

Vergaderjaar 2021–2022

35 962

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PbEU 2019, L 186) (Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 september 2021 en het nader rapport d.d. 5 november 2021, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 juli 2021, no. 2021001424, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 september 2021, no.W12.21.0215/III, bied ik U hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2021, no. 2021001424, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PbEU 2019, L 186) (Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden), met memorie van toelichting.

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

Het voorstel implementeert de Europese richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (Richtlijn (EU) 2019/1152). De schriftelijke informatieplicht van de werkgever wordt thans geregeld in Richtlijn 91/553/EEG. Richtlijn (EU) 2019/1152 vervangt Richtlijn 91/553/EEG en bevat verduidelijkingen en aanscherpingen van de rechten van werknemers. Dit betreft onder meer de voorspelbaarheid van het werk, de overgang naar andere vormen van werk en de bekostiging van verplichte scholing.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitzonderingen voor werkgevers van huishoudelijk personeel op het gebied van kosteloze scholing en verzoeken om meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden. Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de ruime beslistermijn voor kleine werkgevers op verzoeken om meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden. Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen bij de wijze van implementatie voor zeevarenden en zeevissers. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Uitzonderingen voor huishoudelijk personeel

a. Scholing

Artikel 13 van Richtlijn (EU) 2019/1152 (de Richtlijn) regelt dat werkgevers verplichte scholing op grond van het Unierecht, het nationale recht of collectieve overeenkomst verstrekken aan werknemers. De scholing wordt kosteloos aangeboden, wordt als arbeidstijd beschouwd en voor zover mogelijk vindt de scholing plaats tijdens werkuren. Artikel 1, zevende lid, van de Richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering te maken voor werkgevers van huishoudelijk personeel.

De regering stelt voor om van de mogelijkheid gebruik te maken om de uitzondering toe te passen.² Volgens de toelichting is hiervoor gekozen om aan te sluiten bij het verlichte arbeidsrechtregime dat voor huishoudelijk personeel geldt. Verder wordt verwezen naar de motie Smeulders en Bruins³ waarin is opgeroepen om te onderzoeken welke opties er zijn om de positie van huishoudelijke hulpen te verbeteren. De regering heeft nog geen standpunt ingenomen over de wijze waarop de positie van huishoudelijk personeel kan worden verbeterd.⁴

Gelet hierop is ervoor gekozen om bij de implementatie van de Richtlijn geen wijzigingen door te voeren in het verlichte arbeidsrechtregime.⁵ Tevens stelt de toelichting dat er op dit moment geen scholing bekend is die specifiek ziet op werkzaamheden die worden verricht door huishoudelijk personeel.⁶ De regering verwacht niet dat natuurlijke personen, die werkgevers zijn van huishoudelijk personeel, misbruik maken van de ondergeschikte positie van huishoudelijk personeel door de scholingskosten in rekening te brengen.

De Afdeling constateert dat in de systematiek van het Nederlandse arbeidsrecht in beginsel het volledige arbeidsrecht van toepassing is op huishoudelijk personeel, behoudens specifieke afwijkingen. Het verlichte arbeidsrechtregime is bedoeld ter stimulering van de markt voor

² Artikel I, onderdeel A, derde lid, van de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (artikel 7:611a, derde lid, van het BW (nieuw)).

³ Kamerstukken II 2020/21, 33 570-XV, nr. 37.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1047.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 7.

⁶ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 611a, derde lid.

persoonlijke dienstverlening.⁷ Dit wordt bereikt door de werkgeverslasten te verminderen, met name door het wegnemen van de verplichting tot premiebetaling voor werknemersverzekeringen, inhouding van loonbelastingen en wegnemen van preventief toezicht op ontslag.

De Afdeling merkt op dat de motivering voor de afwijking bij deze nieuwe regel niet vermeldt waarom deze afwijking voor de vergoeding van kosten van verplichte scholing specifiek nodig zou zijn. Evenmin lijkt deze uitbreiding van verschillen in rechtspositie tussen huishoudelijk personeel en andere werknemers in lijn met de gedachte achter de aangenomen motie. De sociale partners en de Raad voor de rechtspraak oordelen de afwijking niet gewenst.

De Afdeling adviseert de noodzaak van deze afwijking inhoudelijk te motiveren.

b. Voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden

Ingevolge artikel 12 van de Richtlijn zorgen lidstaten ervoor dat een werknemer een verzoek kan doen bij de werkgever om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden. De werknemer ontvangt vervolgens een gemotiveerd schriftelijk antwoord van de werkgever op dat verzoek.

Artikel 1, zevende lid, van de Richtlijn geeft lidstaten ook hierbij de mogelijkheid om huishoudelijk personeel uit te zonderen van deze regeling. Het wetsvoorstel maakt ook van deze mogelijkheid tot uitzondering gebruik, zonder dat de toelichting hiervoor specifieke redenen geeft.⁸

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel ook op dit punt nader te motiveren.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onder a en b heeft betrekking op de mogelijkheid die de Richtlijn biedt om werkgevers van huishoudelijk personeel uit te zonderen van a) de verplichting om door de werkgever geen kosten door te berekenen aan de werknemer voor opleidingen die de werkgever volgens nationale recht of collectieve overeenkomst verplicht is te verstrekken en b) uit te zonderen van de mogelijkheid te verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare arbeidsvoorwaarden. In lijn met het advies van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting, bij artikel 611a, derde lid, van de memorie van toelichting nader gemotiveerd dat deze uitzondering aansluit bij het verlichte arbeidsrechtelijk regime dat, ter stimulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening, geldt. De uitzondering sluit hiermee aan bij de overige maatregelen die zorgen voor het verlichte arbeidsrechtelijke regime, zoals een vermindering van de werkgeverslasten en het wegnemen van preventief toezicht op ontslag. Daarnaast zou dit potentieel een (administratieve) lasten verzwaring kunnen zijn voor de werkgevers, waardoor de markt van persoonlijke dienstverlening minder aantrekkelijk wordt.

In de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Afdeling, in het algemene deel en de artikelsgewijze toelichting, bij artikel 2b van de Wet flexibel werken, eveneens nader toegelicht waarom gebruik is gemaakt is van de mogelijkheid huishoudelijk personeel uit te zonderen

⁷ Advies commissie Dienstverlening aan huis (2014), «Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?», bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 507.

⁸ Artikel II, vijfde lid, van de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (artikel 2b, vijfde lid, van de Wet flexibel werken (nieuw)).

van de mogelijkheid te verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare arbeidsvoorwaarden. Toegelicht is dat het rechtvaardig wordt geacht huishoudelijk werknemers uit te sluiten. De reden daarvoor is dat de gevolgen groot zijn wanneer de particuliere werkgever niet tijdig reageert op het verzoek van een huishoudelijk werknemer. Dit laat onverlet het dat voor huishoudelijk personeel altijd mogelijk is een dergelijk verzoek te doen.

2. Beslistermijn kleine werkgevers

Artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn bepaalt dat een werkgever binnen een maand gemotiveerd schriftelijk antwoordt op een verzoek van een werknemer om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden. De lidstaten hebben de mogelijkheid om die termijn te verlengen tot maximaal drie maanden voor natuurlijke personen die handelen als werkgever, en kleine, middelgrote en micro-ondernemingen.⁹ Het wetsvoorstel voorziet hierin door werkgevers die minder dan tien werknemers hebben de gelegenheid te bieden om binnen drie maanden op het verzoek te beslissen.¹⁰

De Afdeling heeft begrip voor de gedachte dat kleine werkgevers waar mogelijk moeten worden ontzien bij het opleggen van administratieve verplichtingen. De toelichting gaat echter niet in op de reden waarom in het concrete geval deze verlengde beslistermijn voor kleine werkgevers verlichting van administratieve verplichtingen meebrengt. Voor werknemers die een dergelijk verzoek doen kan het immers van belang zijn om snel uitsluitel te krijgen op hun verzoek. De Afdeling adviseert om de keuze voor een beslistermijn van drie maanden voor kleine werkgevers nader te motiveren.

In lijn met het advies van de Afdeling zijn voor dit punt de overwegingen die aan deze uitzondering ten grondslag liggen nader toegelicht in de memorie van toelichting. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2b van de Wet flexibel werken wordt toegelicht dat het voor kleine werkgevers overwegend moeilijker zal zijn binnen korte termijn op een verzoek te reageren. Daarnaast is het voor kleine werkgevers mogelijk wenselijk om extern advies in te winnen alvorens zij op het verzoek van de werknemer kunnen reageren. Door werkgevers een langere termijn te geven om op het verzoek van de werknemer te reageren krijgt deze werkgever meer tijd om te onderzoeken of en hoe de organisatie aangepast kan worden aan het verzoek van de werknemer. Daarnaast kunnen de gevolgen voor kleine werkgevers groot zijn indien niet tijdig op het verzoek van de werknemer wordt gereageerd.

3. Positie zeevarenden en zeevissers

Artikel 4, tweede lid, onder m en o, en de artikelen 7, 9, 10 en 12 van de Richtlijn gelden niet voor zeevarenden of zeevissers.¹¹ Door de wijze van implementatie van deze bepalingen in artikel 7:655, eerste lid, onderdeel s

⁹ Overweging 48 van de Richtlijn vermeldt het volgende: «Bij de uitvoering van deze richtlijn moeten de lidstaten vermijden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd. De lidstaten wordt dan ook verzocht het effect van hun omzettingwetgeving op kleine en middelgrote ondernemingen te beoordelen, om ervoor te zorgen dat zij niet onevenredig worden getroffen, en daarbij bijzondere aandacht te schenken aan micro-ondernemingen en aan administratieve lasten, en de resultaten van die beoordeling bekend te maken.»

¹⁰ Artikel II, tweede lid, van de Wet implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (artikel 2b, tweede lid, van de Wet flexibel werken (nieuw).

¹¹ Artikel 1, achtste lid, van de Richtlijn.

van het Burgerlijk Wetboek (BW), artikel 7:628b, tweede en derde lid, van het BW en artikel 2b van de Wet flexibel werken gelden deze bepalingen echter ook voor zeevarenden en zeevissers. In deze gevallen gaat het wetsvoorstel derhalve verder dan de Richtlijn eist.

De Afdeling merkt in de eerste plaats op dat het de vraag is of de Richtlijn deze ruimere implementatie toelaat. Enerzijds bepaalt de Richtlijn dat de betreffende bepalingen «niet gelden» voor deze doelgroep. Anderzijds betreft het een minimumrichtlijn die afwijking ten gunste van werknemers toelaat. De Afdeling adviseert om daarom nader toe te lichten of deze ruimere implementatie mogelijk is.

Daarnaast betreft de ruimere implementatie in elk geval een zogeheten «nationale kop». Een dergelijke kop is in beginsel geen beleid. De Afdeling onderkent dat anderzijds in de systematiek van titel 7.10 BW zeevarenden en zeevissers gelijk worden behandeld met andere werknemers, behoudens specifieke afwijkingen, zodat de vraag kan worden gesteld of voor hen ook in dit geval naar Nederlands recht dezelfde regels zouden kunnen gelden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ten aanzien van de wijze van implementeren van de bepalingen uit de richtlijn die de positie van zeevarenden en zeevissers regelen zijn abusievelijk een aantal verwijzingen verkeerd vormgegeven alsmede een aantal in de richtlijn opgenomen uitzonderingen niet goed in het wetsvoorstel verwerkt. Het was en is niet de bedoeling van de regering om in het wetsvoorstel verder te gaan dan de minimumbepalingen van de richtlijn. Een nationale kop is derhalve niet beoogd. In het bijgestelde wetsvoorstel zijn de verwijzingen gecorrigeerd en zijn, conform de richtlijn, de uitzonderingen voor zeevarenden en zeevissers opgenomen. Ook is de memorie van toelichting ten aanzien van de positie van zeevarenden en zeevissers en de daarbij geldende uitzonderingen uitgebreid.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

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

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

Ik verzoek U, mede namens mijn ambtgenoot de Minister voor Rechtsbescherming, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.21.0215/III

- In artikel I, onderdeel D, elfde lid, de term «document» veranderen in «schriftelijke of elektronische opgave».
- Artikel 1, onderdeel D, elfde lid, in overeenstemming brengen met artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn door toe te voegen dat wijzigingen in de gegevens «zo snel mogelijk» aan de werknemer worden verstrekt.