproepcontracten werken.*

Voor nulurenkrachten kan het inderdaad ingewikkeld zijn om loondoorbetaling bij ziekte te krijgen van hun werkgever, nu ze in de eerste 3 maanden alleen zullen worden betaald op basis van hun reeds ingeroosterde uren, en daarna niet meer. Na 3 maanden zullen deze werknemers een beroep moeten doen op het zogenoemde rechtsvermoeden van arbeidsomvang. Dit wetsvoorstel wijzigt de positie van nulurenkrachten niet, maar beperkt het wel tot scholieren en studenten met een bijbaan.

Bij uitzendkrachten kan in de eerste 52 gewerkte weken nog steeds de loondoorbetaling worden uitgesloten. Dit betekent dat een uitzendkracht alleen betaald wordt voor de uren waarvoor hij of zij daadwerkelijk wordt opgeroepen. Tegelijkertijd is het met een dergelijk loonuitsluitingsbeding niet toegestaan om loondoorbetaling bij ziekte uit te sluiten<sup>38</sup>. Daarnaast is het met dit wetsvoorstel niet langer toegestaan om uitzendkrachten in die eerste fase een nulurencontract te geven. Hierdoor dienen uitzendkrachten, ook als ze als oproepkracht werken, dus gewoon voor hun (contract)uren worden doorbetaald als zij ziek zijn. Indien het contract afloopt, of het uitzendbeding wordt ingeroepen (voor uitzendkrachten die niet onder de uitzendcao's vallen), heeft een uitzendkracht die nog steeds ziek is recht op een Ziektewetuitkering.

*Ten slotte hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enkele overige vragen over de bandbreedte. Deze leden vragen hoe de regering gaat monitoren of er contracten worden afgesloten met een arbeidsomvang van nul uren. Ook vragen deze leden nadere toelichting op voetnoot 149, waar de regering stelt dat er in incidentele gevallen van de werknemer verlangd kan worden dat hij komt werken buiten de norm van 130%.*

Zoals in reactie op een eerdere vraag van de VVD-fractie in paragraaf 2 ook is aangegeven wordt een monitor arbeidsmarktpakket opgezet om de effecten van het arbeidsmarktpakket te monitoren. Het doel van deze monitor is ten eerste om te monitoren of de doelen van het arbeidsmarktpakket (meer zekerheid voor werkenden en meer wendbaarheid voor werkgevers) worden bereikt. Ten tweede beoogt de monitor bij te dragen aan de evaluaties van de zes losse wetsvoorstellen van het arbeidsmarktpakket, o.a. door nulmetingen uit te voeren. En tot slot beoogt de monitor om doorlopend de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te monitoren, onder andere om onbedoelde effecten in kaart te brengen. De regering verkent op dit moment of hierin kan worden meegenomen hoeveel nulurencontracten worden gesloten.

Voor werknemers met een bandbreedtecontract geldt dat zij voor uren die buiten de maximumarbeidsomvang vallen het recht hebben om de oproep te weigeren. In incidentele gevallen kan op grond van goed werknemerschap (artikel 7:611 BW) wel van de werknemer verlangd worden dat hij komt werken buiten de norm van 130%. Ook voor werknemers met een regulier contract geldt dat zij in een incidenteel geval op grond van het goed werknemerschap verplicht zijn aan een verzoek tot overwerk te voldoen. Deze plicht moet beperkt worden uitgelegd en ziet slechts op uitzonderlijke gevallen.

*Tevens vragen leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de formulering die is gekozen bovenaan pagina 55 van de memorie van toelichting. Deze leden lezen dat voor te laat geannuleerde wijzigingen of gewijzigde uren geldt dat deze uren meetellen in de uren van de bandbreedte. Deze leden vragen of deze uren uitbetaald worden als een oproep te laat wordt geannuleerd of gewijzigd. Deze leden vragen uit te sluiten dat deze uren tellen als beschikbaarheidsuren.*

Voor te laat geannuleerde of gewijzigde uren geldt dat deze moeten worden uitbetaald en dat deze uren meetellen in de bandbreedte. Er gelden immers regels over de termijn waarbinnen de werknemer kan worden opgeroepen, namelijk minimaal vier dagen van tevoren, tenzij in de cao anders is overeengekomen.<sup>39</sup> Indien de werkgever de ingeroos-

<sup>38</sup> Zie ook de recente uitspraken hierover: Rechtbank Limburg, 19-12-2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11922.

<sup>39</sup> Zie artikel 7:628ab, lid 2, onderdeel b, BW.

terde uren te laat annuleert of wijzigt, dient dit dan ook voor risico van de werkgever te komen. Deze uren tellen mee als beschikbaarheidsuren, zodat de werknemer de te laat geannuleerde of gewijzigde uren niet alsnog op een later tijdstip moet inhalen.

*Als laatste vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie waarom ook voor de artikel 628a een uitzondering gemaakt wordt voor uitzendkrachten en waarom het uitzendbeding zoals geregeld in artikel 691 niet voldoende is. Deze leden vragen waarom het überhaupt nodig is dat voor uitzendkrachten ook nog gekozen kan worden voor contracten op basis van artikel 628a. Er geldt immers al een separaat regime voor uitzendkrachten.*

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 om deze termijn bij cao te verlengen, vervalt.<sup>40</sup> 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 overeenkomstig artikel 7:691, lid 7, BW. Dit leidt ertoe dat in fase A nog gebruik kan worden gemaakt van de huidige oproepovereenkomst, maar met een minimale arbeidsomvang van groter dan 0 uren. In artikel 7:628a BW wordt geregeld dat een uitzendcontract waarbij gebruik gemaakt wordt van uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht<sup>41</sup>, geldt als een oproepovereenkomst. Er mag geen nul-urencontract meer worden afgesloten.

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom gekozen is voor een bandbreedte van 30%. Is deze grens niet arbitrair? Waarom is er niet onderzocht of een ruimere of flexibelere bandbreedte beter aansluit bij de praktijk in sectoren met piekbelasting?*

Deze grens is in zekere zin arbitrair en is altijd een keuze, net als iedere andere grens die hier gekozen zou worden. Bij de vormgeving van het bandbreedtecontract is gezocht 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 loonaanspraak hebben over in ieder geval het minimaal aantal uren. De bandbreedte van 30 procent is ook besproken met verschillende brancheorganisaties die op dit moment met oproepovereenkomsten werken. Deze brancheorganisaties gaven aan dat het percentage van 30 procent voldoende ruimte biedt voor flexibiliteit. 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 minimumaantal 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.

<sup>40</sup> Zie het nieuwe artikel 7:691, lid 8, BW.

<sup>41</sup> Deze moet schriftelijk worden overeengekomen volgens artikel 7:691, lid 7, BW.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat dit contract te weinig flexibiliteit biedt voor werkgevers, waardoor bedrijven in sectoren met grote variaties in werkaanbod (horeca, recreatie, detailhandel, cultuur) in de problemen komen.*

De regering is van oordeel dat met het verbod op oproepcontracten en de introductie van het bandbreedtecontract genoeg mogelijkheden tot flexibiliteit blijven bestaan voor werkgevers. Zoals bovenstaand uiteengezet biedt het bandbreedtecontract de mogelijkheid de arbeidsomvang per kwartaal af te spreken. Het is bijvoorbeeld mogelijk 300 gegarandeerde uren per kwartaal af te spreken, waarbij dan een maximale beschikbaarheid van 390 uren per kwartaal hoort. De werkgever kan deze uren flexibel inzetten binnen het kwartaal, bijvoorbeeld door de werknemer de eerste twee maanden 150 uur in te zetten en de derde maand 90 uur. Op deze manier kunnen grote variaties in het werkaanbod worden opgevangen. Daarnaast zijn in de beleidsvoorbereidende fase gesprekken gevoerd met werkgevers in sectoren met grote variaties in werkaanbod, waaronder recreatie, horeca en detailhandel. Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat ook voor dit type sectoren de 130%-norm een haalbare norm is.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan onderbouwen dat dit contracten daadwerkelijk leidt tot meer zekerheid voor werknemers, en tegelijkertijd geen banen kost. Heeft de regering dit vooraf gekwantificeerd?*

Zoals aangegeven bij de beantwoording van bovenstaande vraag van de VVD-fractie blijkt uit verschillende onderzoeken dat een afname van de mogelijkheden voor flexibele arbeid niet direct leidt tot een afname in werkgelegenheid. Dit geeft de regering vertrouwen dat dit wetsvoorstel geen negatief effect zal hebben op het aantal banen. Dit nog los van de huidige krappe arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel zal impact hebben op de voorwaarden waaronder banen worden aangeboden en werknemers op die manier meer zekerheid bieden.

*De leden van de **NSC-fractie** constateren dat met dit wetsvoorstel oproepovereenkomsten voor reguliere werknemers worden afgeschaft en dat een bandbreedtecontract wordt geïntroduceerd. Deze leden vragen de regering hoe zij voornemens is de begrijpelijkheid van het bandbreedtecontract te bevorderen voor werkgevers en werknemers in de overgangperiode van de oproepovereenkomsten naar de bandbreedtecontracten.*

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

*De leden van de NSC-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de ketenbepaling een uitzondering bevat voor scholieren van achttien jaar of ouder en studenten met een bijbaan van 12 uur in de week. Voor de uitzondering van zowel het bandbreedtecontract als de afschaffing van de uitzondering op de loondoorbetalingsplicht is gekozen voor jongeren onder de 18 jaar die gemiddeld maximaal 16 uur per week werken. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom zij heeft gekozen voor deze*



*verschillen in de groep die wordt uitgezonderd. Was het niet eenduidiger en begrijpelijker geweest om dit te gelijk te trekken? Kan de regering tenslotte ook aangeven hoe dit wetsvoorstel voorziet in de situatie van een tussenjaar?*

De regering houdt de bestaande uitzondering op de ketenbepaling in stand. Deze uitzondering geldt voor arbeidsovereenkomsten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg. Ook geldt de uitzondering voor arbeidsovereenkomsten met werknemers jonger dan achttien jaar, indien zij gemiddeld niet meer dan 12 uur per week werken. Voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten met een bijbaan stelt de regering voor een tussenpoos van 6 maanden te laten gelden. Hierbij kiest de regering ervoor aan te sluiten bij het huidige 12-uurscriterium dat geldt voor scholieren, en niet bij het 16-uurscriterium dat geldt bij oproep. Hier is sprake van een afruil: eenzelfde aantal uren als criterium kan de helderheid onmiskenbaar ten goede komen. Anderzijds zou een ophoging van de 12 uren naar 16 uren bij keten een voor werknemers ongunstige wijziging zijn ten opzichte van de huidige regeling. Het omlaag brengen van 16 uren naar 12 uren gemiddeld per week bij oproepovereenkomsten zou betekenen dat er minder gewerkt kan worden dan thans gangbaar is. Het 16-uurscriterium voor oproep is tot stand gekomen op basis van gesprekken met sectoren, stakeholders en sociale partners. Volgens de Nationale Jeugdmonitoren van 2019, 2020 en 2021 werkten scholieren en studenten respectievelijk 14, 14, en 17 uur per week.<sup>42</sup> 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 tegelijkertijd sprake blijft van een bijbaan. Met deze uitwerking van 16 uur per week gemiddeld op jaarbasis blijft de huidige werkwijze het meest in stand. Alles overziend acht de regering daarom de voordelen van de twee verschillende aantallen groter dan de nadelen.

Voor scholieren en studenten geldt overigens dat zij alleen op oproepbasis kunnen werken als zij onderwijs volgen aan een erkende leerinstelling of school en voldoen aan het 16-uurscriterium. Belangrijke reden om deze groep uit te zonderen is dat voor hen het volgen van onderwijs voorop staat, waarbij een bijbaan vooral bedoeld is om bij te verdienen en eerste stappen te zetten op de arbeidsmarkt. Gedurende een tussenjaar wordt geen onderwijs gevolgd zodat niet langer op oproepbasis kan worden gewerkt.

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering nader toe te lichten hoe het verbod op nulurencontracten in de praktijk zal uitwerken voor sectoren die structureel afhankelijk zijn van pieken in werk, zoals horeca, zorg en detailhandel. Wordt hiermee niet te veel flexibiliteit weggenomen, met risico op verdringing richting uitzendconstructies of schijnzelfstandigheid. Ook zijn deze leden benieuwd welke groepen de regering ziet die niet kwetsbaar zijn, maar die wel baat hebben bij de mogelijkheid tot een nul-urencontract. Zo zijn deze leden bijvoorbeeld benieuwd hoe de regering aankijkt tegen studenten tijdens de tentamenperiode. Maar graag ontvangen deze leden een overzicht van vergelijkbare casussen die de regering ziet.*

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie is de regering van oordeel dat ook met het verbod op nulurencontracten genoeg flexibiliteit blijft bestaan voor werkgevers. Het bandbreedtecontract biedt voldoende mogelijkheden voor werkgevers om werknemers flexibel in te roosteren. Daarnaast is het mogelijk een contract met

<sup>42</sup> CBS, Nationale jeugdmonitor, 2019, 2020, 2021.

jaarurennorm af te spreken. Met dit type contract wordt een vast aantal uren per jaar overeengekomen waarbij de werknemer recht heeft op gelijkmatige loonspreiding. Dit contract biedt de werkgever flexibiliteit in de roostering van de uren over het jaar.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de NSC-fractie geldt voor jongeren, scholieren en studenten met een bijbaan dat zij onder voorwaarden op oproepbasis kunnen blijven werken. Voor deze groep is immers scholing en niet werk de hoofdactiviteit. De regering ziet geen aanleiding om voor andere groepen een uitzondering te maken.

*Ook zijn de leden van de D66-fractie benieuwd of de regering nu het beeld heeft dat de uitzonderingen voor jongeren, scholieren, en studenten afdoende zijn. Deze leden vinden het belangrijk dat deze groep niet uit goede bedoelingen onbedoeld de dupe worden van maatregelen die gericht zijn op een andere doelgroep.*

In de beantwoording van de vragen van de NSC-fractie is uiteengezet dat het 16-uurcriterium is gekozen omdat dit aansluit bij het aantal uur dat jongeren, scholieren en studenten nu gemiddeld werken op jaarbasis. Op deze manier kan de huidige werkwijze zo goed mogelijk in stand worden gehouden en wordt tegelijkertijd gewaarborgd dat het bijbanen betreft.

*De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel meerdere urengrenzen introduceert die leiden tot verwarring, rechtsonzekerheid en ongelijke behandeling. Voor het bepalen van de uitzonderingspositie van scholieren en studenten om toch een oproepcontract te kunnen aangaan, geldt een grens van 16 uur per week. Voor de ketenregeling en de lage WW-premie geldt daarentegen een grens van 12 uur per week. Deze leden vragen de regering waarom verschillende urengrenzen worden gehanteerd en of dit niet leidt tot onnodige complexiteit en moeilijkheden in de uitvoerbaarheid.*

Zoals ook aangegeven in de beantwoording van de vragen van de NSC-fractie op dit punt is voor de uitzondering op de ketenbepaling aangesloten bij de bestaande 12-uursnorm voor minderjarigen. Voor oproep is gekozen voor de 16-uursnorm omdat dit aansluit bij het aantal uur dat jongeren, scholieren en studenten gemiddeld per jaar werken. Hier is sprake van een afruil: het hanteren van dezelfde urengrens kan de helderheid ten goede komen. Anderzijds zou een ophoging van de 12 uren naar 16 uren bij keten een voor werknemers ongunstige wijziging zijn ten opzichte van de huidige regeling. Het omlaag brengen van 16 uren naar 12 uren gemiddeld per week bij oproepovereenkomsten zou betekenen dat er minder gewerkt kan worden dan thans gangbaar is. De regering heeft er daarom voor gekozen twee verschillende urengrenzen te hanteren.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering verder hoe wordt omgegaan met het feit dat scholieren en studenten in vakantieperiodes vaak structureel meer dan 12 uur per week werken. In de praktijk werken jongeren in die periode immers meer uren, zonder dat dit een groot beroep op de WW met zich meebrengt. Hoe gaat de regering voorkomen dat jongeren en studenten hiervan de dupe worden, danwel de werkgevers onnodig met lasten geconfronteerd worden?*

Jongeren, scholieren en studenten kunnen op oproepbasis werken als zij gemiddeld op jaarbasis maximaal 16 uur per week werken en het dus een bijbaan betreft. Dit betekent dat zij over het jaar heen een wisselend aantal uren per week kunnen werken, waarbij de ene week meer en de andere week minder dan 16 uur kan worden gewerkt. Zo kunnen zij bijvoorbeeld

tijdens vakanties meer en tijdens tentamenperiodes minder uren werken. Als structureel meer dan 16 uur per week wordt gewerkt geldt dat niet langer sprake is van een bijbaan, zodat niet langer op oproepbasis kan worden gewerkt. Deze groep heeft dan ook recht op de verbeterde inkomens- en roosterzekerheid van het bandbreedtecontract.

*Ook vragen de leden van de D66-fractie de regering hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot scholieren en studenten die een tussenjaar nemen. In de voorgestelde wettekst lijkt het erop dat deze groep direct onder het reguliere regime valt en daardoor geen gebruik meer kan maken van een oproepcontract. In de memorie van toelichting lijkt echter te worden gesuggereerd dat dit niet de bedoeling is. Kan de regering hierover duidelijkheid verschaffen? Tevens vragen deze leden of jongeren bij terugkeer na een tussenjaar opnieuw in aanmerking komen voor de specifieke ketenregeling voor scholieren en studenten, zoals de verkorting van de onderbrekingstermijn van 60 naar 6 maanden.*

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vraag van de NSC-fractie geldt dat scholieren en studenten alleen op oproepbasis kunnen werken als zij onderwijs volgen aan een erkende leerinstelling of school en voldoen aan het 16-uurscriterium. Gedurende een tussenjaar wordt geen onderwijs gevolgd zodat niet langer op oproepbasis kan worden gewerkt. Als jongeren bij terugkeer na een tussenjaar opnieuw onderwijs volgen en voldoen aan het 16-uurscriterium kunnen zij op oproepbasis werken. Voor de ketenregeling voor scholieren en studenten geldt het 12-uurscriterium.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom gekozen is voor een bandbreedte van maximaal 30%. Hoe verhoudt dit zich tot de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, nu zowel de Raad voor de Rechtspraak waarschuwen voor complexiteit en interpretatieproblemen? Daarnaast vragen deze leden hoe de regering voorkomt dat werknemers in de praktijk alsnog onder druk worden gezet om buiten de afgesproken bandbreedte te werken, gezien de machtsverhouding tussen werkgever en werknemer.*

*Tot slot vragen deze leden waarom de regering vasthoudt aan de term «basiscontract» in plaats van «bandbreedtecontract», terwijl de Belastingdienst expliciet adviseert deze term te wijzigen omdat deze verwarrend is.*

Zoals uiteengezet bij de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie is bij de vormgeving van het bandbreedtecontract en de norm van 130% een balans gezocht tussen de behoefte van werknemers aan inkomens- en roosterzekerheid en de behoefte van werkgevers aan flexibele arbeid. 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. 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 UWV. Daarbij geldt dat een werknemer het recht heeft een oproep die valt buiten de 130% bandbreedte te weigeren.

De regering heeft in reactie op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst besloten in het vervolg de term «bandbreedtecontract» te hanteren in plaats van basiscontract, om de verwarring weg te nemen. De regering hanteert deze term dan ook niet meer.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat wordt bedoeld met een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid. Hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven en op welke wijze wordt hierop toezicht gehouden?*

De regering wil de roosterzekerheid voor werknemers met een jaarurencontract verbeteren. Daarom wordt een open norm voorgeschreven: als de arbeidsomvang is vastgelegd over een periode langer dan een maand, moet per kwartaal een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid worden overeengekomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een percentage beschikbaarheid af te spreken of door de werknemer aan te wijzen niet beschikbare dagen te laten opgeven. De regering kiest hier voor een open norm omdat de jaarurensystematiek in verschillende sectoren een andere invulling heeft. In veel gevallen is een jaarurennorm alleen mogelijk in cao. Sociale partners kunnen in hun sectorcao's deze open norm dan ook nader invullen passend bij sectorspecifieke kenmerken. Op deze manier wordt gewaarborgd dat goede afspraken tot stand komen en wordt voorkomen dat de jaarurennorm op onzekere wijze wordt ingevuld.

*De leden van de D66-fractie zijn daarnaast benieuwd hoe de regering aankijkt tegen de noodzaak van een flexibele schil in het onderwijs, gezien de personeelskrapte en het belang van continuïteit. Blijft dit voldoende mogelijk met de voorliggende wet?*

Elke sector heeft noodzaak tot enige vorm van een flexibele schil, bijvoorbeeld bij inval, ziekte of piekdruk. Tegelijkertijd staat voorop dat voor structureel werk een vast contract de beste oplossing is. In dit wetsvoorstel is een balans gevonden tussen zekerheid en de mogelijkheden voor flexibiliteit voor werkgevers. Ten eerste behouden werkgevers flexibiliteit, ook in contractvormen. Denk hierbij aan de mogelijkheden voor werkgevers om tijdelijke contracten aan te bieden en aan de mogelijkheid om uitzendwerknemers tijdelijk in te zetten. Ten tweede kunnen onderwijsinstellingen en bedrijven hun vaste personeel natuurlijk ook flexibel en wendbaar inzetten. Denk aan flexpools, flexibel inzetbaar personeel dat 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. Als derde is binnen de nieuwe arbeidsmarktvoorstellen in dit wetsvoorstel uiteraard ook aandacht voor werkgeversmogelijkheden om personeel flexibel in te zetten. Bijvoorbeeld in het nieuwe bandbreedtecontract, waar werkgevers kunnen werken met een kwartaalurennorm. Werknemers hebben dan wel een vast inkomen per maand, maar kunnen binnen dat kwartaal flexibel worden ingezet. Werkgevers kunnen in de ene maand personeel meer uren inzetten, en in een volgende maand weer minder. Ook met de voorliggende wet blijft een flexibele schil dus mogelijk.

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen die onder meer door het Senioren Netwerk Nederland zijn geuit over de positie van AOW-gerechtigden onder het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel expliciete uitzonderingen kent voor jongeren onder de 18 jaar, scholieren, studenten en seizoensarbeiders, maar niet voor AOW-gerechtigden.*

De regering vindt het belangrijk ook de groep werkende AOW'ers meer zekerheid te bieden. Reden hiervoor is dat deze groep ook AOW'ers omvat die werken om in levensonderhoud te kunnen voorzien. Baan- en inkomenszekerheid is voor deze groep daarom van belang. Daarnaast bestaat het risico op oneerlijke concurrentie tussen oudere werknemers en AOW-gerechtigde werknemers als voor de groep AOW'ers een uitzondering wordt gemaakt. Dit zou tot verdringing van de groep werknemers 55+ tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen leiden. Tot slot is de regering van mening dat het bandbreedtecontract voldoende

flexibiliteit biedt om de arbeidsrelatie naar wens vorm te geven, zodat het niet nodig is deze groep uit te zonderen.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe er rekening is gehouden met de specifieke positie van ouderen die na hun pensioen actief willen blijven op de arbeidsmarkt. Voor veel AOW-gerechtigden is flexibel werk immers een bewuste keuze: zij willen maatschappelijk actief blijven, hun kennis inzetten of een aanvullend inkomen genereren. De voorgestelde beperkingen op tijdelijke contracten en oproepcontracten kunnen voor deze groep echter een drempel vormen om deel te nemen aan het arbeidsproces, terwijl we iedereen hard nodig hebben op de arbeidsmarkt.*

Zoals toegelicht in het antwoord op bovenstaande vraag vindt de regering het belangrijk om ook de groep AOW-gerechtigde werknemers meer zekerheid te bieden. Daarom wordt voor AOW'ers geen uitzondering gemaakt op de administratieve vervaltermijn van de ketenbepaling en het bandbreedtecontract. De regering is van mening dat het bandbreedtecontract en het contract met jaarurennorm werkgevers en werknemers voldoende ruimte biedt om de arbeidsrelatie naar wens vorm te geven.

*De leden van de **BBB-fractie** lezen dat de regering met dit wetsvoorstel wil een einde maken aan de onzekerheid van oproepcontracten. Oproepovereenkomsten voor reguliere werknemers worden afgeschaft en vervangen door een «bandbreedtecontract». Dit nieuwe contract biedt een gegarandeerd aantal werkuren, maar met de mogelijkheid om binnen een afgesproken bandbreedte extra uren te werken. Wat betekent dit voor de vele nulurencontracten in Nederland, hoeveel van deze mensen verliezen hun baan? Heeft de Minister hier onderzoek naar verricht? Hoeveel procent van de werkzame senioren (60+) werkt op basis van een nul urencontract? Wat betekent deze wetgeving voor de arbeidsparticipatie van senioren die vaak ook behoefte hebben aan flexibiliteit?*

Het oproepcontract is een kwetsbaar contract, omdat de werknemer geen zekerheid heeft over werk en inkomen. Daarom wil de regering het oproepcontract in beginsel verbieden, zoals ook toegelicht in de beantwoording van de vragen van GroenLinks-PvdA. In plaats daarvan wordt het bandbreedtecontract geïntroduceerd, waarbij de werknemer meer zekerheid heeft over werk en inkomen. Dit betekent dat partijen in de arbeidsovereenkomst een arbeidsomvang groter dan nul uren moeten overeenkomen. Ook moet de werknemer vooraf duidelijkheid krijgen over de uren die hij beschikbaar moet zijn voor arbeid. Op deze manier heeft de werknemer meer zekerheid over zijn minimale inkomsten en maximale beschikbaarheid. Tegelijkertijd behoudt de werkgever voldoende flexibiliteit doordat hij binnen de bandbreedte van 130 procent werknemers flexibel kan inzetten. De verwachting is dan ook dat huidige nulurencontracten worden omgezet in bandbreedtecontracten of reguliere arbeidsovereenkomsten. Zeker gezien de krappe arbeidsmarkt zullen werkgevers hun huidige werknemers naar verwachting aan zich willen binden.

In algemene zin geldt dat een afname in de mogelijkheden voor flexibele arbeid niet noodzakelijkerwijs leidt tot een afname in werkgelegenheid, zoals ook uiteengezet bij de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie.

Uit CBS-cijfers over het tweede kwartaal van 2025 blijkt dat er in totaal 1,48 miljoen werkenden zijn in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar. Van deze groep werken 42.000 als oproep/-invalkracht,<sup>43</sup> dat is 2,8 procent. In de leeftijdscategorie 65 tot 75 jaar zijn 255.000 werkenden, waarvan 61.000 als oproep/-invalkracht. De regering vindt het belangrijk om senioren ook meer inkomens- en roosterzekerheid te bieden, zoals ook uiteengezet in de beantwoording van de vragen van de D66-fractie. Het bandbreedtecontract en het contract met jaarurennorm zullen voldoende flexibiliteit bieden aan werkgevers en (AOW-gerechtigde) werknemers om de arbeidsrelatie naar wens vorm te geven.

*De leden van de **CDA-fractie** staan positief tegenover de nadere regulering van oproepcontracten en nulurencontracten om zo «beschikbaar voor alles, recht op niets» te bestrijden. Deze leden vragen of de regering aan de hand van een aantal concrete voorbeeld-werksituaties nader kan duiden welke beperkingen er middels de introductie van het bandbreedtecontract worden opgelegd aan de inzet van flexibele arbeid. Wat kan nu nog wel, maar straks niet meer en waarom acht de regering dat gerechtvaardigd, zo vragen zij. Deze leden willen weten welke inzet van flexibele arbeid nog steeds mogelijk is met het nieuwe bandbreedtecontract.*

Met het verbod op oproepcontracten is het niet langer mogelijk een arbeidsomvang van nul uren of een loonuitsluitingsbeding overeen te komen (tenzij er sprake is van een uitzendkracht in fase A). De regering acht dit gerechtvaardigd, omdat het oproepcontract een kwetsbaar contract is waarbij de werknemer geen zekerheid heeft over werk en inkomen. In plaats daarvan moeten partijen altijd een arbeidsomvang groter dan nul uren overeenkomen. Het bandbreedtecontract biedt de mogelijkheid een minimum- en maximumarbeidsomvang overeen te komen waarbij het verschil maximaal 130% is. De periode waarover de arbeidsomvang overeengekomen wordt is maximaal een kwartaal, dus dit kan ook per week of per maand zijn. Partijen kunnen bijvoorbeeld afspreken dat minimaal 20 en maximaal 26 uur per week wordt gewerkt. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk een minimumarbeidsomvang van 300 uur per kwartaal af te spreken met een maximumarbeidsomvang van 390 uur. Het bandbreedtecontract biedt de werknemer meer zekerheid over zijn inkomsten en de uren die hij beschikbaar moet zijn voor arbeid. Een oproep die valt buiten de 130% bandbreedte mag de werknemer weigeren. De werkgever houdt met de bandbreedte van 130% voldoende mogelijkheid werknemers flexibel in te zetten.

*De leden van de CDA-fractie vragen bevestiging dat het jaarurenmodel behouden blijft naast het nieuwe bandbreedtemodel. Voor specifieke sectoren lijkt dit cruciaal om de noodzakelijke flexibiliteit te waarborgen. Deze leden vragen ook of de regering kan aangeven welke flexibele arbeid daarmee mogelijk is en blijft en hoe zich dat verhoudt tot het voorstel voor een bandbreedtecontract.*

Ja, het contract met jaarurennorm blijft behouden naast het bandbreedtecontract.<sup>44</sup> In een reguliere arbeidsovereenkomst kan een jaarurennorm worden afgesproken, als daarbij sprake is van één vaste arbeidsomvang per jaar. Hierbij geldt de verplichting tot gespreide loonbetaling. Bij een jaarurennorm wordt één vaste arbeidsomvang per (maximaal) een refertejaar afgesproken. De uren zijn flexibel inzetbaar over het refertejaar, maar het loon van de werknemer is gelijkmatig gespreid over het refertejaar. Binnen het bandbreedtecontract is het niet

<sup>43</sup> Onder deze categorie vallen werkenden met een oproepcontract en een min-maxcontract.

<sup>44</sup> Artikel 7:628aa BW



mogelijk een jaarurennorm af te spreken. De maximale tijdseenheid over de af te spreken (variabele) arbeidsomvang is dan immers een kwartaal.

*De leden van de CDA-fractie krijgen van ondernemers, zeker in het midden- en kleinbedrijf (mkb), het signaal dat de gevraagde administratieve lasten stevig zijn en vragen of de regering hierop kan reflecteren.*

De regering erkent dat er aanvullende administratieve lasten voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Deze zijn als regeldrukkosten berekend in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd zijn de extra regeldrukkosten noodzakelijk om ervoor te zorgen dat flexibele werknemers beter beschermd worden, en tegelijkertijd wel flexibiliteit mogelijk te houden voor specifieke groepen zoals studenten en scholieren met bijbanen. Generieke regels leveren minder regeldruk op en dit soort nuances en uitzonderingen, zorgen inherent voor aanvullende regeldruk. Dit omdat hierbij geadmistreerd moet worden in welke groepen de verschillende werknemers vallen. Werkgevers zullen bijvoorbeeld moeten controleren of een 22-jarige werknemer bij hen wel echt een student is, omdat de regering het noodzakelijk vindt dat 22-jarige jongeren die al afgestudeerd zijn en volledig in hun inkomen moeten voorzien niet meer met een onzeker nulurencontract worden geconfronteerd. Tegelijkertijd kunnen MKB-ondernemers door dit wetsvoorstel gebruik maken van vaste bandbreedtecontracten onder de lage WW-premie, hetgeen een kostenreductie in de premies op kan leveren. Daarbij is belangrijk om te benadrukken dat de kosten merendeel zullen neerslaan bij grotere werkgevers, omdat grotere bedrijven naar verhouding meer gebruikmaken van flexibele contracten.<sup>45</sup> Het percentage medewerkers met een vast contract of een tijdelijk contract met uitzicht op vast is bij bedrijven met 1 tot 10 medewerkers ongeveer 80%, terwijl dat aandeel bij bedrijven met meer dan 100 medewerkers op slechts 43,8% ligt.

*Voor een bandbreedtecontract voor onbepaalde tijd gaat de lage AWf premie gelden. Dat leidt tot een lagere premieopbrengst waardoor het premiepercentage omhoog zou moeten. De leden van de CDA-fractie vragen of dan inderdaad de lage AWf premie omhooggaat. En verdergaand vragen deze leden of niet is overwogen de premiedifferentiatie in de AWf te laten vervallen nu flexibele contracten meer zekerheid gaan bieden. De achtergrond van de premiedifferentiatie is daarmee immers veranderd.*

De regering heeft niet overwogen om de premiedifferentiatie in de AWf te laten vervallen, omdat de achtergrond van premiedifferentiatie in de AWf niet veranderd door dit wetsvoorstel. Werknemers met tijdelijke contracten en andere soorten van flexibele contracten houden een hogere kans op instroom in de WW en ook het risico op herhaalwerkloosheid is een stuk groter.<sup>46</sup> Deze hogere instroomkans wordt betaald via de hoge AWf-premie. Vooralsnog is niet bekend of de premiepercentages zullen stijgen. Het verschil van 5 procentpunt tussen de lage- en de hoge AWf-premie blijft in elk geval gehandhaafd.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat de minimale arbeidsomvang binnen de nieuwe maatregelen ten minste drie uur is. Deze leden zijn benieuwd hoe dit is onderbouwd. Wat is de gemiddelde arbeidsomvang binnen nulurencontracten nu en wat zijn de gewenste uren die per week gewerkt worden door werknemers? Hoe wordt ondervangen dat werknemers door de minimale uren er niet op achteruit gaan ten opzichte van de huidige situatie? Daarbij zijn deze leden ook benieuwd of de gegarandeerde uren*

<sup>45</sup> TNO, 2024. Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden 2024.

<sup>46</sup> UWV (2025), Publicatie: Minder terugkeer naar WW.

*die de werkgever dient te verlonen ook één uur per week kan zijn? Of valt dit altijd binnen de minimale arbeidsomvang van drie uur? Zo ja, zijn daar dan uitzonderingen op te maken?*

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is het niet langer mogelijk een arbeidsovereenkomst met nul uren of zonder arbeidsomvang af te spreken. Als geen arbeidsomvang is overeengekomen, geldt dat de arbeidsomvang wordt geacht ten minste drie 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 drie uur ligt, dan wordt geacht die arbeidsomvang te zijn overeengekomen, zodat de werknemer er niet op achteruit gaat. Hier is aansluiting gezocht bij de regel dat een werknemer per oproep (per gewerkte periode) minimaal recht heeft op het loon waarop hij aanspraak zou hebben als hij gedurende drie uur arbeid zou hebben verricht, zodat ook ingeval geen of een arbeidsomvang van nul uren is overeengekomen de werknemer een loonaanspraak heeft voor minimaal drie uur. Uit CBS-microdata op basis van de Enquête Beroepsbevolking blijkt dat 96% van de werknemers (niet zijnde scholieren of studenten) drie uur of meer per week werkt.<sup>47</sup> De gevolgen voor onbewust verkeerd handelende werkgevers zullen derhalve niet onredelijk groot zijn, omdat de conversieregel zo goed mogelijk aansluit bij het daadwerkelijk gewerkte aantal uren. In veel gevallen zullen werkgevers die erachter komen dat ze onbewust foutief hebben gehandeld hoogstwaarschijnlijk 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 nulurencontracten 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.

Zoals uiteengezet bij de beantwoording van de vraag van de Groenlinks-PvdA-fractie geldt dat partijen contractsvrijheid hebben binnen de wettelijke kaders van het bandbreedtecontract. Bij een (zeer) lage minimumarbeidsomvang is de maximumarbeidsomvang en daarmee de verplichte beschikbaarheid van de werknemer beperkt. Dit voorkomt dat werkgevers eenurencontracten gaan afsluiten om het verbod op nulurencontracten te omzeilen.

*De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat om de totale premieopbrengsten en de lastendruk voor werkgevers gelijk te houden, de WW-premies naar verwachting licht verhoogd worden. Heeft de voorgestelde WW-bezuiniging daar nog effect op? En zo ja, hoe wordt gezorgd dat werknemers niet in gevaar komen doordat zij minder WW opbouwen als er politiek op bezuinigd wordt?*

Nee, de voorgestelde WW-bezuiniging heeft geen effect op de WW-premies.

*De leden van de SP-fractie lezen dat jongeren nog wel kunnen rekenen op een oproepcontract. Eén van de doelen die hierbij wordt aangehaald, is om de flexibiliteit binnen bijbanen mogelijk te houden. Waarom wordt er niet gekozen om dit binnen het bandbreedtecontract vorm te geven? Gezien het minimaal aantal uren kan een baan nog steeds als bijbaan worden ingezet. Daarnaast kunnen verlofuren worden opgebouwd om bijvoorbeeld tijdens toetsweken meer vrij te nemen. Waarom wordt*

<sup>47</sup> CBS microdata 2021, op basis van Enquête Beroepsbevolking (EBB), bewerking Ministerie van SZW.

*gekozen voor een uitzonderingsbeleid terwijl binnen de nieuwe wetgeving jongeren ook gemakkelijk een plek kunnen krijgen?*

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.

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 de oproepovereenkomst dan niet-scholieren en niet-studenten.<sup>48</sup> Dit blijkt ook bij de beleidsvoorbereiding van dit wetsvoorstel ingezette focusgroepen.<sup>49</sup> Jongeren kunnen over het algemeen de flexibiliteit van een flexibel contract waarderen.<sup>50</sup> Dit is ook logisch, omdat ze op deze wijze hun werk bijvoorbeeld mee kunnen laten veren met vakanties, andere bezigheden, tentamens en toetsweken.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering meer roosterzekerheid wil. Per kwartaal zou een bepaalde mate van roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid moeten worden overeengekomen. Kan nader worden toegelicht wat hiermee wordt bedoeld?*

Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de D66-fractie hierover, blijft het mogelijk een contract met jaarurennorm overeen te komen. De regering wil werknemers met dit type contract ook meer roosterzekerheid bieden. Daarom wordt een open norm voorgeschreven. 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 een percentage af te spreken of door de werknemer niet beschikbare dagen te laten opgeven. De reden hiervoor is dat de jaarurensystematiek in zeer verschillende sectoren een andere invulling heeft, en dat sociale partners in hun sectorcao's deze open norm nader kunnen invullen.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering het nieuwe bandbreedtecontract en de effectiviteit van het voorgenomen verbod op oproepcontracten nader toe te lichten en de noodzaak daarvan te onderbouwen.*

Het huidige oproepcontract is een zeer kwetsbaar contract aangezien de werknemer geen zekerheid heeft over zijn werk en inkomen, zoals ook uiteengezet in de beantwoording van de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie. Het bandbreedtecontract biedt werknemers meer zekerheid over hun inkomsten en de uren die zij beschikbaar zijn voor arbeid. Tegelij-

<sup>48</sup> CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl).

<sup>49</sup> Zie ook: Beleidsonderzoekers (2023). Meer zekerheid voor meer mensen. Focusgroepen met de doelgroep(werkenden en werkgevers) over de maatregelen op terrein van flexibele arbeid.

<sup>50</sup> 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).

kertijd biedt het bandbreedtecontract werkgevers nog voldoende mogelijkheden om werknemers flexibel in te zetten. Dit is uitgebreider toegelicht in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie in deze paragraaf.

*De leden van de SGP-fractie wijzen op die categorie werknemers die met veel plezier gebruik maakt van een nulurencontract, omdat dat juist ook ruimte en vrijheid biedt aan werknemers om zelf te bepalen wanneer zij willen werken. Zo wordt ook voorkomen dat arbeidskrachten uit de arbeidsmarkt, zoals actieve gepensioneerden, weglekken vanwege gebrek aan flexibiliteit. Hoe beoordeelt de regering dit risico, en hoe kijkt zij aan tegen de mogelijkheid werkgevers te verplichten om een bandbreedtecontract aan te bieden en de werknemer te laten kiezen voor een basiscontract of een nulurencontract?*

De regering is het met de SGP eens dat bij bepaalde groepen werknemers ook een flexibiliteitswens kan bestaan. 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>51</sup> Voor deze groep werknemers geldt dat hun oproepbaan hun tweede baan is en/of dat zij geen hoofdkostwinner zijn. Met het bandbreedtecontract kan nog steeds 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.

De regering acht het niet wenselijk de mogelijkheid te behouden op vrijwillige basis een nulurencontract te sluiten. Met name kwetsbare werknemers kunnen zich door omstandigheden gedwongen voelen een nulurencontract te accepteren. Juist deze groep wil de regering beschermen en meer inkomens- en roosterzekerheid bieden.

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering expliciet vast te leggen dat studenten die na een tussenjaar hun opleiding weer oppakken, opnieuw onder de regeling voor scholieren en studenten voor het oproepcontract en de ketenregeling gaan vallen. Is zij daartoe bereid?*

Het is niet nodig om in het wetsvoorstel expliciet te regelen dat studenten die na een tussenjaar hun opleiding oppakken opnieuw op basis van een oproepcontract kunnen werken. Zolang de scholieren en studenten voldoen aan de voorwaarden voor een oproepcontract (zoals bijvoorbeeld inschrijfbewijs aan een bepaalde opleiding en gemiddeld 16 uur per week werkzaam), kunnen zij op basis van een oproepcontract werken. In dat geval geldt ook de ketenregeling voor scholieren en studenten. Het maakt daarbij niet uit of zij er een periode tussenuit zijn geweest.

## **5. Uitzendarbeid**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben vragen over de toepassing van gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten.*

---

<sup>51</sup> SEO, «Oproepkrachten en hun voorkeuren voor werkzekerheid», Amsterdam, september 2024, p. 12.

*Ten eerste hebben deze leden vragen over recente jurisprudentie en wat dit betekent voor zowel de huidige wet als de voorliggende wet meer zekerheid flexwerkers.*

De hierna vermelde jurisprudentie heeft geen gevolgen voor de huidige wet en het voorliggende wetsvoorstel, omdat de arresten direct doorwerken in het Nederlands recht. De Hoge Raad-uitspraak sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie die al eerder was geweest. Deze uitspraken gelden dus nu ook al in de praktijk. Deze uitspraken werken daarmee ook door in het wetsvoorstel.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen als eerst naar de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad van 27 september 2024 (het Dosign-arrest) over het begrip «beloning» voor terbeschikkinggestelde werknemers, waaronder uitzendkrachten, gedetacheerden en payrollwerknemers. Deze leden vragen deze uitspraak te duiden.*

Met het Dosign-arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat het begrip loon in de zin van artikel 8 van de Waadi moet worden uitgelegd in overeenstemming met het begrip bezoldiging in de Uitzendrichtlijn. De Hoge Raad gaat hierbij uit van een ruime uitleg van het begrip bezoldiging in de Uitzendrichtlijn. Dit is conform de eerdere uitspraken van het Europese Hof van Justitie<sup>52</sup>. Beloning omvat «met name alle huidige of toekomstige voordelen in geld of in natura, mits deze, zij het ook indirect, door de werkgever aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking worden toegekend, ongeacht of dit op basis van een arbeidsovereenkomst, uit hoofde van wettelijke bepalingen dan wel vrijwillig gebeurt». De Hoge Raad heeft expliciet gemeld dat bonussen (resultaatafhankelijke of prestatiegerichte) ook onder het begrip loon vallen.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het klopt dat de Hoge Raad stelt dat het begrip «beloning» ruim uitgelegd moet worden en dat hieronder ook valt «alle huidige en toekomstige voordelen in geld of in natura omvat, mits deze, zij het ook indirect, door de werkgever aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking worden toegekend, ongeacht of dit op basis van een arbeidsovereenkomst, uit hoofde van wettelijke bepalingen dan wel vrijwillig gebeurt.» Deze leden vragen of dit concreet betekent dat ook de variabele beloning toegekend moet worden aan uitzendkrachten, dat dit ook geldt ook voor het aantal vakantiedagen boven 25 (het aantal in de uitzend-cao), de feestdagenregelingen die beter zijn bij de inlener dan in de uitzend-cao en de ontslagvergoeding. Deze leden vragen wat er onder valt en wat er niet onder valt en wat voor gevolgen dit heeft voor de wetgeving.*

Zoals gezegd, gaat de Hoge Raad uit van een ruim loonbegrip, en dus ook voor het begrip «overige vergoedingen». Dit betekent dat de variabele beloning, het aantal vakantiedagen bij de inlener, de feestdagenregelingen en eventuele ontslagvergoedingen bij de inlener onder dit loonbegrip vallen. De Hoge Raad heeft hiermee duidelijkheid gegeven over het geldende loonbegrip, en geldt dus ook voor dit wetsvoorstel, zoals ook omschreven in de memorie van toelichting.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering ook andere jurisprudentie te duiden, waaronder het arrest TimePartner van het HvJEU van 15 december 2022 (C-311/21) en het Randstad Empleo-arrest van het HvJEU van 22 februari 2024 (C-649/22).*

<sup>52</sup> HvJ EU, 22 februari 2024, zaak C-649/22, *Randstad Empleo e.a.*, HvJ EU, 8 mei 2019, zaak C-486/18, *Praxair MRC*, HvJ EU, 19 september 2018, zaak C-312/17, *Bedi*, HvJ EU, 12 mei 2022, zaak C-426/20, *Luso Temp*.

*Deze leden vragen hierbij in ieder geval in te gaan op rechtsoverweging 38 van het arrest TimePartner, waarbij de afwijking van het beginsel van gelijke behandeling bovendien niet verder mag gaan dan wat strikt noodzakelijk is om het ermee beschermde belang veilig te stellen, namelijk de noodzaak om op flexibele wijze om te gaan met de diversiteit van de arbeidsmarkten en de arbeidsverhoudingen. Deze leden vragen of het klopt dat uit de jurisprudentie volgt dat alle arbeidsvoorwaarden in een cao ook voor uitzendkrachten zouden moeten gelden. Deze leden vragen dit nader te onderbouwen.*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (zie paragraaf 5.2.3) is uitgebreid ingegaan op bovengenoemde arresten en de gevolgen daarvan. Voor wat betreft het TimePartner arrest heeft het HvJEU vastgesteld dat ter beschikking gestelde arbeidskrachten recht hebben op ten minste gelijkwaardige essentiële arbeidsvoorwaarden als werknemers in dienst bij de inlener. Essentiële arbeidsvoorwaarden betreffen loon, overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden. Dit moet breed worden opgevat. Zo is over de essentiële arbeidsvoorwaarden in het Empleo-arrest bepaald dat hieronder ook een aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering valt. Dit betekent dat het alleen nog is toegestaan om bij cao minder gunstige essentiële arbeidsvoorwaarden af te spreken mits deze afwijking volledig wordt gecompenseerd met andere gunstigere essentiële arbeidsvoorwaarden. De som van het geheel aan essentiële arbeidsvoorwaarden moet gelijk zijn. Van belang is dat het TimePartner arrest uitsluitend betrekking heeft op de essentiële arbeidsvoorwaarden, zodat voor de overige (niet essentiële) arbeidsvoorwaarden andere regels kunnen gelden. Overige arbeidsvoorwaarden kunnen worden gecompenseerd met loon, zolang dit ten minste een gelijkwaardig niveau heeft. Het klopt dus niet dat uit de jurisprudentie volgt dat alle arbeidsvoorwaarden in de cao van de inlener ook voor uitzendkrachten moet gelden.

In aanvulling op bovenstaande jurisprudentie is er in dit wetsvoorstel voor gekozen dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden (essentieel en overig) gelijkwaardig moet zijn. Daarbij dient het totaal aan essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig te zijn. Dit komt voort uit het arbeidsmarktpakket en behelst een vertaalslag van het SER-MLT.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat deze jurisprudentie betekent voor de huidige afwijkmogelijkheid in artikel 8, vierde lid van de Waadi. Deze leden vragen of afwijken mogelijk is en zo ja onder welke voorwaarden.*

In het huidige artikel 8, vierde lid, van de Waadi is opgenomen dat afwijking bij cao mogelijk is. De gelijkwaardigheidseis binnen de essentiële arbeidsvoorwaarden is niet opgenomen. Omdat het arrest van het HvJEU direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, is dit ook niet noodzakelijk: cao-partijen zijn zelfstandig gebonden zich aan het EU-recht te houden, ook nu deze eis nog niet in het Nederlandse recht is verankerd. Als zij in hun cao afwijken van de essentiële arbeidsvoorwaarden, moeten zij rekening houden met deze gelijkwaardigheidseis binnen de essentiële arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat minder gunstige essentiële arbeidsvoorwaarden volledig moeten worden gecompenseerd met andere gunstigere essentiële arbeidsvoorwaarden. De som van het geheel van de essentiële arbeidsvoorwaarden moet gelijk zijn, en daarnaast geldt ook dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden van gelijke waarde moet zijn.

*Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat deze jurisprudentie betekent voor de wijze waarop het nieuwe artikel 8, vijfde lid van de Waadi is vormgegeven. Deze leden vragen of er onderbouwd kan*



*worden waarom dit artikel niet in strijd is met de uitzendrichtlijn en de gelijke behandeling die daarin vastligt. Deze leden merken op dat de afwijkmogelijkheid in de huidige wet nog bestaat en in de toekomstige wet in aangepaste vorm zal blijven bestaan, maar vragen of afwijking in de praktijk nog wel mogelijk is.*

Zoals in voorgaande antwoorden is aangegeven, is in het TimePartner arrest vastgesteld dat het alleen nog is toegestaan om bij cao minder gunstige essentiële arbeidsvoorwaarden af te spreken onder de voorwaarde dat deze afwijking volledig wordt gecompenseerd met andere, gunstigere essentiële arbeidsvoorwaarden. De som van het geheel moet gelijk zijn. In het huidige artikel 8, vierde lid, is opgenomen dat afwijking bij cao mogelijk is. De gelijkwaardigheidseis binnen de essentiële arbeidsvoorwaarden is niet opgenomen. Omdat het arrest van het HvJEU direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, is dit ook niet noodzakelijk. Als cao-partijen in hun cao afwijken van de essentiële arbeidsvoorwaarden, moeten zij rekening houden met deze gelijkwaardigheidseis binnen de essentiële arbeidsvoorwaarden. In het wetsvoorstel wordt deze gelijkwaardigheidseis echter wel gecodificeerd, gelet op het belang van kenbaarheid en rechtszekerheid. Afwijking van de essentiële arbeidsvoorwaarden in de praktijk is dus wel mogelijk, zowel op basis van het huidige als het nieuwe artikel. Wel dient een afwijking ten nadele van een essentiële arbeidsvoorwaarde van de uitzendkracht volledig gecompenseerd te worden door voordelen van andere essentiële arbeidsvoorwaarden. Alleen dan is sprake van gelijke behandeling in de zin van het huidige artikel 8, vierde lid, van de Waadi en het nieuwe artikel 8, vijfde lid, van de Waadi. Naast de gelijkwaardigheidseis binnen de essentiële arbeidsvoorwaarden, wordt op basis van het wetsvoorstel verder vereist dat het totaal aan arbeidsvoorwaarden (essentieel en overig) gelijkwaardig moet zijn.

*Voorts vragen de leden van GroenLinks-PvdA-fractie wat de gevolgen zijn als de wettekst niet in overeenstemming is met de jurisprudentie of het Unierecht. Op dit punt vragen deze leden ten slotte of artikel 8, lid vier in huidige bewoording en lid 5 in toekomstige bewoording gewijzigd moet worden. Deze leden vragen onderbouwing op dit punt.*

De regering is van mening dat zowel het huidige artikel 8, vierde lid, van de Waadi als het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, van de Waadi aan de jurisprudentie en het Unierecht voldoen omdat de rechter verplicht is het nationale recht conform het Unierecht uit te leggen. Dit heeft de Hoge Raad ook gedaan in het eerder genoemde Design-arrest. Daarnaast heeft het Hof van Justitie expliciet overwogen dat lidstaten niet verplicht zijn gedetailleerde voorwaarden en criteria vast te stellen waaraan de collectieve overeenkomsten dienen te voldoen.<sup>53</sup>

*Daarnaast vragen de leden GroenLinks-PvdA-fractie naar de voorliggende wet op dit gebied. Deze leden vragen of het klopt dat de voorliggende wet de mogelijkheid handhaaft om per cao af te wijken van de gelijke beloning, danwel de gelijkwaardige beloning. Deze leden vragen de regering te reflecteren op ontduiking en ontwijking door werkgevers. Ook in het licht van de prikkel die hiervan uit kan gaan om nieuwe cao's te ontwikkelen waarin een eigen interpretatie opgenomen kan worden van gelijkwaardigheid.*

Op basis van het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, van de Waadi wordt het enkel nog mogelijk af te wijken bij uitleen-cao. Afwijking bij inleen-cao is op basis van het wetsvoorstel niet langer mogelijk. Als wordt afgeweken

<sup>53</sup> HvJ EU, 15 december 2022, zaak C-311/21, *TimePartner*, ro 66.

via de uitleen-cao, geldt als minimum dat de essentiële arbeidsvoorwaarden gelijkwaardig moeten zijn. Er kan dus niet worden afgeweken van gelijkwaardige loon, overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden (de essentiële arbeidsvoorwaarden). Hierdoor kan ontduiking en ontwijking door werkgevers niet aan de orde zijn. Het is immers verplicht om onder de streep een gelijkwaardig pakket te bieden. De uitwerking van deze gelijkwaardigheid ligt bij sociale partners. Zij zijn hierbij wel gebonden aan de uitleg van het Unierecht. Dit betekent dat de sociale partners gebonden zijn aan de verplichting om de algemene bescherming van uitzendkrachten zo te waarborgen dat zij in ruil voor een verschil in gelijke behandeling op het gebied van essentiële arbeidsvoorwaarden voordelen ontvangen om het effect van dit verschil in behandeling te compenseren.<sup>54</sup> Dit werkt direct door in het Nederlandse recht en kan ook voor toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

*Ten tweede hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen over de situatie dat uitzendkrachten niet onder een cao vallen. Deze leden merken op dat de werkgever dan eenzijdig kan bepalen wat «gelijkwaardig» is. Deze leden maken zich zorgen over misbruik van de machtspositie van de werkgever. Deze leden vragen welke waarborgen er zijn dat de uitzendkracht gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden krijgt. Ook vragen deze leden hoe de regering hierop gaat toezien.*

Als er geen sprake is van een cao, dan dient de werkgever de werknemer dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden te verstrekken als de werknemer in dienst van de inlener. Dit betekent dat alle arbeidsvoorwaarden die zien op loon, overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden gelijk moeten zijn. De werkgever kan dus uitsluitend de gelijkwaardigheid bepalen voor de overige (niet essentiële) arbeidsvoorwaarden. De vormgeving hiervan dient de werkgever vast te leggen in de arbeidsovereenkomst. Als de werkgever dit niet heeft gedaan, dient hij dit alsnog te doen. Daarnaast dient de werkgever de uitzendkracht op grond van artikel 7:655, eerste lid, onder I van het BW, te informeren over de arbeidsvoorwaarden die volgen uit artikel 8 en artikel 8a van de Waadi. Daarnaast wordt de degene die een arbeidskracht ter beschikking met de invoering van de Wtta verplicht om de arbeidsvoorwaarden van de inlener onverwijld schriftelijk of elektronisch aan de arbeidskracht te overleggen. Hierdoor kan, eventueel met hulp van de vakbond, juridisch loket of andere hulpverlener bezien worden of de arbeidsvoorwaarden inderdaad gelijkwaardig (kunnen) zijn door de arbeidsvoorwaarden met elkaar te vergelijken. Mocht de conclusie zijn dat dit niet het geval is dan kan de werknemer met hulp van de vakbond, juridisch loket of andere hulpverlener naar de rechter om de gelijkwaardigheid te laten toetsen.

*In het verlengde daarvan vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de regering om te specificeren hoeveel uitzendkrachten (in absolute zin) niet onder een cao vallen en om welke sectoren het gaat.*

Minder dan 15% van de uitzendkrachten valt niet onder een van de uitzendcao's van de ABU of de NBBU.<sup>55</sup> Er zijn wel cijfers in welke sectoren uitzendkrachten werkzaam zijn.<sup>56</sup> Er zijn echter geen gegevens over hoe de verdeling is in de sectoren tussen uitzendkrachten die wel onder een cao vallen en uitzendkrachten die niet onder een cao vallen.

<sup>54</sup> *Timepartner*, ro. 39.

<sup>55</sup> Kamerbrief over uitzendbeding bij ziekte.

<sup>56</sup> Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 | CBS.

*Ten derde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar pensioen als arbeidsvoorwaarde. Deze leden merken op dat de regering ervoor kiest om pensioen niet te laten vallen onder de essentiële arbeidsvoorwaarden. In dit kader halen deze leden Verhulp in zijn noot in NJ 2025/18, punt 4 aan. Verhulp wijst op een uitspraak van het Hof van Justitie over het loon in artikel 157 VWEU waarin het Hof ook pensioen tot loon rekende (HvJ EU 27 januari 2022, zaak C-4015/20, ECLI:EU:C:2022:347, punt 30). Deze leden vragen specifiek naar het pensioen voor uitzendkrachten. Deze leden vragen of het klopt dat een marktconform niveau niet langer voldoende is als pensioen een essentiële arbeidsvoorwaarde is. Deze leden wijzen in dit kader op de discussie hieromtrent in het artikel van prof. mr. dr. F.G. Laagland aan met de titel wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers: de uitzendkracht.*

In de uitspraak van het Hof van Justitie waarnaar prof. Verhulp verwijst, rekende het Hof pensioen ook tot loon in de zin van artikel 157, lid 2, VWEU, voor zover het bedrag ervan afhangt van de tijdvakken van dienstverband en de daaraan gelijkgestelde tijdvakken alsmede van het ontvangen salaris, en voor zover dit pensioen een toekomstige betaling in contanten vormt die door de werkgever wordt overgemaakt aan zijn werknemers, als direct gevolg van de dienstbetrekking van laatstgenoemden.

Het Hof van Justitie spreekt in zijn uitspraak dus over toekomstige betalingen, terwijl de regering niet de pensioenuitkering als loon aanmerkt, maar het werkgeversdeel van de pensioenpremie beschouwt als overige (dus niet-essentiële) arbeidsvoorwaarde, waarbij de pensioenpremie een collectieve bijdrage is en niet een toekomstige betaling die door de werkgever aan de werknemer wordt overgemaakt.

De regering ziet vanwege dit verschil geen aanleiding om pensioen als essentiële arbeidsvoorwaarde te beschouwen. Voorts wordt verwezen naar paragraaf 5.2.3., onder Overige arbeidsvoorwaarden, van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel waarin uiteengezet is dat ook uit de wetsgeschiedenis blijkt dat pensioenaanspraken niet onder de essentiële arbeidsvoorwaarden vallen. Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad valt ook het werkgeversdeel van de pensioenpremie niet onder loon, en dus niet onder de essentiële arbeidsvoorwaarden.<sup>57</sup> Dit betekent dat een marktconform niveau voldoet, mits een eventueel hogere pensioenbijdrage bij de inlener gecompenseerd wordt in het totaal aan arbeidsvoorwaarden. Overigens wordt de pensioenregeling van de uitzendbranche (StiPP) per 1 januari 2026 fors verbeterd.<sup>58</sup>

In het geval pensioen zou wel kwalificeren als een essentiële arbeidsvoorwaarde zou een marktconform niveau voor het pensioen voor uitzendkrachten inderdaad niet voldoende zijn en zal dan dus moeten worden gecompenseerd binnen het pakket van essentiële arbeidsvoorwaarden, zoals ook prof. Laagland in haar artikel stelt. De regering is dus echter van mening dat hier geen sprake van is.

*Ten vierde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de wachtdagen bij ziekte. Deze leden vragen of de wachtdagen bij ziekte kwalificeren als essentiële arbeidsvoorwaarden. Deze leden vragen of de wachtdagen daarmee voor uitzendkrachten komen te vervallen.*

<sup>57</sup> Hoge Raad 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1784.

<sup>58</sup> Belangrijkste veranderingen werkgever - Werkgever - StiPP.

Wachtdagen bij ziekte kwalificeren als essentiële arbeidsvoorwaarden. In feite komt het er dan op neer dat de wachtdagen inderdaad komen te vervallen, of als zij worden toegepast, gecompenseerd moeten worden als deze bij de inlener niet gelden. Daarom kan op basis van de nieuwe ABU cao (2026–2028) alleen nog sprake zijn van wachtdagen als er geen inlener meer is of als de Regeling onwerkbaar weer geldt, maar dit laatste geldt dan ook voor de inlener.

*Ten vijfde hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enkele vragen over de algemene maatregel van bestuur (amvb) waarbij kan worden afgeweken van de verplichting dat sprake moet zijn van gelijke of tenminste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Deze leden maken zich zorgen dat dit een route wordt om gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden te ontduiken. Deze leden vragen op welke gronden de regering gaat toetsen welke uitzonderingen hieraan toegevoegd kunnen worden. Daarnaast vragen deze leden of is overwogen voorhang te regelen voor deze amvb. Zo ja, vragen deze leden de overwegingen te delen. Zo nee, vragen deze leden hier alsnog een beschouwing over te geven.*

De algemene maatregel van bestuur regelt specifiek een uitzondering op de verplichting dat sprake moet zijn van ten minste gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor mensen met een arbeidsbeperking in dienst van sociaal ontwikkelbedrijven. De amvb is uitsluitend van toepassing op mensen met een indicatie WSW, of een indicatie beschermt werk of voor mensen die zowel onder de doelgroep banenafpraak als onder de cao ADS vallen. Deze uitzondering maakt het mogelijk voor sociaal ontwikkelbedrijven om hun eigen cao toe te passen, mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Er heeft een voorhangprocedure gelopen van de amvb bij zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. De voorhangprocedure liep tot en met 29 september 2025.

*Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar het traject waarbij sociale partners het begrip van gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden zullen uitwerken. Deze leden vragen naar het tijdpad en al dan niet de rol die de regering hierbij speelt.*

Zoals in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is opgemerkt, is de uitwerking van de gelijkwaardigheid een verantwoordelijkheid van sociale partners. Sociale partners zijn momenteel druk met dit vraagstuk, gegeven dat de uitzend-cao met ingang van 1 januari 2026 in werking zal treden en hierin de gelijkwaardigheidseis is opgenomen.

*Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een paar overige vragen. Ten eerste merken deze leden op dat de regering verder gaat verkennen of de reikwijdte van het onderkruipersverbod uitgebreid moet worden naar intra-concernuitlening. Deze leden vragen de regering wanneer de Kamer over de uitkomsten geïnformeerd wordt. Ten tweede vragen deze leden hoe de regering ervoor gaat zorgen dat onwettelijke constructies zoals kortere duren dan 3 of 6 maanden in fase C (beschreven op pagina 84 van de memorie van toelichting) niet meer zullen voorkomen. Ten derde vragen deze leden naar het all-in loon. Deze leden vragen hoe de regering kijkt naar het aanbieden van all-in loon. Deze leden vragen welke rechtsgrond het aanbieden van all-in loon mogelijk is (al dan niet met driekwartdwingend recht), of dat hiervoor in algemene zin vrijheid voor bestaat.*

Inderdaad wordt dit najaar het signaal over het onderkruipersverbod van de Nederlandse Arbeidsinspectie met sociale partners in de Stichting van de Arbeid besproken. De Kamer wordt hier volgend jaar over geïnformeerd.

Het is staande praktijk dat all-in loon wordt afgesproken in zowel cao's als in de arbeidsovereenkomst. Er zijn rechters die dit toestaan zolang wordt voldaan aan de vereisten van transparantie en duidelijkheid. Op 21 november 2025 heeft de Hoge Raad het vereiste van transparantie en begrijpelijkheid bevestigd. Ook heeft de Hoge Raad aanvullend bepaald dat het niet is toegestaan om het loon over vakantiedagen op te nemen in het all-in loon als de werknemer daardoor wordt ontmoedigd om vakantie op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn omdat de hoogte van het loon afhankelijk is van gerealiseerde omzet en er tijdens vakantie geen omzet wordt gegenereerd waardoor het loon lager is. Dan is sprake van strijd met het verzekerde recht van werknemers op een betaalde vakantie op basis van de Arbeidstijdenrichtlijn.<sup>59</sup>

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering te reflecteren op artikel 30 Handvest Grondrechten EU en het artikel van prof. mr. dr. F.G. Laagland aan met de titel «Wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers: de uitzendkracht» die aangeeft dat het niet uit te sluiten is dat een uitzendbeding met de duur van 52 weken in strijd is met deze Handvestbepaling.*

Zoals prof. Laagland terecht aangeeft heeft artikel 30 van het Handvest geen directe werking, waardoor burgers van de lidstaten zich hier niet op kunnen beroepen. Daarnaast is de regering van mening dat het uitzendbeding niet onder de reikwijdte van de Uitzendrichtlijn valt, gezien de verplichting van gelijke behandeling slechts is toegespitst op de «essentiële arbeidsvoorwaarden», waar de beëindiging van de arbeidsovereenkomst niet onder valt. De ontslagbescherming van uitzendkrachten is daarmee een kwestie van nationaal recht. Er is momenteel een prejudiciële Hofzaak aanhangig bij het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>60</sup>, waar Nederland ook inbreng op heeft geleverd. Het Hof zal zich dus nog gaan uitspreken over de vraag of de Uitzendrichtlijn ook betrekking heeft op ontslag van uitzendkrachten. De regering wacht de uitspraak hieromtrent af.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe voorkomen wordt dat de maatregelen leiden tot hogere kosten en administratieve lasten voor uitzendbureaus, waardoor de allocatieve functie van uitzenden wordt verzwakt.*

De gelijkwaardigheidseis is tot stand gekomen na intensief overleg met sociale partners. De uitwerking van de gelijkwaardigheidseis is een verantwoordelijkheid van sociale partners, ook om de kosten en administratieve lasten voor uitzendbureaus beheersbaar te houden. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor uitzendbureaus mogelijk blijft om geen gelijkwaardigheid toe te passen, maar de (essentiële) arbeidsvoorwaarden een-op-een over te nemen. Dit vermindert mogelijk de administratieve lasten. Wat betreft de hogere kosten blijkt uit de huidige jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie al dat loon, overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden niet minder mogen zijn. De extra kosten op basis van dit wetsvoorstel zijn dus beperkt.

*De leden van de **NSC-fractie** lezen dat ten aanzien van de overige arbeidsvoorwaarden wordt voorgesteld te bepalen dat deze ten minste gelijkwaardig moeten zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener. Deze leden vragen de regering*

<sup>59</sup> ECLI:NL:HR:2025:1737.

<sup>60</sup> Case C-172/25, Personal Sea Management: Request for a preliminary ruling from the Curtea de Apel Constanța (Romania) lodged on 27 February 2025 – CP, Personal Sea Management SRL v Sulina Logistics SRL, EUR-Lex - 62025CN0172 - EN - EUR-Lex.

*waarom is gekozen voor een dergelijke opzet. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om het vaste contract wendbaarder te maken ten opzichte van het flexibele contract?*

Het wetsvoorstel is onderdeel van het arbeidsmarktpakket. Het arbeidsmarktpakket is het resultaat van intensief en constructief overleg met sociale partners. Het kabinet hecht grote waarde aan draagvlak vanuit sociale partners voor het arbeidsmarktpakket. Dit wetsvoorstel ziet met name op het vergroten van zekerheid van werkenden. Er zijn andere wetsvoorstellen die met name zien op het vergroten van de wendbaarheid van werkgevers, zoals het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. De regering heeft er dus ook voor gekozen het vaste contract wendbaarder te maken, maar dit is uitgewerkt in andere wetsvoorstellen.

*De leden van de NSC-fractie vragen de regering naar de mogelijkheid om in dit wetsvoorstel het vaste contract wendbaarder te maken. Welke mogelijkheden zijn er om meer wendbaarheid te creëren voor werkgevers binnen het vaste contract in de arbeidsduur, salaris, functie, werklocatie en werktijden van personeel? Deze leden vragen de regering voorts naar haar standpunt over de duur van de loondoorbetaling bij ziekte. Is de regering bereid om deze in te korten van twee naar één jaar in dit wetsvoorstel?*

De regering merkt op dat er al veel wendbaarheid mogelijk is binnen het vaste contract. Werkgever en werknemer kunnen afspraken maken over een bredere functie-invulling, werktijden en werklocatie en die afspraken ook gedurende de loop van het contract gezamenlijk aanpassen. De regering is niet bereid de periode van loondoorbetaling en ontslagbescherming bij ziekte te verkorten. 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, de (premie)kosten voor werkgevers en het arbeidsaanbod.<sup>61</sup> In dit pakket is wel een maatregel opgenomen om werkgevers op dit punt tegemoet te komen, heeft het kabinet een wetsvoorstel in voorbereiding om het medisch advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer leidend te maken bij de toets die UWV uitvoert op het re-integratieverslag. Werkgevers lopen daarmee niet langer het risico om een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting opgedragen te krijgen als zij het medisch advies van hun bedrijfsarts hebben opgevolgd.

*De leden van de D66-fractie zijn positief over het streven naar gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten. Deze leden vragen echter hoe de regering gaat waarborgen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk afdwingbaar wordt, nu cao's ruimte laten voor interpretatie. Hoe wordt voorkomen dat een ongelijk speelveld in stand blijft?*

De verantwoordelijkheid om vast te leggen wanneer sprake is van gelijkwaardigheid ligt bij sociale partners. Relevant is dat door de instemming van de vakbonden geborgd is dat het werknemersbelang hierin wordt meegenomen. Daarnaast wordt de degene die een arbeidskracht ter beschikking met de invoering van de Wtta verplicht om de arbeidsvoorwaarden van de inlener onverwijld schriftelijk of elektronisch aan de arbeidskracht te overleggen. Hierdoor kan, eventueel met hulp van de vakbond, Het Juridisch Loket of andere hulpverlener bezien worden of de arbeidsvoorwaarden inderdaad gelijkwaardig zijn door de arbeidsvoor-

<sup>61</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).



waarden met elkaar te vergelijken. Mocht de conclusie zijn dat dit niet het geval is dan kan de werknemer met hulp van de vakbond, juridisch loket of andere hulpverlener naar de rechter om de gelijkwaardigheid te laten toetsen.

*De leden van de **CDA-fractie** steunen de verdere regulering van uitzendarbeid en de verkorting van de periode waarin het uitzendbeding en tijdelijke contracten gelden. Uitzendarbeid, mits goed gereguleerd, kan zorgen voor de noodzakelijke flexibiliteit voor werkgevers en een opstap naar de arbeidsmarkt voor specifieke groepen zijn. Duidelijkheid voor deze sector is ook van belang. Deze leden vragen de regering of zij kan bevestigen dat de voorstellen voor de beperking van fase A tot 52 weken inderdaad de gewenste balans tussen flexibiliteit en zekerheid geeft.*

De regering merkt op dat met de aanpassing van de duur van de fases, dus niet alleen fase A maar ook fase B, wordt beoogd om werk- en inkomenszekerheid voor uitzendkrachten te vergroten, om zo een betere balans te treffen tussen flexibiliteit en zekerheid.

Met de beperking van fase A tot 52 weken wordt de (overigens sinds 2 januari 2023 al geldende) termijn van 52 weken uit de cao voor uitzendkrachten wettelijk verankerd. De feitelijke positie voor de groep uitzendkrachten die onder de uitzend-cao valt blijft daarmee dus gelijk. Daarnaast wordt fase B verkort naar 6 contracten in 2 jaar. Hierdoor wordt de rechtspositie van een uitzendkracht straks in totaal 3 jaar onzeker, waar dat momenteel bij cao kan worden opgerekt naar 5,5 jaar.

*Met de transitie naar gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden wordt een belangrijke stap gezet in de verbetering van de positie van uitzendwerknemers. De leden van de CDA-fractie zien dat er discussie is over de term «gelijkwaardig» en vragen of het hierbij gaat om totale pakket aan arbeidsvoorwaarden dat gelijk is. Deze leden vragen daarom ook of de regering aan de hand van een aantal voorbeeldsituaties (een aantal uitzendkrachten ingeleend bij een aantal verschillende sectoren/bedrijven/cao's) nauwkeurig uiteen kan zetten wat er nu concreet in de beloning van de betreffende uitzendkrachten gaat veranderen als gevolg van dit wetsvoorstel en wat er verandert voor het betreffende uitzendbureau en de inlenende partij in wat zij moeten doen. Tevens vragen deze leden of de regering uiteen kan zetten wat in diezelfde voorbeeldsituaties de invloed is van de uitspraak van de Hoge Raad in de Dosign-zaak. Kan de regering nader uiteenzetten hoe deze uitspraak van invloed is op de bedoeling van dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden.*

Een nauwkeurige uiteenzetting met voorbeeldsituaties is niet mogelijk, omdat de gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden een verantwoordelijkheid van sociale partners is, en de regering de wijziging in beloning dus niet in detail kan uitwerken. Wel kan de regering de gestelde vragen nader toelichten, en zo duidelijkheid geven over de wijzigingen in het belonen van uitzendkrachten.

De inlener moet het uitzendbureau alle arbeidsvoorwaarden verstrekken van een werknemer in een gelijke of gelijkwaardige functie bij de inlener. Het uitzendbureau zal vervolgens de arbeidsvoorwaarden om moeten zetten naar een ten minste gelijkwaardig pakket om te voldoen aan het wetsvoorstel.

Voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten op basis van het wetsvoorstel, maakt het uit of er wel of niet bij uitzend-cao een afwijking van essentiële arbeidsvoorwaarden ten nadele van uitzendkrachten wordt toegestaan.

Indien er geen cao van toepassing is dienen de essentiële arbeidsvoorwaarden (loon, overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden) ten minste gelijk te zijn en de overige (niet-essentiële) arbeidsvoorwaarden gelijkwaardig te zijn. Omdat er in dit geval geen cao is, dient het uitzendbureau bij de overige arbeidsvoorwaarden de gelijkwaardigheid zelf te bepalen. Een andere optie is dat het uitzendbureau de overige arbeidsvoorwaarden ook gelijk houdt.

Als er wel wordt afgeweken via de uitzend-cao dienen de totale arbeidsvoorwaarden (essentieel en overig) ten minste gelijkwaardig te zijn en daarnaast dienen de totale essentiële arbeidsvoorwaarden gelijkwaardig te zijn. Belangrijk is daarbij dat essentiële arbeidsvoorwaarden enkel minder gunstig mogen zijn als dit wordt gecompenseerd met betrekking tot de essentiële arbeidsvoorwaarden.

Hieruit blijkt dat het onderscheid tussen essentiële arbeidsvoorwaarden en overige arbeidsvoorwaarden van belang is. Zoals eerder geantwoord, wordt op basis van het Dosign-arrest uitgegaan van een ruim loonbegrip, zodat veel arbeidsvoorwaarden onder de essentiële arbeidsvoorwaarden vallen. Hier is onder paragraaf 5.2.3. van de memorie van toelichting bij stilgestaan.

De veranderingen als gevolg van het wetsvoorstel voor het uitzendbureau en de inlener zijn beperkt in de zin dat op basis van een eerdere uitspraak van het Hof van Justitie, het TimePartner arrest (2022), al is bepaald dat als bij cao wordt afgeweken van de essentiële arbeidsvoorwaarden er voldoende compensatie moet zijn, zodat deze essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig zijn. Aangezien deze uitspraak directe werking heeft, dienen sociale partners zich hieraan al te houden. Het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De beperkte impact van het wetsvoorstel geldt eveneens voor het Dosign-arrest (2024) omdat de Hoge Raad met dit arrest enkel duidelijkheid heeft gegeven over het geldende loonbegrip en deze uitspraak dus nu ook al geldt. Deze uitleg is nu van toepassing en geldt dus ook voor dit wetsvoorstel. De veranderingen als gevolg van het wetsvoorstel zitten dus met name in de gelijkwaardigheidseis voor wat betreft de overige arbeidsvoorwaarden. Als overige arbeidsvoorwaarde heeft de regering in ieder geval het werkgeversdeel van de pensioenpremie geduid.

*Tot slot gaan de leden van de CDA-fractie ervan uit dat met deze voorstellen uitzendarbeid in Nederland voldoet aan de Europese regelgeving. Graag vragen zij om bevestiging daarvan.*

Deze voorstellen met betrekking tot uitzendarbeid voldoen aan de Europese regelgeving. Wel heeft de regering een wetsvoorstel in voorbereiding, waarmee wordt voorkomen dat opeenvolgende opdrachten bij dezelfde inlenende onderneming door dezelfde uitzendkracht worden gedaan<sup>62</sup>. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft twee arresten vastgesteld dat inlenen tijdelijk moet zijn<sup>63</sup>. Deze jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zal Nederland nog moeten codificeren om ook op dit punt te voldoen aan de Europese regelgeving. Op 21 november heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan in de Upfield-zaak. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat een bedrijf behoefte heeft aan een «flexibele schil» geen adequate verklaring is voor het gedurende bijna dertien jaar onafgebroken inlenen

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 2025, 29 544, nr. 1261.

<sup>63</sup> HvJEU 14 oktober 2020, C-681/18, ECLI:EU:C:2020:823 (JH/KG), HvJEU 17 maart 2022, C-232/20, ECLI:EU:C:2022:196 (Daimler).

van dezelfde uitzendkracht. Met sociale partners wordt in januari de gevolgen van deze uitspraak voor het wetsvoorstel besproken.

*De leden van de **SP-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat wordt voorgesteld overige arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig te maken voor uitzendkrachten ten opzichte van vaste krachten. Deze leden vragen of daarmee daadwerkelijk het concurrentieverschil verkleind wordt tussen flexibele arbeid en een vast contract. Een werkgever kan nog steeds concurreren door een flexibele werknemer andere arbeidsvoorwaarden te verschaffen ten opzichte van een kracht in vaste dienst, waardoor er geconcentreerd kan worden. Is de aangehaalde aanpak effectief om deze verschillen te verkleinen?*

Er moet sprake moet zijn van gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat de arbeidsvoorwaarden onder de streep evenveel waard moeten zijn. Daarom meent de regering dat het concurrentieverschil hierdoor inderdaad wordt verkleind. Er mag immers geen sprake zijn van onderbetaling of onvoldoende compensatie.

*De leden van SP-fractie twijfelen of het implementeren van lid 5 uitvoerbaar is. Elke werkgever kan in essentie het lid anders interpreteren en de Arbeidsinspectie geeft aan geen rol te hebben in de beoordeling van de gelijkwaardigheid. Dit zou betekenen dat werknemers juridische stappen moeten ondernemen om tot gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden te komen, en dat vaak als een grote stap wordt gezien door werknemers. Hoe garandeert de regering de uitvoerbaarheid hiervan?*

De verantwoordelijkheid om vast te leggen wanneer sprake is van gelijkwaardigheid ligt bij sociale partners. Relevant is dat door de instemming van de vakbonden geborgd dat het werknemersbelang hierin wordt meegenomen. Daarnaast wordt de degene die een arbeidskracht ter beschikking met de invoering van de Wtta verplicht om de arbeidsvoorwaarden van de inlener onverwijld schriftelijk of elektronisch aan de arbeidskracht te overleggen. Hierdoor kan, eventueel met hulp van de vakbond, juridisch loket of andere hulpverlener gezien worden of de arbeidsvoorwaarden inderdaad gelijkwaardig zijn door de arbeidsvoorwaarden met elkaar te vergelijken. Mocht de conclusie zijn dat dit niet het geval is dan kan de werknemer met hulp van de vakbond, juridisch loket of andere hulpverlener naar de rechter om de gelijkwaardigheid te laten toetsen.

*De leden van de SP-fractie lezen dat in het huidige stelsel er zowel bij uitzend-cao als bij inleen-cao van de gelijke behandelingsnorm kan worden afgeweken. Is dat in de nieuwe wet ook zo? En hoe wordt ervoor gezorgd dat dit geen achteruitgang kan betekenen voor werknemers door zogenaamd gele bonden?*

Op basis van het wetsvoorstel hebben ter beschikking gestelde arbeidskrachten recht op een totaal aan arbeidsvoorwaarden die ten minste gelijkwaardig is ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van een werknemer in dienst bij de inlener. Conform het wetsvoorstel is afwijking van de gelijke behandelingsnorm nog uitsluitend mogelijk via de uitleen-cao.

Sociale partners bepalen zelf met wie zij cao-onderhandelingen voeren, of zij een cao afsluiten en welke afspraken zij daarin maken. Afspraken in een cao mogen nooit in strijd zijn met de wet. Cao-partijen kunnen dus afwijken van de gelijke behandelingsnorm, maar zullen daarbij in acht moeten nemen dat deze afwijkende afspraken ten minste gelijkwaardig

zijn op totaal niveau aan de arbeidsvoorwaarden van werknemers in dienst van de inlener.

*De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de meest onzekere fase (fase A) wettelijk wordt verlengd van 26 naar 52 weken. Echter, doordat er straks geen afwijking meer mogelijk is via de cao tot een langere termijn, is er sprake van een wettelijke beperking tot 52 weken. De regering geeft aan dat dit een verslechtering betekent voor uitzendkrachten die niet onder een cao vallen, maar dat dit betreft ongeveer 10% van alle uitzendkrachten. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze krachten worden gecompenseerd en niet vergeten? Zij kunnen er nu op achteruitgaan en het mag niet zo zijn dat een groep werknemers wordt gekort ten koste van een verbetering voor andere werknemers.*

Uitzendkrachten die door de wettelijk beperking naar 52 weken nadeel ondervinden, worden niet gecompenseerd. Relevant hierbij is dat fase A voor deze groep weliswaar wettelijk wordt verlengd, maar dat fase B ook wettelijk wordt verkort naar 6 contracten in 2 jaar (in plaats van 3 contracten in 3 jaar). Ook de groep uitzendkrachten die niet gebonden is aan de cao heeft op basis van het wetsvoorstel dus sneller zicht op werk- en inkomenszekerheid, ondanks een achteruitgang in de duur van de eerste fase.

## **6. Rechtsbescherming**

Er zijn door de verschillende fracties geen vragen gesteld over dit onderdeel.

## **7. Uitvoering, toezicht en handhaving**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** merken op dat zowel Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) als de Belastingdienst om meer capaciteit vragen en dat er door de regering middelen zijn vrijgemaakt voor uitvoeringskosten. Deze leden vragen of het hier gaat om extra personele inzet en zo ja om een inschatting van het aantal FTE dat erbij komt. Deze leden vragen of dit volgens UWV en Belastingdienst ook voldoende is.*

De uitvoeringskosten van het UWV betreffen wijzigingen van de berichtenstroom, systeemaanpassingen en digitale dienstverlening. De structurele kosten bestaan uit kosten voor de uitvoering en beheer en onderhoud van systemen en klant- en kenniscommunicatie. Dit betreft natuurlijk ook deels personele inzet. Er is in de uitvoeringstoets geen onderscheid gemaakt in deze kosten, daarom kan geen inschatting gemaakt worden van het aantal FTE. Wat betreft de kosten van de Belastingdienst staat in de herijkte uitvoeringstoets van de Belastingdienst uit 2025 dat 5,3 fte incidenteel en 16,3 fte structureel nodig zijn. De regering heeft deze middelen vrijgemaakt. Dit zijn de kosten die UWV en Belastingdienst zelf in hun uitvoeringstoetsen geraamd hebben, hier heeft de regering geen invloed op gehad.

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat een groot deel van de uitvoeringstoetsen reeds in 2023 is opgeleverd. Deze leden vragen de regering of deze toetsen naar haar oordeel nog voldoende actueel zijn, gezien de voortschrijdende inzichten en de nader bepaalde ingangsdata van de maatregelen.*

De regering is van oordeel dat deze toetsen nog voldoende actueel zijn. Voor UWV, Belastingdienst en Arbeidsinspectie geldt dat er recent contact is geweest over de ingangsdata van de maatregelen. UWV heeft aangegeven dat de nieuwe data voor inwerkingtreding uitvoerbaar zijn maar heeft geen herijking van de kosten gedaan. Er is door UWV wel aangegeven dat voor UWV niet of nauwelijks controleerbaar is of een oproepkracht een student of scholier is, wanneer de opleiding aan een buitenlandse instelling wordt gevolgd. De uitbreiding van de uitzondering voor oproepcontracten naar buitenlandse studenten is na de uitvoeringstoetsen toegevoegd aan de wet vanwege de verplichting die volgt uit het vrij verkeer van werknemers in Europese wetgeving.

Voor de Belastingdienst is het contact aanleiding geweest hun uitvoeringstoets te herijken. Deze herijkte uitvoeringstoets is als bijlage aangeboden bij indiening van het wetsvoorstel.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de uitvoeringsproblemen die door de Belastingdienst en UWV zijn geschetst. Hoe realistisch acht de regering het om vanaf 2026–2027 de nodige systeemaanpassingen te hebben doorgevoerd, gegeven de beperkte capaciteit en reeds bestaande uitvoeringslasten?*

*Verder vragen deze leden of de regering bereid is aanvullende maatregelen te nemen om de uitvoerbaarheid te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door het aantal uitzonderingen te beperken of de wettekst te verduidelijken.*

Beide organisaties hebben aangegeven dat de huidige ingangsdata vooralsnog haalbaar zijn. Voor UWV en de Belastingdienst zijn alleen de inwerkingtredingsdata per 1 januari 2027 relevant. Hierbij is wel noodzakelijk dat het wetsvoorstel tijdig door de Tweede Kamer wordt aangenomen en in april 2026 in het Staatsblad wordt gepubliceerd, vanwege de relatie van dit wetsvoorstel met wijzigingen in de loonaangifteketen. Tegelijkertijd houdt het ministerie contact met de uitvoerders, om waar nodig tijdig te informeren over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In overleg met de Belastingdienst en UWV is tijdens de herijking van de uitvoeringstoets in 2025 waar mogelijk de wettekst verduidelijkt.

*De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het UWV heeft aangegeven dat de gegevensset voor de loonaangifte dient te worden aangepast, onder meer met betrekking tot de Code fase-indeling F&Z, de rubriek Indicatie oproepkrachten en de rubriek contracturen. Ook is aangegeven dat bij inwerkingtreding per 1 januari 2026 het nodig zou zijn dat reeds op 1 oktober 2024 duidelijkheid bestaat over opname van de indicatie «Bandbreedtecontract». Nu dit onderdeel pas per 1 januari 2027 in werking treedt, wordt de deadline 1 oktober 2025. Deze leden vragen de regering of zij verwacht dat deze termijn haalbaar is.*

Reeds eerder is met beide instanties (UWV en Belastingdienst) contact geweest over de benodigde wijzigingen van de gegevensset voor de loonaangifte en het proces is dus in gang gezet om de indicaties te wijzigen. Vooralsnog is tijdige aanpassing haalbaar.

*De leden van de D66-fractie nemen kennis van de reactie van de regering dat gesprekken plaatsvinden tussen SZW en de Belastingdienst om de complexiteit van de uitvoering van onder andere de premiedifferentiatie WW te verminderen. Deze leden vragen wat de stand van zaken is van deze gesprekken. Heeft de regering inmiddels zicht op een concrete oplossing voor de door de Belastingdienst geschetste problematiek? Verder vragen deze leden of de regering voornemens is extra middelen*

*beschikbaar te stellen om de capaciteit van de Belastingdienst uit te breiden, zodat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.*

De regering heeft extra middelen beschikbaar gesteld aan de Belastingdienst om per 2027 uitvoering te geven aan het wetsvoorstel. Deze kosten zijn door middel van een uitvoeringstoets in kaart gebracht. In deze uitvoeringstoets is tevens aangegeven dat premiedifferentiatie Awf voor de Belastingdienst complex is in de uitvoering. De gesprekken met de Belastingdienst over complexiteitsreductie in algemene zin en rondom premiedifferentiatie in de Awf verlopen constructief. De gesprekken bevinden zich in een verkennende fase, waardoor er nog geen zicht is op concrete oplossingen.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat het UWV aangeeft dat ze niet de gevolgen voor WW-uitkeringen kan overzien van de conversie maatregelen aanzien van het nul-urencontract. Is daar de afgelopen periode al vooruitgang in geboekt? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat dit goed wordt geïmplementeerd en er geen fouten naderhand worden ontdekt zoals ook in de ZW en WIA?*

Met deze opmerking geeft UWV aan dat op dit moment niet duidelijk is in hoeverre werkgevers de contracten vooraf gaan omzetten. Er is daarom ook geen inschatting te maken van het aantal contracten dat van rechtswege wordt omgezet in een bandbreedtecontract. Vervolgens zullen werkgevers als gevolg van de omzetting ook daadwerkelijk dit minimum aantal uren moeten verlonen. Ook hiervan is niet duidelijk in hoeveel gevallen werkgevers hier opvolging aan geven of dit achterwege gaan laten. Dit zal mogelijk deels afhangen van de mate waarin werknemers het loon waar ze recht op hebben ook zullen claimen bij de werkgever.

UWV baseert de uitkering op de gegevens in de polisadministratie. Daarin staat alleen de feitelijke informatie over de daadwerkelijk verloonde uren en het genoten loon. UWV kan niet zien of de contractvorm juist is en of het juiste aantal uren is verloond. UWV gaat uit van de daadwerkelijk betaalde bedragen.

De regering is in contact met UWV over de implementatie van dit wetsvoorstel.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** zouden graag vernemen van de regering wat de stand van zaken is van de gesprekken tussen SZW en de Belastingdienst over de complexiteit van de uitvoering van o.a. de premiedifferentiatie van de WW. Deze leden vragen de regering of hierin ook wordt meegenomen dat het UWV aangeeft dat zij op het moment niet de gevolgen voor WW-uitkeringen kan overzien. Heeft de regering een concrete oplossing voor de door de Belastingdienst geschetste problematiek?*

Er worden constructieve gesprekken gevoerd om de complexiteit van de uitvoering van onder andere de premiedifferentiatie WW te verminderen. UWV is een belangrijke partner in deze gesprekken. De gesprekken bevinden zich in een verkennende fase, waardoor er nog geen zicht is op een concrete oplossing.

## **8. Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, financiën, en Caribisch Nederland**

*De leden van de **PVV-fractie** vragen hoeveel extra werknemers de regering concreet verwacht dat door dit wetsvoorstel een vast contract zullen krijgen, in plaats van vast te zitten in de flex-draaideur.*



Uit onderzoek blijkt dat het aantal draaideurconstructies door invoering van de administratieve vervaltermijn naar verwachting vermindert.<sup>64</sup> Tegelijkertijd is het heel lastig hier een concreet aantal mensen te noemen dat naar verwachting een vast contract krijgt. De gevolgen op de arbeidsmarkt zijn van veel factoren afhankelijk (zoals de conjunctuur en andere economische maatregelen of arbeidsmarktmaatregelen die gelijktijdig worden ingevoerd) en daardoor niet goed te kwantificeren.

*De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering uit te leggen waarom dit wetsvoorstel extra regeldruk oplegt aan het mkb, zoals de verplichte controle op bandbreedtecontracten en inschrijvingsbewijzen voor studenten, terwijl kleine ondernemers reeds worstelen met bureaucratie. Wat zijn de geschatte jaarlijkse kosten per mkb-bedrijf en hoe wordt dit gecompenseerd?*

De regeldruk voor bedrijven leidt naar verwachting tot € 7,23 miljoen aan extra regeldrukkosten. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat flexibele werknemers beter beschermd worden. Tegelijkertijd kunnen MKB-ondernemers hierdoor wel gebruik maken van vaste bandbreedtecontracten onder de lage WW-premie. Bovendien zullen de kosten naar verwachting voor het merendeel neerslaan bij het grootbedrijf, omdat grotere bedrijven naar verhouding meer gebruikmaken van flexibele contracten.<sup>65</sup> Het percentage medewerkers met een vast contract of een tijdelijk contract met uitzicht op vast is bij bedrijven met 1 tot 10 medewerkers ongeveer 80%, terwijl dat aandeel bij bedrijven met meer dan 100 medewerkers op slechts 43,8% ligt.

*De leden van de PVV-fractie vragen of de regering erkent dat dit wetsvoorstel, met zijn strengere regels voor flexcontracten, werkgevers zal aanzetten om nóg meer uit te wijken naar schijnconstructies, zoals schijnzelfstandigheid via zzp'ers. Hoe voorkomt de regering dit waterbedeffect concreet, zonder extra bureaucratie op te leggen aan eerlijke ondernemers?*

De regering erkent dat er bij deze nieuwe regels altijd een risico is van een waterbedeffect van een verschuiving naar (schijn)zelfstandigen. Dat waterbedeffect kan bestaan, maar lijkt uit eerste onderzoek beperkt (en soms tijdelijk).<sup>66</sup> Tegelijkertijd is het wel een niet te onderschatten risico. Daarom neemt de regering parallel aan dit wetsvoorstel maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen en speelveld tussen werkgevers die werknemers inzetten of zelfstandigen inhuren gelijker te trekken. Zo voorziet het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz) er bijvoorbeeld in dat zelfstandig ondernemers tot de AOW-gerechtigde leeftijd verplicht verzekerd worden 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. Ook worden met het wetsvoorstel VBAR de regels voor het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen verduidelijkt en schijnzelfstandigheid verminderd. Als laatste helpt het herpakken van de handhaving op schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst om het risico op dat waterbedeffect te verminderen.

<sup>64</sup> Tussenpoos ketenbepaling bij uitzendkrachten: onderzoek naar tussenpoos en draaideurconstructies bij uitzendovereenkomsten | Kennisplatform Werk en Inkomen.

<sup>65</sup> TNO, 2024. Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden 2024.

<sup>66</sup> Onderzoek SEO «Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid», 2023. Informatie over Bijlage 1093659 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl).

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen naar de stapeling van uitzonderingen op basisregels van het arbeidsrecht voor verschillende groepen. Deze leden vragen de regering een overzicht te maken van de uitzonderingen die gelden voor: studenten, scholieren (onder en boven de achttien jaar) en mensen met terugkerend tijdelijk werk (waaronder seizoenswerkers).*

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de noodzaak en proportionaliteit van elke uitzondering individueel te onderbouwen.*

In het wetsvoorstel zijn een aantal uitzonderingen opgenomen voor minderjarigen, studenten en scholieren. Deze uitzonderingen zijn begrensd en gemotiveerd in de memorie van toelichting. De voornaamste reden om minderjarigen, studenten en scholieren uit te zonderen is om hen, in geval van een bijbaan, de flexibiliteit te bieden die past bij hun levensfase. Bijvoorbeeld meer werken in vakanties en minder rondom tentamenperiodes. 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. Ook voor de minderjarige gaat het om een bijbaan en zijn de ouders tot hun 21e onderhoudsplichtig. 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 minderjarigen, studenten en scholieren vanwege hun bijzondere positie vaak geen behoefte aan de door de wettelijke regelingen geboden bescherming in het geval van een bijbaan (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 Wwz. 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 de oproepovereenkomst dan niet-scholieren en niet-studenten.<sup>67</sup> De uitzonderingen in het wetsvoorstel zijn hieronder genoemd.

1. Zij mogen onder bepaalde voorwaarden op oproepbasis blijven werken.

De mogelijkheid voor minderjarigen, scholieren en studenten om nog voor maximaal 16 uur per week op jaarbasis via een oproepovereenkomst te werken, biedt hen die flexibiliteit en toegang tot de arbeidsmarkt. Er is geen andere mogelijkheid om oproepovereenkomsten voor jongeren onder de achttien jaar en studenten en scholieren mogelijk te houden terwijl andere werknemers wel meer aanvullend worden beschermd tegen deze inkomensonzekerheid. Het bijvoorbeeld afhankelijk maken van de wens van de individuele werknemer zou de regeling kwetsbaar maken voor druk van werkgevers op kwetsbare werknemers om akkoord te gaan met een onderbrekingstermijn. Daarom is gekozen voor een objectief en «hard» criterium. Wel is ervoor gekozen dat studenten onder bepaalde voorwaarden op oproepbasis kunnen werken 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. In verband hiermee kan er sprake zijn van een in tijd beperkte overgangsperiode, waarin een werknemer niet meer studeert, maar nog wel tijdelijk op

<sup>67</sup> CBS (2021). Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019 4. Baan- en werkzekerheid van flexwerkers (cbs.nl).

oproepbasis kan werken. Dit duurt maximaal 11 maanden en is noodzakelijk om de voorspelbaarheid te regelen voor een werkgever bij aanvang van de oproepovereenkomst. Daarbij kan een werknemer natuurlijk eerder aangeven dat hij niet meer op oproepbasis werkzaam wil zijn, en verzoeken om conversie van zijn contract naar een bandbreedtecontract of een reguliere arbeidsovereenkomst. Dit is echter geen wettelijk voorgeschreven conversie.

2. Bij scholieren tot achttienjarige leeftijd met een bijbaan geldt momenteel geen ketenbepaling.
3. Voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten met een bijbaan zal bij de ketenbepaling een tussenpoos van 6 maanden gelden.

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 van een uitzondering op de lange administratieve vervalttermijn van 60 maanden voor scholieren van achttien jaar en ouder en studenten is in de ogen van de regering een passend middel om een mogelijke achterstand van jongeren op de arbeidsmarkt te voorkomen, indien zij na de bijbaan niet na een tussenpoos van zes maanden op tijdelijke basis in dienst kunnen worden genomen. Eerder al heeft het Hof Amsterdam bij een tijdelijke verruiming van de ketenbepaling voor jongeren tot 27 jaar geoordeeld dat de wetgever de ruimte toekomt om met wetgeving een poging te doen een legitiem doel te bereiken, ook als niet – op voorhand – evident is dat die wetgeving leidt tot het beoogde doel.<sup>68</sup> 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. 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. De regering wil voorkomen dat de nieuwe regelingen ten koste gaan van hun toetreding tot de arbeidsmarkt.

4. Voor mensen met terugkerend tijdelijk werk (seizoenswerk) voegt dit wetsvoorstel geen aanvullende uitzonderingen toe. De uitzondering op de ketenbepaling is reeds bestaand, het wetsvoorstel doet op dit punt geen aanpassing.

*Tevens vragen leden van de GroenLinks-PvdA-fractie om te reflecteren op de stapeling van uitzonderingen. Deze leden vragen wat voor gevolgen de stapeling heeft vanuit het perspectief van individuele werknemers, en daarbij te betrekken dat het kan gaan om kwetsbare werkenden met een zwakke arbeidsmarktpositie. Ook vragen deze leden te reflecteren of de stapeling er niet voor zorgt dat de positie van deze werkenden te veel ondermijnd wordt. Ten slotte vragen deze leden welk van de individuele uitzonderingen de meeste of minste toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de andere uitzonderingen in het creëren van een verlicht regime. Bovendien vragen deze leden hoe een werknemer nog kan begrijpen wat zijn rechten zijn met alle uitzonderingen die in de toch al ingewikkelde wetgeving opgenomen zijn.*

<sup>68</sup> Hof Amsterdam, 05-08-2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3164. 108 Hoge Raad, 24-01-2020, ECLI:NL:HR:2020:114 (Sociaal plan A)

Zoals bij bovenstaande vragen toegelicht acht de regering de in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen voor minderjarigen, scholieren en studenten noodzakelijk en passend. De uitzonderingen zijn beperkt en wenselijk voor de genoemde groepen en de arbeidsmarkt. De regering acht het niet opportuun om een weging te geven aan deze uitzonderingen. De zorg van de GroenLinks-PvdA-fractie over de begrijpelijkheid van de wetgeving deelt de regering. De regering zet daarom in op tijdige communicatie over de aanpassingen in wet- en regelgeving. Daarbij zal de regering ook gebruik maken van reeds bestaande communicatiekanalen, bijvoorbeeld via de website WorkinNL en de regionale werkcentra. Door ook deze communicatiekanalen te benutten verwacht de regering dat meer mensen die mogelijk niet standaard worden bereikt met communicatie, op de hoogte zijn van hun rechten en plichten.

Werknemers zijn zich niet altijd bewust van de rechten die zij hebben. Om dit te veranderen heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 2023 een communicatiecampagne gedaan. Hierbij zijn onder de aandacht gebracht het rechtsvermoeden arbeidsomvang, het recht op flexibel werken en het recht op een aanbod van een vast contract voor oproepkrachten.<sup>69</sup> Via verschillende onlinekanalen zijn korte video's geplaatst om werknemers te informeren over deze rechten. Het rechtsvermoeden arbeidsomvang is 4,1 miljoen keer bekeken en het recht op flexibel werk 1,7 miljoen keer. Het recht op een aanbod van een vast contract na een jaar als oproepkracht hebben 575.237 mensen gezien. Op dit soort manieren zet de regering zich ook in de toekomst in om de bewustwording over de rechten en plichten van werknemers en werkgevers te vergroten.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben een vraag over het artikel van prof. mr. dr. F.G. Laagland met de titel «Wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers: de uitzendkracht» gepubliceerd in het tijdschrift Recht en Arbeid. Deze leden vragen of de gelijke behandeling ook geldt voor gedetacheerde uitzendkrachten vanuit andere Europese Unie (EU)-lidstaten.*

De regering bevestigt hierbij dat de gelijke behandeling ook geldt voor gedetacheerde uitzendkrachten vanuit andere Europese Unie lidstaten.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat er een verkenning komt naar de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Deze leden vragen naar het tijdpad van deze verkenning en wanneer de Kamer hierover verder wordt geïnformeerd. Deze leden vragen ook of bij deze verkenning betrokken kan worden hoe de wetwijzigingen invloed hebben op de arbeidsmarkt daar.*

De regering heeft de verkenning tussen de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland op 3 november 2025 naar uw kamer gestuurd. In de verkenning zijn de maatregelen uit dit wetsvoorstel genoemd, hierbij is aangegeven dat deze niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe voorkomen wordt dat studenten en scholieren door de nieuwe regels minder kansen krijgen om werkervaring op te doen en hun inkomen aan te vullen.*

---

<sup>69</sup> Hiermee is invulling gegeven aan de motie het lid Van Kent c.s. over een campagne om werknemers ervan bewust te maken dat ze na drie gewerkte maanden kunnen vragen om een contract met het gemiddeld aantal uren (motie nr. 1938).

De regering heeft ervoor gekozen om studenten en scholieren uit te zonderen van de administratieve vervaltermijn van 60 maanden en hen de mogelijkheid te bieden om nog via een oproepovereenkomst te werken. De regering wil met deze uitzonderingen juist voorkomen dat de nieuwe regelingen ten koste gaan van hun toetreding tot de arbeidsmarkt.

*De leden van de VVD-fractie vragen welke economische effecten dit wetsvoorstel heeft voor sectoren die sterk afhankelijk zijn van piek- en seizoenswerk (horeca, recreatie, retail, landbouw). Deze leden zijn benieuwd of de regering vindt dat deze gevolgen in verhouding staan met de opbrengst van dit voorstel.*

Het spreekt voor zich dat dit wetsvoorstel meer impact heeft op sectoren die naar verhouding meer flexibele krachten gebruiken, zoals de horeca en de landbouw. Een beperking in de flexibilisering vermindert mogelijk een deel van de dynamiek op de arbeidsmarkt, wat nadelig kan zijn voor deze sectoren. Tegelijkertijd wordt een hoge mate van flexibilisering geassocieerd met een aantal negatieve effecten, die o.a. volgens de Commissie Regulering van werk het Nederlandse verdienvermogen ondermijnen. Zo wordt bij flexibele krachten minder geïnvesteerd in scholing en training, en zijn zij in sommige gevallen minder betrokken, gemotiveerd en loyaal dan vaste krachten. Bovendien kan een groot aandeel flexwerkers volgens sommige economen ten koste gaan van de productiviteit van een bedrijf en van innovatie in de economie als geheel.<sup>70</sup> Hierdoor kan een beweging richting minder flexibele contracten ook positieve arbeidsmarkteffecten hebben op bedrijven en sectoren. Bovendien kan inzet op meer duurzame arbeidsrelaties investeren in bijvoorbeeld scholing aantrekkelijker maken, omdat de investering gedurende langere tijd terugverdiend kan worden, met een positief effect op de arbeidsproductiviteit. Daar staat tegenover dat minder flexibiliteit het in sommige gevallen lastiger maakt om piekmomenten op te vangen, wat een negatief effect op de productiviteit kan hebben.

De effecten zijn complex en niet eenduidig te voorspellen. De conjunctuur en andere maatregelen die impact hebben op de economie en arbeidsmarkt hebben hier uiteraard ook een grote rol in. Veel hangt bovendien af van de keuzes die sectoren zelf maken. Ook binnen de huidige wetgeving blijft naar de mening van de regering ruim voldoende mogelijkheid bestaan om werknemers flexibel in te zetten en met piek- of seizoenswerk om te gaan. Denk aan het nieuwe bandbreedtecontract, een tijdelijk contract of contracten met een jaarurennorm. Daarbij is relevant dat werknemers binnen het bandbreedtecontract op basis van vrijwilligheid meer kunnen werken, boven de bandbreedte of buiten de overeengekomen beschikbare uren. Dit kan alleen niet door de werkgever verplicht worden.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel banen naar verwachting verdwijnen als gevolg van het afschaffen van nulurencontracten en de striktere ketenregeling. Kan de regering dit kwantificeren?*

Zoals in het antwoord op de eerdere gelijklopende vraag van uw fractie is aangegeven is een dergelijke kwantificering niet doenlijk zonder daarbij de stand van de economie mee te nemen, en mogelijk alle aanpalende

<sup>70</sup> DNB, 2021, p. 12–13.

Kleinknecht A. (2020), Cambridge Journal of Economics, Vol. 44(2): pp. 445–46.

ROA (2018), Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, p. 75.

Retkowsky, J., Nijs, S., Akkermans, J., Khapova, S., & Jansen, P. (2023). «Seeking stability in unstable employment: An explorative study of temporary agency workers' career selfmanagement.» Journal of Vocational Behavior, 103877.

regelingen. Op basis van de eerdergenoemde onderzoek verwacht de regering echter niet dat dit wetsvoorstel een negatief effect heeft op het aantal banen, maar vooral effect zal hebben op de voorwaarden waaronder deze banen worden aangeboden.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering bij de verdere behandeling gaat borgen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot verlies van werkgelegenheid en ondernemerschap in sectoren die Nederland economisch en maatschappelijk vitaal maken.*

Zoals hierboven beschreven verwacht de regering niet dat dit wetsvoorstel grote gevolgen heeft op werkgelegenheid en ondernemerschap. Wel is de regering voornemens om de effecten van het arbeidsmarktpakket goed te monitoren. Daarom wordt er op dit moment een monitor arbeidsmarktpakket opgezet, waarmee gedurende de invoering van de verschillende delen van het arbeidsmarktpakket de effecten daarvan op de arbeidsmarkt beoogt te monitoren. Het doel is dat de monitor eens per jaar verschijnt. Hierdoor houdt de regering een vinger aan de pols en worden (ongewenste) effecten op tijd gesignaleerd.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de forse toename in administratieve lasten voor werkgevers verantwoordt, en hoe dit verenigbaar is met het streven naar minder regeldruk.*

Zoals is aangegeven in antwoord op vragen van de PVV-fractie zijn de extra regeldrukkosten noodzakelijk om ervoor te zorgen dat flexibele werknemers beter beschermd worden, en tegelijkertijd wel flexibiliteit mogelijk te houden voor specifieke groepen zoals studenten en scholieren met bijbanen. Een dergelijke genuanceerde regeling zorgt inherent voor regeldruk, omdat hierbij natuurlijk geadmistreerd moet worden in welke groepen de verschillende werknemers vallen. Tegelijkertijd kunnen werkgevers hierdoor wel gebruik maken van vaste bandbreedtecontracten onder de lage WW-premie, hetgeen een lastenverlichting op kan leveren. Het streven naar minder regels is dan ook geen doel op zich, maar onnodige regeldruk moet worden voorkomen. Zoals ook is aangegeven in antwoord op vragen van de CDA-fractie is belangrijk om te benadrukken dat de kosten merendeel zullen neerslaan bij grotere werkgevers, omdat grotere bedrijven naar verhouding meer gebruikmaken van flexibele contracten.<sup>71</sup> Het percentage medewerkers met een vast contract of een tijdelijk contract met uitzicht op vast is bij bedrijven met 1 tot 10 medewerkers ongeveer 80%, terwijl dat aandeel bij bedrijven met meer dan 100 medewerkers op slechts 43,8% ligt.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om het wetsvoorstel te herzien en soepeler varianten van de ketenregeling en oproepcontracten mogelijk te maken.*

Dit wetsvoorstel betreft een afgewogen pakket dat is besproken met sociale partners. Samen met hen is een balans gevonden tussen mogelijkheden voor de werkgever om nog flexibele arbeid in te zetten en meer bescherming voor flexibele werknemers.

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering waarom gekozen is voor de overgangstermijnen van 2026 voor tijdelijke contracten en uitzendkrachten, en 2027 voor oproepcontracten. Hoe wordt voorkomen dat werkgevers in de tussentijd massaal contractvormen aanpassen die na inwerkingtreding niet meer toegestaan zijn?*

---

<sup>71</sup> TNO, 2024. Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden 2024.



*Daarnaast vragen deze leden welke voorlichtingscampagnes richting werkgevers en werknemers worden voorzien, nu de Belastingdienst wijst op het belang van duidelijke communicatie over de nieuwe contractvormen.*

Er is geen overgangstermijn gekozen van 2026 voor tijdelijke contracten en uitzendkrachten en 2027 voor oproepcontracten. Beoogd wordt de regels voor gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten in werking te laten treden op 1 juli 2026. Alle andere regels ten aanzien van tijdelijke, uitzend- en oproepcontracten treden in werking per 1 januari 2027. Dit zorgt ervoor dat werkgevers in één keer hun contracten kunnen bezien op de juiste contractbepalingen. Er gaan verschillende voorlichtingskanalen gebruikt worden om werkgevers en werknemers te benaderen. Zowel online via Rijksoverheid.nl als met hulp van kanalen van de uitvoerders zoals de Belastingdienst. Daarnaast wordt beoogd deze informatie ook te verspreiden met hulp van brancheorganisaties en vakbonden, fiscaal dienstverleners en rechtshulpverleners.

*De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) in haar uitvoeringstoets van 16 augustus 2023 heeft gewezen op het risico van een weglek naar jaarurennormen. Hoewel de regering stelt dat dit via sociale partners wordt gereguleerd, constateren deze leden dat in 53 cao's (waar circa 51% van de werknemers onder valt) een jaarurensystematiek mogelijk is gemaakt. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de zorg van het ATR dat hierdoor een substantiële weglek naar contracten met een jaarurennorm kan ontstaan.*

De regering is het niet met de ATR eens dat er bij het gebruik van jaarurennormen sprake is van een weglekeffect. Zoals de leden van de D66-fractie terecht aangegeven valt ongeveer de helft van de werknemers onder een cao waarin een vorm van jaarurensystematiek mogelijk is gemaakt. Dit is onder andere het geval in de grote zorgcao's, overheidscao's, kinderopvang, maar ook voor de zwembaden en in de zoetwarenin-dustrie. Jaarurennormen kunnen een goede manier zijn voor werkgevers om flexibiliteit in hun roosterplanning te organiseren, maar tegelijkertijd werknemers zekerheid te geven over hun inkomen. Daarom is al met de Wet arbeidsmarkt in balans ervoor gekozen om vaste contracten met een jaarurennorm onder de lage WW-premie te brengen. Door de verplichte betrokkenheid van de vakbonden als het werknemers rond minimumloon betreft wordt voorkomen dat deze jaarurennormen onjuist worden ingezet.

*De leden van de **BBB-fractie** lezen dat het beoordelen of de juiste premie is afgedragen, volgens de Belastingdienst, buitengewoon complex en tijdrovend is. Met de introductie van het basiscontract moet de lage premie van het AWF onder specifieke voorwaarden worden toegepast. Het beoordelen of deze voorwaarden correct zijn toegepast, vereist een diepgaande kennis van het arbeidsrecht. Kan de Minister aangeven hoe zij dit denkt te kunnen adresseren?*

De complexiteit is waar mogelijk beperkt door te regelen dat de inhoud van de schriftelijke arbeidsovereenkomst in beginsel leidend is. Als de contractindicaties bij de loonaangifte niet overeenkomen met de schriftelijke arbeidsovereenkomst, kunnen achteraf correcties plaatsvinden. De Belastingdienst zal normaal gesproken niet beoordelen hoe de arbeidsovereenkomst zich verhoudt tot alle vereisten van het BW, en dus of er daadwerkelijk sprake is van een minderjarige, scholier of student met een bijbaan, of dat men aan de verschillende vereisten zoals de oproep-termijn, 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 aangegaan, de hoge premie moet worden afgedragen. Het is immers schriftelijk een oproepovereenkomst. Bij een boekenonderzoek, of bij vermoedens van fraude of onjuiste aangifte, zal beoordeeld moeten worden of de juiste premie is afgedragen. Zoals door de Belastingdienst uiteengezet in de uitvoeringstoets is dit een complex en tijdrovend proces.

Er worden constructieve gesprekken gevoerd om de complexiteit van de uitvoering van onder andere de premiedifferentiatie WW te verminderen. De gesprekken bevinden zich in een verkennende fase, waardoor er nog geen zicht is op een concrete oplossing. Er worden meerdere oplossingsrichtingen besproken, waarbij de focus ligt op complexiteitsreductie in het algemeen.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering te reageren op de toename van de regeldruk die dit voorstel veroorzaakt en hoe dat zich verhoudt tot de ambitie van dit kabinet om juist de regeldruk te verminderen.*

Zoals ook is aangegeven in antwoord op vragen van de VVD-fractie deze paragraaf zijn de extra regeldrukkosten noodzakelijk om ervoor te zorgen dat flexibele werknemers beter beschermd worden, en tegelijkertijd wel flexibiliteit mogelijk te houden voor specifieke groepen zoals studenten en scholieren met bijbanen. Dit soort uitzonderingen zorgen inherent voor meer regeldruk. Het streven naar minder regels is dan ook geen doel op zich, maar onnodige regeldruk moet worden voorkomen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** verzoeken de regering om inzicht te geven in de huidige stand van zaken van de verkenning over de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en de positie van werkenden in Caribisch Nederland. Heeft de regering al duidelijkheid over welke maatregelen wel en welke niet zullen gelden voor Caribisch Nederland? Zo niet vragen deze leden wanneer de regering Caribisch Nederland duidelijkheid kan geven zowel over welke maatregelen geïmplementeerd zullen worden als vanaf wanneer.*

De regering heeft de verkenning tussen de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland op 3 november 2025 naar uw kamer gestuurd. In de verkenning zijn de maatregelen uit dit wetsvoorstel genoemd, hierbij is aangegeven dat deze niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland. Uit de verkenning komt naar voren dat in vergelijking met Europees Nederland er relatief in Caribisch Nederland veel vaste arbeidsovereenkomsten en eenmanszaken zijn en juist weinig flexibele arbeidscontracten en deeltijdwerk. In het bijzonder wordt weinig gebruik gemaakt van oproepcontracten en uitzendarbeid. Op Bonaire lijkt wel sprake te zijn van een stijgend gebruik van oproep- en uitzendcontracten. Binnen de grenzen van de ketenregeling wordt gebruik gemaakt van ketens van contracten voor bepaalde tijd. Het rapport maakt duidelijk dat er behoorlijke verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland zijn, maar tegelijkertijd stellen de onderzoekers vast dat de verschillen in overwegende mate als acceptabel worden ervaren.

## **9. Consultatie en adviezen**

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat de Raad voor de Rechtspraak aangeeft dat er naar verwachting rechtszaken gevoerd zullen worden over de nieuwe wetsartikelen. Echter, de ervaring is dat juist degenen voor wie de wijzigingen zijn bedoeld, er om allerlei redenen voor terugschrikken van die rechten gebruik te maken. Hoe wordt ervoor gezorgd dat*

*werknemers wel de kans/ruimte/middelen krijgen om van hun rechten gebruik te maken als zij door de nieuwe regels (nog) steeds uitgebuit worden? Hoe komt de regering op voor deze groep mensen?*

De regering zet breed in op het versterken van de laagdrempelige toegang tot het recht, specifiek ook voor de doelgroepen die door uw fractie benoemd worden. Via Work in NL-punten kunnen arbeidsmigranten op een laagdrempelige manier informatie en advies krijgen over hun rechten en plichten. Deze punten vormen samen met andere partijen, zoals stichting FairWork, stichting Barka en het Juridisch Loket, een breder netwerk van hulp en ondersteuning. Doordat in dit netwerk zowel publieke als private partijen actief zijn, kan hulp en ondersteuning worden geboden die past bij de wensen en de mate waarin iemand extra hulp nodig heeft. Het Juridisch Loket biedt eerstelijns rechtshulp aan mensen met een laag inkomen. Daarnaast geven de juridisch adviseurs van het Juridisch Loket in heel Nederland kwetsbare arbeidsmigranten advies en ondersteuning in hun eigen taal, zoals Pools, Roemeens, en Bulgaars. Daarbij ligt de nadruk van fysieke dienstverlening in de regio's rond Zaanstad/Amsterdam, Den Haag, Breda, Eindhoven, Den Bosch, Helmond en Venlo. Doelstelling is om het komend jaar in de bestaande regio's meer mensen van eerstelijns rechtshulp te voorzien en fysiek rechtshulp te verlenen in nieuwe regio's. Daarbij zal worden aangesloten op WIN-initiatieven. Verder is een 3-jarig experiment met een eenvoudigere, snellere en laagdrempeligere rechtsprocedure bij de kantonrechter gestart, de regelrechter. De deelnemende rechtbanken zijn Den Haag, Overijssel, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. Dit zijn rechtbanken in regio's waar relatief veel arbeidsmigranten wonen of werken. Deze rechtbanken hebben eerder ervaring en kennis opgedaan met laagdrempeligere procedures. Bij de vorderingen op grond van een arbeidsovereenkomst is de experimentele procedure vooral gericht op de kwetsbare positie van werknemers, zoals arbeidsmigranten en flexwerkers. Rechtzoekenden die de Nederlandse taal niet machtig zijn, kunnen via de rechtbanken kosteloos een tolk inschakelen om hen bij te staan tijdens de mondelinge behandeling. Uw Kamer is op 23 oktober 2023, 18 juni 2024 en 14 november 2024 geïnformeerd over bovenstaande aanpak.

*De leden van de SP-fractie is niet overtuigd dat de zorgen van de Raad voor de Rechtspraak voldoende zijn ingebed in dit wetsvoorstel. Hoe ziet de regering de zorgen van de Raad voor de Rechtspraak waarin zij aangeven dat de tweedeling in contracten tot allerlei rechtsvragen leidt? Moet hiervoor niet de huidige regels rondom vaste contracten worden versterkt in plaats van verschillende constructies die naast elkaar bestaan?*

De Raad voor de Rechtspraak heeft twijfels bij het aanbrengen van een tweedeling in de wet: enerzijds de reguliere arbeidsovereenkomst, anderzijds het bandbreedtecontract. Deze tweedeling tussen contracten kan volgens de Raad voor de Rechtspraak tot allerlei rechtsvragen, en daarmee procedures, leiden. De regering acht het noodzakelijk het bandbreedtecontract te introduceren. Het huidige min-maxcontract wordt met het bandbreedtecontract immers strenger gereguleerd. De maximale arbeidsomvang mag niet meer bedragen dan 130% van de overeengekomen minimale arbeidsomvang. Daarnaast kan een jaarurennorm worden overeengekomen. Dit maakt dat het bandbreedtecontract een ander type contract is dan de reguliere arbeidsovereenkomst. De tijdstippen waarop beschikbaarheid verlangd kan worden, en die dus roosterbaar zijn, zijn een nadere invulling van de referentiedagen uit de Richtlijn Transparante en Voorspelbare Arbeidsvoorwaarden. Niet aangewezen tijdstippen gelden dus als niet beschikbaar (ofwel niet roosterbaar) tenzij de werknemer hier vrijwillig mee instemt. Sinds de implementatie van de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoor-

waarden in artikel 7:655 BW geldt deze verplichting ook voor gedeeltelijk onvoorspelbare werkpatronen, zodat het verschil tussen de reguliere arbeidsovereenkomst en het bandbreedtecontract hier minder groot hoeft te zijn dan de inschatting van de Raad voor de Rechtspraak.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering in te gaan op de opmerking van de Raad voor de rechtspraak dat de complexiteit toeneemt nu twee normen ontstaan: minder dan 12 uur per week bij de ketenregeling en minder dan 16 uur per week bij oproepovereenkomsten.*

Zoals ook uiteengezet bij de beantwoording van de vragen van de NSC-fractie sluit de regering aan bij de bestaande 12-uurstermijn voor de uitzondering op de ketenbepaling en niet bij het 16-uurs criterium dat geldt bij oproep. Hier is sprake van een afruil: eenzelfde aantal kan de helderheid ten goede komen. Anderzijds zou een ophoging van de 12 uren naar 16 uren bij keten een voor werknemers ongunstige wijziging zijn ten opzichte van de huidige regeling. Het omlaag brengen van 16 uren naar 12 uren gemiddeld per week bij oproepovereenkomsten zou betekenen dat er minder gewerkt kan worden dan thans gangbaar is. Alles overziend acht de regering daarom de voordelen van de twee verschillende aantallen groter dan de nadelen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben enkele vragen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak. Zo vragen deze leden de regering om in te gaan op de zorg van de Raad dat de tweedeling in contracten kan leiden tot allerlei rechtsvragen, en daarmee procedures. Daarnaast vragen deze leden de regering om een reflectie op de opmerking van de Raad dat juist degenen voor wie de wijzigingen bedoeld zijn niet van hun nieuwe rechten gebruik zullen maken.*

Zoals bij de vraag van de SP-fractie uiteengezet, is de verwachting dat het verschil tussen de verschillende contractsoorten, reguliere arbeidsovereenkomst en bandbreedtecontract, minder groot hoeft te zijn dan de Raad voor de Rechtspraak inschat. De regering acht het noodzakelijk om het bandbreedtecontract in te voeren en hiermee de groep die nu via een onzeker oproepcontract werkt, meer zekerheid te bieden ten aanzien van inkomen en rooster. De regering zet breed in op het versterken van de laagdrempelige toegang tot het recht, specifiek ook voor de doelgroepen die door uw fractie benoemd worden. Via Work in NL-punten kunnen arbeidsmigranten op een laagdrempelige manier informatie en advies krijgen over hun rechten en plichten. Deze punten vormen samen met andere partijen, zoals stichting FairWork, stichting Barka en het Juridisch Loket, een breder netwerk van hulp en ondersteuning. Doordat in dit netwerk zowel publieke als private partijen actief zijn, kan hulp en ondersteuning worden geboden die past bij de wensen en de mate waarin iemand extra hulp nodig heeft. Het Juridisch Loket biedt eerstelijns rechtshulp aan mensen met een laag inkomen. Daarnaast geven de juridisch adviseurs van het Juridisch Loket in heel Nederland kwetsbare arbeidsmigranten advies en ondersteuning in hun eigen taal, zoals Pools, Roemeens, en Bulgaars. Daarbij ligt de nadruk op fysieke dienstverlening in de regio's rond Zaanstad/Amsterdam, Den Haag, Breda, Eindhoven, Den Bosch, Helmond en Venlo. Doelstelling is om het komend jaar in de bestaande regio's meer mensen van eerstelijns rechtshulp te voorzien en fysiek rechtshulp te verlenen in nieuwe regio's. Daarbij zal worden aangesloten op WIN-initiatieven. Verder is een 3-jarig experiment met een eenvoudiger, snellere en laagdrempeliger rechtsprocedure bij de kantonrechter gestart, de regelrechter. De deelnemende rechtbanken zijn Den Haag, Overijssel, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. Dit zijn rechtbanken in regio's waar relatief veel arbeidsmigranten wonen of werken. Deze rechtbanken hebben eerder ervaring en kennis opgedaan

met laagdrempeligere procedures. Bij de vorderingen op grond van een arbeidsovereenkomst is de experimentele procedure vooral gericht op de kwetsbare positie van werknemers, zoals arbeidsmigranten en flexwerkers. Rechtzoekenden die de Nederlandse taal niet machtig zijn, kunnen via de rechtbanken kosteloos een tolk inschakelen om hen bij te staan tijdens de mondelinge behandeling. Uw Kamer is op 23 oktober 2023, 18 juni 2024 en 14 november 2024 geïnformeerd over bovenstaande aanpak.

## 10. Inwerkingtreding en overgangsrecht

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat de volledige inwerkingtreding van de wet pas over twee jaar is. Hoe gaat de regering de rechten van flexibele arbeidskrachten versterken voordat deze wet in werking treedt? Deze leden zien dat dat snelle effectieve maatregelen, zoals het verhogen van het minimumloon, voor deze groep grote effecten kan hebben.*

Voordat deze wet inwerking treedt, zal een communicatietraject worden opgezet, zodat werkgevers en werknemers tijdig op de hoogte zijn van de aanstaande wijzigingen in hun rechten en plichten. Aanvullend zullen, vooralsnog, geen andere maatregelen worden genomen. De doorlooptijden van wetgeving zijn dusdanig dat het ook niet haalbaar is om voor die tijd aanvullende wettelijke maatregelen te nemen. Verhoging van het wettelijk minimumloon is een generieke maatregel die alle werknemers – zowel werknemers met een flexibel als een vast contract – en werkgevers treft. Het minimumloon is de afgelopen jaren al verhoogd. Onder andere door totale verhoging van 10,15% in 2023 en de invoering van het minimumuurloon in 2024. Vooralsnog is de regering niet voornemens om het minimumloon te verhogen. Overigens vergt verhoging van het wettelijk minimumloon een wetswijziging die doorgaans minimaal 1,5 jaar tot 2 jaar in beslag neemt. Snelle invoering van nieuwe maatregelen, nog voordat de volledige effecten van de huidige maatregelen volledig hun beslag kunnen hebben gehad en bovendien zijn geëvalueerd, is ook met oog op evidence-based beleidsvorming onwenselijk.

Deze nota wordt verzonden mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M.L.J. Paul