Raad van State

No.W12.12.0506/III 's-Gravenhage, 12 februari 2013

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 december 2012 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Ulenbelt tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet financiering sociale verzekeringen ter verbetering van de rechtspositie van flexwerkers (Wet zekerheid voor flexibiliteit), met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel strekt ertoe om duurzame arbeidsrelaties tussen werkgevers en werknemers meer gangbaar te maken. Daartoe worden verschillende maatregelen tot aanscherping van de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) voorgesteld. De initiatiefnemer beoogt hiermee te bevorderen dat meer doorstroming zal plaatsvinden van tijdelijk naar vast werk. De belangrijkste aanscherpingen zijn de invoering van een ontslagvergoeding bij de afloop van tijdelijke contracten, het aanscherpen van de zogenoemde ketenregel voor opvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten, en het beperken van de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst (hierna: cao) van de wettelijke regels over tijdelijke arbeidsovereenkomsten af te wijken. Tevens moet het voorstel het oneigenlijk gebruik van zogeheten payrollovereenkomsten tegengaan.

De Afdeling merkt op dat verbetering van de positie van flexwerkers niet alleen wordt bepaald door de mate van bescherming die hun rechtspositie biedt, maar ook door het functioneren van de arbeidsmarkt. Voor een vergroting van de doorstroming naar vast werk is een bredere aanpak van de arbeidsmarkt nodig dan de thans voorgestelde maatregelen. Doordat in het voorstel de huidige regeling van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als ijkpunt wordt genomen voor de beoogde verbetering van de positie van flexwerkers, is het risico groot dat het voorstel tot verstarring van de arbeidsmarkt leidt, en dat daardoor de kansen van flexwerkers op de arbeidsmarkt verslechteren in plaats van verbeteren. Dit risico zou minder worden indien het verbeteren van de positie van flexwerkers tegelijkertijd gepaard zou gaan met een wijziging van de regels voor vaste contracten die meer inspeelt op de noodzaak het aangaan van vaste contracten ook voor werkgevers meer aantrekkelijk te maken.

Hoewel de Afdeling zich realiseert dat de initiatiefnemer een eerste stap in de hervorming van de arbeidsmarkt heeft willen zetten, houdt het voorstel naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rekening met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zij wijst daarbij op de demografische en technische ontwikkelingen, waardoor de focus in de arbeidsverhoudingen meer op werkzekerheid dan op baanzekerheid komt te liggen. Die ontwikkeling vereist een bredere aanpak, waarbij ook de regels voor dienstverbanden voor onbepaalde tijd moeten worden betrokken. De Afdeling is dan ook van oordeel dat een bredere aanpak van de arbeidsmarkt noodzakelijk, nu de thans voorgestelde wijzigingen in de positie van flexwerkers wel de symptomen aanpakken, maar niet de onderliggende problemen van de arbeidsmarkt. Zij acht het noodzakelijk dat de initiatiefnemer nader uiteenzet dat de effecten van het voorstel er niet toe zullen leiden dat de kansen van flexwerkers op de arbeidsmarkt per saldo verslechteren en de totale werkgelegenheid afneemt.

AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over afzonderlijke onderdelen van het voorstel. Op een aantal onderdelen adviseert de Afdeling tot aanpassing van of schrapping uit het voorstel. Gelet op zowel de noodzakelijke bredere aanpak als de opmerkingen over afzonderlijke onderdelen adviseert zij het voorstel te heroverwegen.

1. Algemeen

1.1. Het voorstel

In 1999 trad de Wet flexibiliteit en zekerheid (hierna: de Wfz) in werking. Met deze wet werd beoogd een evenwicht tussen flexibiliteit (meer deeltijd, tijdelijke arbeid en afwijkende arbeidspatronen) en zekerheid (bescherming van werknemers) te bereiken. De initiatiefnemer is op zichzelf positief over de ontwikkelingen die de Wfz heeft gebracht, maar acht aanpassing en actualisering gewenst.[1] Hij is van oordeel dat het evenwicht en de bestendigheid uit de Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn verdwenen door de groei van het aantal tijdelijke contracten.

De initiatiefnemer wijst op negatieve gevolgen van flexibele arbeidsverhoudingen, zoals een lagere arbeidsproductiviteit in verhouding tot landen met een duurzame arbeidsmarkt, alsmede te weinig investeringen in de vaardigheden en kennis van werknemers en minder betrokkenheid van werknemers met hun bedrijf. Dit leidt ertoe dat bedrijven minder als lerende organisaties functioneren en dat er meer behoefte bestaat aan managers om toezicht en controle op de werknemers uit te oefenen. De initiatiefnemer constateert voorts dat tijdelijke contracten en uitzendwerk steeds minder fungeren als opstap naar een contract voor onbepaalde tijd.[2]

Tot slot wijst de initiatiefnemer erop dat de huidige Wfz ertoe leidt dat in een aantal gevallen het bedrijfsrisico van individuele ondernemers wordt afgewenteld op de belastingbetaler. Voorbeelden daarvan zijn de flexibele werknemers die tussen twee contracten tijdelijk in de Werkloosheidswet (WW) instromen (draaideur-WW'ers) en de 'vangnetters' die via het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) een beroep doen op de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.[3]

Het initiatiefvoorstel bevat in totaal dertien wijzigingen in het arbeidsovereenkomstenrecht, die de Afdeling in paragraaf 2 afzonderlijk zal bespreken.

1.2. Het voorstel in het licht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Algemeen
Voor een goede beoordeling van het voorstel is het nodig dit te plaatsen tegen de achtergrond van de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de komende periode. Twee trends zijn daarbij dominant. In de eerste plaats is sprake van demografische veranderingen, die ertoe leiden dat de groei van de beroepsbevolking stagneert en op enig moment zelfs omslaat in krimp van de beroepsbevolking.[4] In bepaalde sectoren (zoals zorg, onderwijs en techniek) gaat dit leiden tot grote tekorten

---

1 De initiatiefnemer neemt de volgende evaluaties als uitgangspunt: TNO "Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid" (2007) en STAR "Commentaar van de Stichting van de Arbeid op de adviesaanvraag: 'Hoofdlijnen heroverweging arbeidsovereenkomstenrecht en het ontslagrecht" (2007).
2 Memorie van toelichting, paragraaf 1.2, blz. 5-6.
3 Memorie van toelichting, paragraaf 1.2, blz. 6, en paragraaf 2.8, blz. 17.
4 Commissie Bakker, Naar een toekomst die werkt, 2008.

aan personeel. Een gevolg van deze demografische veranderingen is ook, dat de toename van de arbeidsparticipatie niet meer dan een zeer beperkte bijdrage zal leveren aan de economische groei.
In de tweede plaats is sprake van verschuiving van werkgelegenheid, met name door technische ontwikkelingen (automatisering en *offshoring*). Dit leidt ertoe dat de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden toeneemt, voor lager opgeleiden constant blijft en voor gemiddeld opgeleiden (MBO) daalt[5], en dat voorts grote sectorale verschillen ontstaan.[6] Verdere ontwikkeling van het gebruik van technische ontwikkelingen (innovatie) is noodzakelijk voor verhoging van de arbeidsproductiviteit en daarmee voor de economische groei. Zij kan echter een bedreiging vormen voor met name middelbaar opgeleide werknemers in bedreigde sectoren, indien de inrichting van de arbeidsmarkt daarbij onvoldoende aansluit. Daar staan nieuwe banen (veelal in een hoger segment en in andere sectoren) tegenover.

Tegen deze achtergrond zijn flexibilisering van de arbeidsmarkt en (om)scholing van werknemers van groot belang voor zowel het bevorderen van de economische groei als voor de aanpak van het verminderd corresponderen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dat is van belang voor werkgevers om vacatures te kunnen vervullen. Het vereist van hen dat zij investeren in de opleiding van personeel. Maar het is ook voor werknemers van belang. Zij zullen zich moeten aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden, om te voorkomen dat zij afglijden naar ongeschoold werk, indien naar hun vaardigheden te weinig vraag is. Hierdoor dreigen ook de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verder onder druk te komen staan.

Uit rapportages van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) komt naar voren dat de flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt relatief beperkt is en de arbeidsmobiliteit laag.[7] Deze situatie heeft negatieve gevolgen voor met name oudere werknemers. Wie een baan heeft, voelt zich gedwongen deze zoveel mogelijk vast te houden. Wie geen baan heeft, komt moeilijk (weer) aan het werk. Met de vergrijzing van de beroepsbevolking en de beschreven ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zal Nederland het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt moeten aanpassen. In dit verband wordt zowel in Nederland als in de rest van Europa reeds ingezet op een beleid dat meer gericht is op werkzekerheid dan op baanzekerheid (ook wel aangeduid als: flexicurity).

Het vorenstaande betekent dat als ijkpunt voor aanpassingen van de regels voor flexibele arbeid niet primair de huidige inrichting van de arbeidsmarkt, met name die ten aanzien van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet worden gekozen, zoals de initiatiefnemer voorstelt. De Afdeling heeft in de toelichting aandacht gemist voor voorstellen die zullen moeten worden ontwikkeld om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de genoemde ontwikkelingen, met de gewenste brede aanpak, gericht op alle arbeidsvormen.

Flexwerk

---

5 CPB Policy brief 2012/06, Loonongelijkheid in Nederland stijgt, 2012. Dit is niet alleen een trend in Nederland, maar een ontwikkeling die wereldwijd plaatsvindt: M. Spence, technology and the employment challenge, project syndicate, 15 januari 2013.

6 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, de Arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016, december 2011, SEO, Into the Gap, exploring gaps and mismatches, juni 2012.

7 OECD Economic Surveys, the Netherlands, june 2012.

Al langere tijd stijgt het aantal flexwerkers en zzp-ers, terwijl het aantal vaste werknemers daalt.[8] De toelichting bij het voorstel vermeldt dat de oorspronkelijke opzet van de Wfz, namelijk dat een tijdelijk contract een opstapje was naar een vast contract, inmiddels niet bewaarheid is geworden. De Afdeling stelt vraagtekens bij deze stelling. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau blijkt dat flexwerk voor verschillende groepen werknemers wel een opstap naar een vaste baan betekent, en dat dit vaak ook een keuze van de betrokkenen zelf is.[9]

Naar het oordeel van de Afdeling wordt in de toelichting wel terecht geconstateerd dat sprake is van een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen *insiders* (personen met een vaste baan, ontslagbescherming, pensioen en opleidingsfaciliteiten) en *outsiders* (personen zonder vaste baan, lagere beloning, geen pensioen- en opleidingsvoorzieningen [”arbeidsnomaden”]).

Het voorstel beoogt de kloof tussen vaste banen en flexwerk te verkleinen. Daartoe wordt aan de regels voor flexwerk een aantal voorwaarden en rechten toegevoegd, waardoor de wettelijke rechten voor flexwerkers opschuiven in de richting van de rechten van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Zoals ook in de toelichting wordt onderkend, hebben de verschillende soorten arbeidsverbanden (vast, flexibel, zelfstandig) elk hun eigen merites en functie.[10] De verschillende vormen dienen verschillende doelen. Zowel werkgevers als werknemers zijn gebaat bij het bestaan van tijdelijke banen en zelfstandig ondernemerschap.[11] Flexwerk vervult een belangrijke rol ter compensatie van de beperkte flexibiliteit en baanmobiliteit van vast personeel op de Nederlandse arbeidsmarkt. Globalisering, technologische en maatschappelijke veranderingen versterken de behoefte aan flexibiliteit. In zoverre bestaat er ook maatschappelijke behoefte aan flexwerk.

Verder besteedt de toelichting geen aandacht aan de aankondiging van de Participatiewet, die ertoe zal leiden dat veel werknemers als bedoeld in artikel 1 van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), naar het bedrijfsleven zullen moeten overstappen.[12] Ook hierbij zal flexibiliteit noodzakelijk zijn om te voorkomen dat hun kansen te gering zijn om aan werk te komen.
Voorts zijn werkgevers in de huidige crisisperiode regelmatig dermate onzeker over de toekomst van het bedrijf, dat het voor de hand ligt dat zij minder dikwijls vaste contracten zullen aangaan. Nu het voorstel tot ‘vastere’ flexibele arbeidsovereenkomsten leidt, heeft de Afdeling in de toelichting aandacht gemist voor dit aspect en het effect daarvan op de werkgelegenheid voor flexwerkers.

Flexwerk en vast werk
De groei van flexwerk in Nederland is groter dan in andere landen. Hierbij wijst de Afdeling op het verband tussen de sterke regulering van de arbeidsmarkt[13] en het bestaan van flexwerk. Naarmate de werkgelegenheidsbescherming van vaste arbeid

---

8 CBS, Positie werkkring en arbeidsduur: meer flexwerkers, 10 december 2012.
9 Vooral voor hoger opgeleiden en niet-westerse migranten: CPB, Labour market flexibility in the Netherlands, 2011, blz. 89. Vooral voor lager opgeleiden is dit duidelijk in mindere mate het geval.
10 CPB, Labour market flexibility in the Netherlands, the role of contracts and self-employment, januari 2011.
11 CPB notitie Rondetafelgesprek over Flexibiliteit en zekerheid, april 2012,
12 Zie de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2012 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, (Kamerstukken II, 2012/13, 29 817, nr. 97).
13 Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan het ontslagrecht en de ontslagvergoedingen, maar ook aan de regulering rond ziekte en re-integratie, en aan de toegenomen administratieve verplichtingen voor werkgevers.

strikter is, is de wetgeving ten aanzien van flexibele arbeid veelal soepeler. De kloof tussen de bescherming van vast en flexibel werk is dan groter en werkgevers maken meer gebruik van flexwerkers om het personeelsbestand snel aan te kunnen passen aan veranderende economische omstandigheden.[14]
De Nederlandse arbeidsmarkt kenmerkt zich derhalve door een verhoudingsgewijs grote tweedeling tussen werkenden met een vast dienstverband en flexwerkers.[15] De nadelen hiervan treffen vooral lager opgeleiden. Zij zijn vaak minder goed in staat de stap naar een vaste baan te zetten, waardoor zij langdurig te maken hebben met onzekerheid, lager loon en minder mogelijkheden tot scholing. Het risico bestaat dat dit ook gaat gelden voor gemiddeld opgeleiden. Deze worden, zoals hiervoor aangegeven, geconfronteerd met verschuivingen in werkgelegenheid, waarbij in verschillende sectoren werk op middelbaar niveau verdwijnt.[16] Zij zullen in toenemende mate de overstap moeten maken naar die sectoren waar tekorten ontstaan. Daarbij zullen zij vaak bovendien een sprong naar een hoger opleidingsniveau moeten maken, indien zij niet willen terugvallen op lager geschoold flexwerk. Scholing en omscholing spelen hierbij een cruciale rol. Dit is niet alleen een belang en verantwoordelijkheid voor de werkgever, om ervoor te zorgen dat werknemers inzetbaar zijn en blijven, maar ook van werknemers, om die vaardigheden te ontwikkelen en vast te houden zodat zij voldoende kansen hebben en houden op de veranderende arbeidsmarkt. Ook van werknemers mag derhalve een bijdrage aan (de kosten van) scholing worden verwacht, onder meer door het hieraan besteden van vrije tijd.

Om de kloof tussen vaste banen en flexibel werk te verkleinen, richt het voorstel zich uitsluitend op de vergroting van de bescherming van flexwerkers. Dit maakt, zoals het CPB opmerkt, deze arbeidsrelaties minder aantrekkelijk voor werkgevers, waardoor het aandeel van deze arbeidsrelaties absoluut en relatief zal afnemen. Daarbij is in het huidige bestel een evenredige toename van het aandeel van vaste arbeidsrelaties niet waarschijnlijk, vanwege de hoge bescherming van vaste banen.[17] Gevreesd moet daarom worden, dat de in het voorstel gekozen weg om uitsluitend de bescherming van flexwerkers te vergroten, zal leiden tot verdere inflexibilisering van de arbeidsmarkt, en daarmee mogelijk tot meer werkloosheid. In de toelichting wordt niet beargumenteerd dat de gekozen eenzijdige aanpak tot meer werkgelegenheid zal leiden en wordt evenmin rekening gehouden met het risico dat de positie van flexwerkers met het voorstel niet zal verbeteren, maar juist zal verslechteren.

Het voorstel houdt in die zin te weinig rekening met de grote veranderingen die de Nederlandse arbeidsmarkt in de komende periode te wachten staan en die meer mobiliteit en flexibiliteit van zowel werkgevers als werknemers vergen. Daarvoor is een bredere aanpak nodig dan zoals nu wordt voorgesteld.

Om tot verkleining van de kloof tussen flexwerk en vaste banen te komen, dienen beide stelsels te worden aangepakt en dichter bij elkaar gebracht. Daarbij dient recht te worden gedaan aan de terechte wens om de positie van flexwerkers te verbeteren, maar ook rekening te worden gehouden met de noodzaak tot vergroting van de flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt als geheel. (Om)scholing zal voor alle

---

[14] OECD, Economic Outlook 2010, Muffels / Dekker, Flexibilisering en regulering van werkzekerheid ESB jaargang 97 (4647S) 9 november 2012, blz. 20.
[15] Van Winden, Het vaste contract is te vast en het flexibele te flexibel, ESB jaargang 97 (4647S), 9 november 2012, blz. 25.
[16] Voor deze groep valt de baanzekerheid van de vaste aanstelling steeds meer weg.
[17] CPB notitie Rondetafelgesprek over Flexibiliteit en zekerheid, april 2012.

groepen werknemers een belangrijke rol spelen, in het bijzonder voor de middengroepen die nu het slachtoffer dreigen te worden van inflexibiliteit van de arbeidsmarkt. Met andere woorden: een aanpak meer gericht op werkzekerheid dan baanzekerheid.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat met de in het voorstel gekozen beperkte aanpak het risico groot is dat het voorstel leidt tot verstarring van de arbeidsmarkt en dat de werkgelegenheid voor flexwerkers op de arbeidsmarkt verslechtert in plaats van verbetert. De genoemde, voor de werkgelegenheid noodzakelijke, bredere aanpak ontbreekt in het voorstel. De Afdeling adviseert het voorstel tegen deze achtergrond te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling over afzonderlijke onderdelen van het voorstel het volgende op.

2. Bespreking afzonderlijke onderdelen

De Afdeling wijst erop dat het geheel aan maatregelen ertoe leidt dat de arbeidskosten en administratieve verplichtingen bij flexibele arbeid voor werkgevers zullen toenemen en het risico met zich brengen dat werkgevers terughoudender worden in het aanbieden van flexibele contracten.

2.1. Vergoeding bij einde arbeidsrelatie

a. Ingevolge het voorgestelde artikel 7:668c, eerste lid, van het BW, is de werkgever aan de werknemer een vergoeding verschuldigd indien een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet aansluitend wordt opgevolgd door een arbeidsovereenkomst tussen dezelfde partijen. Deze vergoeding geldt voor contracten langer dan twee maanden. Ook eerdere tijdelijke contracten moeten bij de berekening worden meegenomen.
Volgens de toelichting kan de gewezen werknemer de vergoeding gebruiken om nieuw werk te vinden, dan wel voor scholing. Op dit moment wordt door werkgevers weinig geïnvesteerd in de scholing van tijdelijke medewerkers, omdat de investeringskosten niet door het bedrijf kunnen worden terugverdiend. Dat heeft tot gevolg dat werknemers in tijdelijke banen blijven hangen, zoals ook door de initiatiefnemer wordt gesignaleerd.[18]

Gelet op de in paragraaf 1.2 besproken ontwikkelingen in de arbeidsmarkt is het van groot belang dat flexwerkers duurzaam inzetbaar blijven. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid van (tijdelijke) werkgevers, maar ook van werknemers om hierin te investeren. Het voorstel leidt er toe dat het in dienst nemen van tijdelijke werknemers duurder en omslachtiger wordt. Tegelijkertijd ontbreken garanties op concrete investeringen in de blijvende inzetbaarheid van flexwerkers. Beide aspecten kunnen ertoe leiden dat het aanbod van flexibele banen juist verder terugloopt, omdat werkgevers hun ontslagvergoeding niet kunnen terugverdienen. Dit geldt in het bijzonder voor werknemers in het midden- en kleinbedrijf die te maken krijgen met hogere kosten voor elke tijdelijke werknemer.

[18] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, blz. 8-9.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt met inachtneming van het vorenstaande te heroverwegen en daarbij aandacht te geven aan mogelijke instrumenten voor investeringen in de scholing van flexwerkers.[19]

b. De Afdeling wijst er voorts op dat de korte termijn van twee maanden tot gevolg heeft dat deze vergoeding ook van toepassing is op tijdelijke arbeidscontracten in sectoren waarin het aanbod van arbeid sterk wisselt en vaak seizoensgebonden is, zoals de landbouw, de recreatiesector en de detailhandel. Het lijkt niet waarschijnlijk dat werkgevers in deze sectoren als gevolge van de maatregel vaker zullen gaan kiezen voor contracten voor onbepaalde tijd. Dat geldt ook voor vervanging van werknemers bij (langdurige) ziekte of zwangerschaps- en ouderschapsverlof. Vooral in het midden- en kleinbedrijf is het in die gevallen niet mogelijk een vervangende tijdelijke arbeidskracht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te bezien.

2.2. Informatieplicht werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd

Ingevolge het voorgestelde artikel 7:668b van het BW is de werkgever verplicht de werknemer uiterlijk twee maanden voor het einde van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd schriftelijk en gemotiveerd te informeren over zijn voornemens met betrekking tot het al dan niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst. Bij het niet naleven van deze verplichting is de werkgever de gewezen werknemer twee maanden loon verschuldigd. De werknemer kan hierdoor beter anticiperen op het einde van de arbeidsovereenkomst, aldus de toelichting.[20]

De Afdeling acht het risico groot dat deze verplichting het karakter krijgt van een formaliteit, bijvoorbeeld door al bij indiensttreding te melden dat er geen mogelijkheid is tot verlenging van het contract, of door de werknemer tijdig een standaardbrief of e-mail te sturen, waarin staat dat de arbeidsovereenkomst om bedrijfseconomische redenen niet wordt verlengd. Om discussie te vermijden over de vraag of aan de verplichting is voldaan zullen werkgevers bewijs moeten vastleggen. Hierdoor kan de neiging ontstaan om al in een vroeg stadium de mogelijkheid tot verlenging uit te sluiten. Aan het genoemde bezwaar van een onbevredigend vervolg verandert het voorschrift niets. Per saldo lijkt de werknemer weinig baat te hebben bij het voorstel.

Overigens mist het voorstel de corresponderende verplichting voor de werknemer om ook tijdig te melden wanneer hij het contract niet wil verlengen. Ook voor werkgevers kan het belangrijk zijn om dit zo spoedig mogelijk te vernemen.

De Afdeling adviseert de informatieplicht uit het voorstel te schrappen.

2.3 Informatieplicht uitzendkrachten

Ingevolge het huidige artikel 7:691 BW kan in een uitzendovereenkomst een beding worden opgenomen, op grond waarvan die overeenkomst onverwijld kan worden

[19] In dit verband kan gewezen worden op het regeerakkoord (Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, blz. 33), waarin is voorzien in de invoering van de verplichting voor de werkgever om een vergoeding voor scholing in de vorm van een transitiebudget te voldoen, niet alleen bij vrijwillig ontslag, maar ook bij niet-verlenging van een tijdelijk contract van minstens één jaar.

[20] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, blz. 9-10.

opgezegd indien aan de terbeschikkingstelling aan de inlener een einde komt (hierna: het uitzendbeding). De initiatiefnemer stelt voor om aan het gebruik van dit uitzendbeding een wettelijke opzegtermijn te verbinden. Voorts dient de inlener zo'n opzegging schriftelijk te motiveren.[21] Deze bepaling beoogt te voorkomen dat een uitzendkracht onverwacht en op zeer korte termijn wordt geconfronteerd met ontslag, en de bijbehorende inkomensdaling, aldus de toelichting.[22] Daarnaast krijgt het uitzendbureau zo tijd om een nieuwe arbeidsplaats voor de uitzendkracht te zoeken.

De toelichting bevat geen gegevens waaruit blijkt dat de hiervoor geschetste situatie regelmatig voorkomt. De voorgestelde opzegtermijn leidt tot een belangrijke vermindering van de flexibiliteit bij uitzendwerk, en daarmee tot verhoging van de arbeidskosten. De Afdeling heeft er reeds eerder op gewezen dat uitzendbureaus een belangrijke rol spelen bij het bemiddelen van werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie, zoals ouderen, herintreders, laaggeschoolden en werknemers met een hoger risico op arbeidsuitval door ziekte.[23] Een vermindering van de flexibiliteit kan ertoe leiden dat deze categorie werknemers minder vaak aan het werk zullen komen.

De Afdeling adviseert dit onderdeel uit het voorstel te schrappen.

2.4 Begrenzing van afwijking van de ketenregel bij cao

Artikel 7:668a, eerste lid, van het BW bevat de zogenoemde ketenregel. Bij opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hebben opgevolgd, gelden deze als aangegaan voor onbepaalde tijd, indien deze arbeidsovereenkomsten de duur van 36 maanden hebben overschreden dan wel meer dan 3 voor bepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomsten elkaar hebben opgevolgd. Op grond van het huidige vijfde lid van artikel 7:668a BW kan bij cao of bij regeling van een daartoe bevoegd bestuursorgaan van deze ketenregel worden afgeweken. De huidige wet stelt aan deze afwijkingsmogelijkheid geen enkele beperking. Het voorstel beperkt deze mogelijkheid tot de situatie waarin "er objectief rechtvaardigbare redenen zijn in het belang van de werknemer en vanwege de specifieke aard van beroep of sector".
De initiatiefnemer voert aan dat de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst van de ketenbepaling af te wijken, op gespannen voet staat met de inhoud van de raamovereenkomst in richtlijn 1999/70/EG (hierna: de richtlijn).[24] Hij verwijst daartoe voorts naar enkele arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. De gekozen formulering verwijst naar onderdeel a van clausule 5, eerste lid, van de richtlijn. Dit kan naar het oordeel van de Afdeling de indruk wekken dat volgens de richtlijn bij cao nog steeds onbeperkt van de maximale totale duur (onderdeel b) dan wel van het maximale aantal opeenvolgende arbeidsovereenkomsten (onderdeel c) kan worden afgeweken, mits maar voldaan wordt aan de aanwezigheid van objectieve

[21] Zie het voorgestelde artikel 7:691a BW en paragraaf 2.3 van de toelichting.
[22] Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, blz. 12.
[23] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 maart 2012 over de Ontwerp-Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters, Kamerstukken II 2011/12, 33 241, nr. 4, paragraaf 3b.
[24] Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB EU 1999, L 175).

redenen. Deze bepaling kan echter niet los worden gezien van de rest van de richtlijn, die tot doel heeft om misbruik van flexwerk te voorkomen.
In dit verband wordt uit de toelichting onvoldoende duidelijk welke redenen als 'objectief rechtvaardigbaar' kunnen worden aangemerkt. Als voorbeelden worden genoemd voetballers en uitvoerend kunstenaars zoals toneelspelers en dansers die belang hebben bij flexibele contracten.[25] Los van de vraag of deze voorbeelden voldoende representatief zijn voor flexwerk, wordt hiermee nog niet duidelijk waarom in deze gevallen sprake zou zijn van objectieve 'rechtvaardigbaarheid'. Evenmin wordt aangeduid welke gevallen niet 'objectief rechtvaardigbaar' zouden zijn.[26] Daarmee zal het moeilijk worden voor cao-partijen om te weten wanneer zij rechtsgeldig kunnen afwijken van de wet. De voorgestelde bepaling dient te worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de richtlijn, de in deze richtlijn opgenomen raamovereenkomst en de uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de bepalingen daarvan geeft. Indien in een cao van de ketenregel wordt afgeweken, mag dit er niet toe leiden dat misbruik wordt gemaakt van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten dan wel van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten welke betekenis aan de voorgestelde bepaling toekomt in de (cao-)praktijk, mede in het licht van de richtlijn en de jurisprudentie daarover.

b. Voorts worden door het schrappen van de woorden "ten nadele van de werknemer" in het vijfde lid van artikel 7:668a BW, ook afwijkingen ten gunste van de werknemer uitgesloten, wanneer deze niet in de cao zijn overeengekomen.
In het huidige stelsel zijn individuele afwijkingen ten gunste van de werknemer ook mogelijk. De Afdeling acht het gewenst dat deze mogelijkheid voor individuele arbeidsovereenkomsten gehandhaafd blijft.

De Afdeling adviseert het vijfde lid van artikel 7:668a BW in het licht van het vorenstaande aan te passen en de toelichting op dit punt aan te vullen.

2.5 Oprekking termijn naar twaalf maanden

Ingevolge het huidige artikel 7:668a, eerste lid, van het BW wordt de keten van tijdelijke arbeidsovereenkomsten doorbroken door een tussenpoos van drie maanden of meer. Volgens de initiatiefnemer maakt deze voorwaarde het mogelijk dat werkgevers die willen voorkomen dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, hun flexwerkers tijdelijk in een WW-uitkering "parkeren", en hen vervolgens opnieuw tijdelijk in dienst nemen. Om deze constructie tegen te gaan, stelt de initiatiefnemer voor deze tussenpoos te verruimen tot twaalf maanden.[27]
In de toelichting wordt niet verwezen naar een onderzoeken of andere gegevens waaruit blijkt dat de geschetste praktijk systematisch en op grote schaal plaatsvindt. Voorts wordt niet duidelijk waarom de initiatiefnemer kiest voor een termijn van twaalf maanden.

De Afdeling adviseert de verlenging van de termijn tot twaalf maanden van een dragende motivering te voorzien, en zo nodig het voorstel aan te passen.

---

[25] Memorie van toelichting, paragraaf 2.5, blz. 14.
[26] De Afdeling wijst er in dit verband op dat de term 'objectief rechtvaardigbaar' een nieuwe term is, die niet voorkomt in de genoemde richtlijn. Wel lijkt deze enigszins op de term 'objectieve rechtvaardiging' die wordt gebruikt in het recht met betrekking tot discriminatie, maar zij heeft mogelijk weer een andere inhoud dan daar het geval is.
[27] Memorie van toelichting, paragraaf 2.6, blz. 15.

2.6 Beperking nadelen van payrollen door rechtsvermoeden werkgever

Met de voorgestelde wijziging van artikel 7:690 BW, dat de uitzendovereenkomst regelt, wordt beoogd het verschijnsel payrollen te beperken tot “echte” payrollsituaties.[28] De initiatiefnemer wil situaties tegengaan waarin de materiële werkgever de werving en selectie verzorgt, maar waarbij de werknemer een arbeidsovereenkomst sluit met de payroll-onderneming (de formele werkgever), waarbij de werknemer vervolgens langdurig en exclusief aan de materiële werkgever ter beschikking wordt gesteld. De initiatiefnemer wijst erop dat zo’n constructie bij veel werknemers leidt tot onzekerheid over hun arbeidsverhouding en hun arbeidsvoorwaarden. Ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 7:690 BW wordt een rechtsvermoeden gecreëerd dat van een uitzendovereenkomst (tussen payrollorganisatie en werknemer) geen sprake is als de inlener de werving en selectie van de werknemer heeft verzorgd en deze werknemer uitsluitend aan de inlener ter beschikking wordt gesteld. Ingevolge het derde lid wordt de inlener dan geacht de werkgever te zijn van de terbeschikkinggestelde.

De Afdeling wijst erop dat sommige rechters in de praktijk al uitgaan van deze benadering, met name wanneer de werknemer eerst bij de inlener in dienst is geweest.[29] Minder duidelijk is de situatie waarbij de werknemer weliswaar is geworven door de inlener, maar van meet af aan heeft gecontracteerd met het payrollbedrijf.[30]

De voorgestelde juridische constructie roept een aantal vragen op. Zo is niet duidelijk of de vermeende werkgever (de inlener) tegenbewijs kan leveren, en aan welke criteria de rechter in zo’n zaak moet toetsen. Voorts wordt de (formele) werkgever met wie de arbeidsovereenkomst is gesloten, van rechtswege vervangen door een andere werkgever als wederpartij. Het valt niet uit te sluiten dat dit rechtsvermoeden in het nadeel van de werknemer kan werken, bijvoorbeeld als de feitelijke werkgever insolvent blijkt te zijn of als de arbeidsvoorwaarden van de feitelijke werkgever nadeliger zijn dan die van het payrollbedrijf. In dit verband dient de vraag te worden beantwoord of ook het payrollbedrijf zich op het rechtsvermoeden zal kunnen beroepen. Voorts wordt uit de toelichting niet duidelijk in hoeverre de inlener nog betrokken kan zijn bij de werving en selectie van uitzendkrachten.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de juridische gevolgen van het voorstel en het voorstel aan te passen.

2.7. Verbod concurrentiebeding voor flexwerkers

Door de voorgestelde wijziging van de artikelen 7:653 en 7:691b BW wordt het gebruik van concurrentiebedingen bij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en bij uitzendovereenkomsten niet langer toegestaan. De initiatiefnemer beoogt zo de arbeidsmarktpositie van flexwerkers te beschermen. Deze groep ondervindt in de regel meer nadeel van een concurrentiebeding dan werknemers met een vast contract.[31]

---

[28] Memorie van toelichting, paragraaf 2.7, blz. 15-16. De initiatiefnemer verstaat onder “echte payrollsituaties” de dienstverleningsopdracht waarin een derde de salarisadministratie en de verzuimbegeleiding van een opdracht gevende organisatie overneemt.

[29] Zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Leeuwarden 12 oktober 2012, JAR 2012/284.

[30] Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Leeuwarden 23 maart 2010, JAR 2010/107.

[31] Memorie van toelichting, paragraaf 2.9, blz. 18.

De Afdeling onderkent dat flexwerkers door een snellere wisseling van werkgever relatief vaker nadeel van een concurrentiebeding kunnen ondervinden dan werknemers met een vast contract. Zij wijst er echter op dat er ook tijdelijke arbeidsrelaties zijn waarin een tijdelijke werknemer zoveel contacten heeft met klanten of zodanige kennis heeft van strategische bedrijfsprocessen, dat een concurrentiebeding noodzakelijk is om het gevaar van oneerlijke bedrijfsconcurrentie door de gewezen tijdelijke werknemer tegen te gaan. Een 'alles of niets' benadering waarbij het concurrentiebeding voor flexwerkers wordt verboden, maar voor werknemers met vaste contracten zonder meer gehandhaafd blijft, acht de Afdeling derhalve onevenwichtig, mede gelet op de in paragraaf 1.2 besproken wenselijkheid dat vaste en tijdelijke arbeidsverhoudingen meer naar elkaar toegroeien. Naar het oordeel van de Afdeling verdient een modernisering van het concurrentiebeding aanbeveling, maar dient deze plaats te vinden in het licht van een herziening van de bepalingen omtrent dit beding voor alle arbeidsovereenkomsten.[32]

De Afdeling adviseert het verbod op een concurrentiebeding voor flexwerkers uit het voorstel te schrappen.

2.8. Geen proeftijd bij een contract van minder dan 6 maanden

Ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 7:652 van het BW is bij een contract van minder dan 6 maanden geen proeftijd toegestaan. Thans is een proeftijd van één maand mogelijk. Volgens de toelichting heeft de werkgever de keuze tussen een kort tijdelijk contract zonder proeftijd, dan wel een langer tijdelijk contract met een proeftijd.[33] Volgens de toelichting vindt een opzegging tijdens de proeftijd vaak om oneigenlijke redenen plaats, maar dit wordt niet nader onderbouwd.
Een verbod op een proeftijd bij kortdurende tijdelijke contracten leidt tot minder flexibiliteit bij deze contracten. Dat kan ertoe leiden dat werkgevers minder snel werknemers over wie zij twijfels hebben, zoals werknemers met een hoger risico op arbeidsuitval door ziekte, in dienst nemen. Onder verwijzing naar hetgeen de Afdeling onder 2.3 heeft overwogen over een verplichte (korte) opzegtermijn bij uitzendwerk, is de Afdeling van oordeel dat afschaffing van deze proeftijd in de praktijk nadelig kan uitwerken voor werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie.

De Afdeling adviseert de afschaffing van de proeftijd bij korte tijdelijke contracten uit het voorstel te schrappen.

2.9. Beperking van het gebruik van het uitzendbeding

Ingevolge artikel 7:691 BW, tweede lid, kan in een uitzendovereenkomst schriftelijk worden bedongen dat die overeenkomst van rechtswege eindigt op verzoek van de inlener aan wie de uitzendkracht ter beschikking wordt gesteld (hierna: het uitzendbeding). Het uitzendbeding geldt slechts voor de eerste 26 weken van de arbeidsovereenkomst, maar bij cao kan van die termijn worden afgeweken ten nadele van de werknemer.[34] Het voorstel beperkt de afwijking bij cao tot een termijn van 18

---

[32] Naar het oordeel van de Afdeling kunnen bij zo'n modernisering minder omstreden onderdelen van het in de Eerste Kamer verworpen voorstel tot wijziging van het concurrentiebeding (Kamerstukken II, 2001/02, 28 167, nrs. 1-2), betrokken worden.
[33] Memorie van toelichting, paragraaf 2.12, blz. 19.
[34] Artikel 7:691 BW, lid 3 en 7.

maanden. Volgens de toelichting wordt met deze beperking beoogd omzeiling van de ketenregeling tegen te gaan en wordt een grens gesteld aan het afwentelen van werkgeversrisico's op werknemers en collectieve voorzieningen.[35]

De toelichting besteedt geen aandacht aan de omvang van het aantal uitzendrelaties met zo'n beding dat langer duurt dan 18 maanden. Het komt de Afdeling voor dat de meeste werknemers niet vrijwillig voor een onzekere uitzendrelatie van zo'n lange duur kiezen. De kans is aannemelijk dat een verlengd uitzendbeding vooral zal worden gebruikt bij werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie. Niet ondenkbaar is dat deze groep flexwerkers in de praktijk nadeel ondervindt van de voorgestelde inperking van het uitzendbeding.

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

2.10. Beperking uitsluiting loondoorbetalingsplicht

Ingevolge artikel 7:627 BW is de werkgever geen loon verschuldigd voor de tijd dat de werknemer de bedongen arbeid niet heeft verricht. In afwijking daarvan bepaalt het eerste lid van artikel 7:628 BW dat de werkgever toch loon is verschuldigd indien de oorzaak van dit niet verrichten van arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer behoort te komen (risico werkgever). Bij schriftelijke overeenkomst kan gedurende de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst ten nadele van de werknemer van deze bepaling worden afgeweken. Bij cao kan deze afwijking ook voor een langere periode worden overeengekomen.[36]
Het voorstel beperkt de mogelijkheid om bij cao af te wijken tot maximaal 12 maanden na afloop van de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst. Volgens de initiatiefnemer is in de praktijk gebleken dat het werkgeversrisico onder de huidige regeling langdurig wordt afgewenteld op werknemers.[37]

Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk in hoeveel cao's en in welke branches de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting wordt gehanteerd. Daarmee is niet duidelijk of deze mogelijkheid wordt gebruikt voor het structureel afwentelen van ondernemersrisico's. Uit een onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2006 naar driekwart dwingende bepalingen in cao's bleek dat in 14 van de 110 onderzochte cao's de loondoorbetalingsverplichting ten nadele van de werknemer is gewijzigd.[38] Zo'n verplichting kwam onder andere voor in cao's van branches waarin het aanbod van werk sterk afhankelijk is van de weersomstandigheden, zoals de horeca en de landbouw. De voorgestelde beperking kan tot grote nadelen leiden voor deze sectoren, omdat zij verplicht zijn hun werknemers het volledige loon te blijven betalen, ook als er geen inkomsten tegenover staan. Naar het oordeel van de Afdeling kan de duur van de arbeidsovereenkomst in ieder geval niet als een relevant criterium dienen voor het beperken van de afwijkingsmogelijkheid. Voor het formuleren van mogelijke alternatieve criteria ontbreken relevante en actuele gegevens.

---

35 Memorie van toelichting, paragraaf 2.11, blz. 19-20.
36 Artikel 7:628, vijfde respectievelijk zevende lid.
37 Memorie van toelichting, paragraaf 2.12, blz. 20. De Nota "Flexibiliteit en zekerheid" van de STAR waarnaar verwezen wordt, dateert overigens van voor de inwerkingtreding van de Wfz (STAR 1996, publicatie nr. 2/96).
38 SZW "Wet flexibiliteit en zekerheid" (2007), paragraaf 3.4.1, blz. 14-15.

De Afdeling adviseert dit onderdeel uit het voorstel te schrappen.

2.11. Arbeidsovereenkomst op schrift

Ingevolge het voorgestelde eerste lid van artikel 7:654 BW wordt een arbeidsovereenkomst voortaan uitsluitend schriftelijk aangegaan of gewijzigd. Ingevolge het voorgestelde derde lid zijn afwijkingen ten nadele van de werknemer niet mogelijk. Volgens de initiatiefnemer is een schriftelijke overeenkomst nodig om rechtsonzekerheid en bewijsproblemen te voorkomen. Voorts sluit deze verplichting aan bij de praktijk dat de meeste arbeidsovereenkomsten schriftelijk zijn.[39]

Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk wat het rechtsgevolg is indien een arbeidsovereenkomst slechts mondeling is overeengekomen. De tekst en de toelichting bevatten geen sanctie op het ontbreken van een schriftelijk stuk. Indien een dergelijke mondeling gesloten overeenkomst niet rechtsgeldig zou zijn, kan de werknemer gedupeerd worden door deze bepaling. In dat geval rijst immers de vraag op welke grond eventuele loonbetalingen tegenover reeds verrichte arbeid zijn gedaan, dan wel nog kunnen worden gevorderd. Indien wordt aangenomen dat een arbeidsovereenkomst, ondanks het niet voldoen aan een vormvereiste, toch rechtsgeldig zou zijn, dan heeft de voorgestelde bepaling weinig betekenis. Het is om die reden dat de nationale en de Europese wetgever welbewust hebben gekozen voor een constructie waarbij niet zozeer de overeenkomst als zodanig op schrift moet staan, maar wel de arbeidsvoorwaarden door de werkgever op schrift moeten worden gesteld (artikel 7:655 BW).[40]
Uit het derde lid zou kunnen worden afgeleid dat een mondelinge overeenkomst wel is toegelaten indien dit in het voordeel van de werknemer is. De toelichting geeft geen voorbeeld van een situatie waarin zich dit zou kunnen voordoen.

De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag hoe de eis van schriftelijkheid zich verhoudt tot de materiële invulling van het begrip arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 van het BW.[41] Evenmin besteedt de toelichting aandacht aan de verhouding tussen de eis van schriftelijkheid en het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst in artikel 7.610a BW.[42] Ook wordt niet ingegaan op de verhouding tot de in artikel 7:655 BW vastgelegde verplichting van de werkgever om de werknemer schriftelijk te informeren over de arbeidsvoorwaarden en op de verhouding tot bepalingen waarin reeds thans vormvereisten voor bepaalde bedingen voorkomen.[43]

In de rechtspraak komt het daarnaast met enige regelmaat voor dat de rechter overeenkomsten van opdracht of tot aanneming van werk kwalificeert als een arbeidsovereenkomst, omdat de verhouding tussen partijen (in de praktijk) meer weg

---

[39] Memorie van toelichting, paragraaf 2.13, blz. 20-21.

[40] Artikel 7:655 BW vormt een implementatie van Richtlijn 91/533/EG van de Raad van 14 oktober betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of –verhouding van toepassing zijn (PB EG 1991, L 288).

[41] Artikel 7:610, eerste lid, van het BW luidt: De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.

[42] Artikel 7:610a BW luidt: Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks, dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

[43] In de toelichting wordt wel vermeld dat een aantal bedingen ten nadele van de werknemer, zoals het concurrentiebeding en het proeftijdbeding slechts schriftelijk kunnen worden overeengekomen.

heeft van een arbeidsovereenkomst. Een formele eis dat een arbeidsovereenkomst schriftelijk wordt aangegaan, zou voor de rechter een belemmering kunnen zijn om een mondelinge of schriftelijke overeenkomst van opdracht of aanneming van werk als een arbeidsovereenkomst te kwalificeren. Datzelfde geldt voor mondeling afgesproken wijzigingen, bijvoorbeeld over het aantal te werken uren, het loon of de werktijden. Zo'n eis leidt naar het oordeel van de Afdeling juist tot minder bescherming voor de werknemer: indien een schriftelijke overeenkomst ontbreekt, kan de werknemer ook niet de daaraan uit de wet voortvloeiende rechten inroepen.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, dit onderdeel uit het voorstel te schrappen.

De vice-president van de Raad van State,