

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA

Den Haag, 30 augustus 2023

dossiernummer: 204128

uw kenmerk: 14090

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl


Betreft: Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten

Geachte minister,

Op 10 juli 2023 is de internetconsultatie 'Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie arbeidsrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie arbeidsrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie arbeidsrecht
Datum:	28 augustus 2023
Betreft:	wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers

SAMENVATTING

Conclusie

Het wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers bevat in de visie van de Wetgevingsadviescommissie Arbeidsrecht (hierna "commissie") zonder meer verbeteringen ten opzichte van de huidige wettelijke regelingen en zal naar verwachting de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproep-contracten en in tijdelijke contracten versterken. De voorgestelde wetteksten zijn evenwel met name op gebied van de onderwerpen arbeidsomvang en gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten dusdanig complex, dat procedures te verwachten zijn over de uitleg van die wetteksten. Het verdient aanbeveling onderwerpen aanmerkelijk meer toe te lichten en de wetteksten te vereenvoudigen. De commissie geeft in het onderstaande de kernpunten aan van haar advies, waarna een uitwerking volgt.

Kernpunten

- *Tijdelijke arbeid: de huidige onderbouwing van het nut en de noodzaak van de voorgestelde administratieve vervaltermijn van vijf jaar overtuigt niet. Zo blijft onduidelijk waarom niet had kunnen worden volstaan met een kortere vervaltermijn. De langere administratieve vervaltermijn kan een averechts effect hebben indien werkgevers daardoor (eerder) uitwijken naar externe inhuur, hetgeen kan leiden tot een toename van inzet als zelfstandige (het zogeheten 'waterbedeffect').*
- *Oproep: met de voorgestelde artikelen rond de afschaffing van oproep en de introductie van het basiscontract wordt een relatief ingewikkeld stelsel gecreëerd waarbij niet altijd helder is hoe de verschillende artikelen en de daarin opgenomen vereisten zich tot elkaar verhouden. Met name de in de artikelen opgenomen verwijzingen naar andere artikelen komen de leesbaarheid niet ten goede. De vrees bestaat dat niet juridisch geschoolden veel moeite zullen hebben de teksten (bij eerste lezing) te begrijpen. Voorkomen moet worden dat een onleesbaar geheel ontstaat.*
- *Uitzendarbeid: door de verplichting tot gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen dat ter beschikking stellen van arbeidskrachten een goedkopere vluchtroute is. Uitzendarbeid zal op het gebied van arbeidsvoorwaarden niet langer goedkoper zijn dan het aannemen van eigen personeel. Daardoor ontstaat echter eens te meer de vrees van het al eerder genoemde waterbedeffect: werkgevers zullen hun flexibele schil naar verwachting meer willen faciliteren met het inhuren van zelfstandige ondernemers. De commissie mist hier de concretisering van de plannen om duidelijkheid te verschaffen over de scheidslijn tussen zelfstandigen en werknemerschap. De commissie onderschrijft dat de onzekere positie van de uitzendkracht van 5,5 jaar wordt teruggebracht naar 3 jaar, maar is sceptisch over de vraag of dat vervolgens leidt tot een vast dienstverband bij uitzendwerkgever of inlener.*
- *De toelichting bij de gelijke behandeling van uitzendkrachten, inhoudende dat het uiteindelijk aan de rechter is om te toetsen of de algemene bescherming van uitzendkrachten is nagekomen en dat het derhalve van belang dat transparant is hoe de gelijkwaardigheid van*

arbeidsvoorwaarden is vormgegeven en hoe deze arbeidsvoorwaarden zijn gewaardeerd, laat te veel vragen open voor werkgever en werknemer en de Arbeidsinspectie bij handhaving. Het verdient aanbeveling meer duidelijkheid te geven over gelijkwaardigheid om complexe juridische procedures te voorkomen.

- *De regering heeft op het onderdeel doorbetaling bij ziekte een handreiking gedaan maar die is niet dusdanig dat dit werkgevers zal stimuleren meer werknemers in vaste dienst te nemen. De regering werkt haar suggestie om te kijken naar maatregelen om de lasten voor kleine bedrijven bij loondoorbetaling bij ziekte te verminderen, zodat sneller een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden, niet verder uit. Dat is een gemiste kans.*
- *De commissie mist overgangsrecht voor de artikelen 668a lid 5 en 7:667 lid 4. Voorts stelt zij in haar advies enkele technische aanpassingen voor.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

1. Medio 2021 heeft het kabinet de hoofdlijnen van een herzien arbeidsmarktbeleid uiteengezet. Bij voortgangsbrief arbeidsmarktbeleid van april 2023 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze hoofdlijnen verder uitgewerkt en toegelicht welke maatregelen worden beoogd om de relevante passages uit het coalitieakkoord uit te werken op basis van onder meer de conclusies van onder andere het Borstlap-rapport en het SER-MLT-advies. Het doel van het voorgestelde overkoepelende arbeidsmarktpakket is tweeledig: meer zekerheid voor werkenden en meer wendbaarheid voor ondernemers.
2. Het voorliggende wetsvoorstel 'Wet meer zekerheid flexwerkers' betreft de eerste (gedeeltelijke) uitwerking van het in april 2023 aangekondigde pakket met samenhangende maatregelen. Met het wetsvoorstel beoogt de regering vooral zekerheid voor werknemers op een flexibel contract te verbeteren, daar waar de andere wetsvoorstellen volgens de regering ieder een eigen doel betrachten, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een crisisregeling en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Het overkoepelende thema blijft de hervorming van de arbeidsmarkt om zo te zorgen voor een beter gebalanceerde arbeidsmarkt en een toekomstbestendig sociaal vangnet.
3. De inwerkingtredingsdatum van de Wet meer zekerheid flexwerkers wordt door de regering beoogd op een nader te bepalen datum in de periode 1 januari tot 2025 en met 1 januari 2026, maar is mede afhankelijk van bijvoorbeeld de andere uit het arbeidsmarktpakket nog uit te werken andere maatregelen en kan ook op onderdelen afwijkend zijn.
4. Het is op het moment van uitbrengen van dit advies onbekend of het brede arbeidsmarktpakket, waarvan het voorliggende wetsvoorstel deel uitmaakt, controversieel zal worden verklaard, volgend op de val van het kabinet op 7 juli 2023. De Tweede Kamer beslist pas medio september van dit jaar over controversieel te verklaren beleidsonderwerpen.
5. Uitgangspunt bij de voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel 'Wet meer zekerheid flexwerkers' is dat bij structureel werk een vast contract hoort. Daarnaast dient het perspectief op het verkrijgen van een contract voor onbepaalde tijd te worden vergroot. Teneinde dat te bereiken stelt de regering voor de ketenbepaling voor tijdelijke contracten aan te scherpen. De bescherming van oproepkrachten zou eveneens verbeterd moeten worden door de inkomens- en roosterzekerheid van deze groep werknemers te verbeteren. Tot slot moet de positie van uitzendkrachten worden verbeterd op een wijze dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden niet langer mogelijk zou moeten zijn.
6. Voordat de commissie inhoudelijk op de tekst van het wetsvoorstel zal reageren, merkt zij op dat het wetsvoorstel naar haar mening zonder meer verbeteringen bevat ten opzichte van de huidige wettelijke regeling. Het aantal (doorgaans kwetsbare) werknemers dat vanwege de flexibilisering geruime tijd op diverse terreinen in onzekerheid verkeert (denk daarbij aan een gebrek aan inkomenszekerheid en het ontbreken van een toekomstperspectief) is op dit moment ook naar de mening van de commissie te groot. Wat de commissie echter in algemene zin opvalt is dat het wetsvoorstel zich uitsluitend richt op het terugdringen van de negatieve gevolgen van de flexibilisering. De commissie vraagt

zich af of het niet de voorkeur verdient om in plaats daarvan de oorzaak aan te pakken van de flexibilisering. Voor een dergelijke aanpak lijken goede gronden voorhanden te zijn nu Nederland nog steeds procentueel gezien veel meer flexwerkers heeft dan het Europees gemiddelde (MvT 1.3). De commissie acht het aannemelijk dat het ontslagrecht sinds de invoering van de WWZ dusdanig complex geworden dat dit een van de belangrijke factoren is die veel werkgevers ervan weerhoudt werknemers vaste contracten aan te bieden. Dit geldt temeer omdat de werkgever bij ziekte van de werknemer gehouden is een zeer lange termijn het (al dan niet volledige) loon door te betalen. De regering heeft op het onderdeel van de doorbetaling bij ziekte wel een handreiking gedaan maar die is niet dusdanig dat dit volgens de commissie werkgevers zal stimuleren meer werknemers in vaste dienst te nemen. Voorts valt op dat de regering de suggestie om te kijken naar maatregelen om de lasten voor kleine bedrijven bij loondoorbetaling bij ziekte te verminderen, zodat sneller een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden, niet verder uitwerkt. De commissie acht dat een gemiste kans.

7. De commissie merkt verder op dat ook de voorgestelde wetteksten op veel onderdelen zeer lastig leesbaar zijn. Daarnaast zijn diverse begrippen in de het wetsvoorstel onvoldoende helder gedefinieerd. Het gevolg hiervan is dat veel werkgevers en werknemers lange tijd in onzekerheid zullen verkeren over hun rechten en verplichtingen. Gaat het om slecht bedoelende (uitzend)werkgevers dan is het inmiddels bekend dat er bij de Arbeidsinspectie onvoldoende mankracht is om controles op gelijke beloning uit te kunnen oefenen. Ook om die reden verdient het wat de commissie betreft de voorkeur om eerst de bron van de flexibilisering aan te pakken (al dan niet in combinatie met het huidige wetsvoorstel) en wetteksten zo helder en concreet mogelijk te formuleren.
8. De arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd zou verder dusdanig aantrekkelijk moeten worden gemaakt dat werkgevers uitsluitend nog bij "piek en ziek" gebruik willen maken van flexibele arbeidskrachten. Daar was flexibele arbeid immers ooit voor bedoeld en dat doel zal bij het huidige wetsvoorstel (hoezeer het ook verbeteringen bevat) naar de inschatting van de commissie niet worden bereikt.
9. Hierna gaat de commissie in op de Wet meer zekerheid flexwerkers. Daarbij wordt de indeling naar de drie hoofdonderwerpen gevolgd in de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel:
 - I. Tijdelijke arbeid - art 667 en 668a;
 - II. Oproep / arbeidsomvang - art. 628aa, 628 ab, 628 ac, 628a;
 - III. Uitzendarbeid - art. 7:691 en art. 8 Waadi.
 - IV. Overgangsrecht

Reikwijdte

I. Tijdelijke arbeid – artikel 667 en 668a

Artikel 667

10. De commissie staat positief ten aanzien van het gelijk laten lopen van de tussenpozen zoals die worden gehanteerd in de Ragetlieregels en de ketenbepaling. De commissie verwijst verder naar haar overwegingen over het ontbreken van een voorgestelde overgangsregeling onder de paragraaf 'Overgangsrecht' (randnummer 93).

Artikel 668a

11. De nieuwe ketenbepaling voorziet in de volgende wijzigingen ten aanzien van de bestaande regeling:
- Een administratieve vervaltermijn van 5 jaar wordt ingesteld en de huidige tussenpoos van 6 maanden wordt geschrapt. Deze lange administratieve vervaltermijn geldt ook voor uitzendkrachten.
 - De mogelijkheid om bij cao van de ketenbepaling bij opvolgend werkgeverschap af te wijken voor wat betreft de *duur* zal worden geschrapt. Bij cao kan wel nog worden afgeweken van het *aantal* contracten voor opvolgend werkgevers.
 - De mogelijkheid om bij cao af te wijken van de ketenbepaling voor wat betreft duur en het aantal contracten, wordt afgeschaft.

Voor scholieren en studenten zal onder voorwaarden een tussenpoos van zes maanden blijven gelden en voor seizoenswerk blijven de bestaande mogelijkheden om de tussenpoos in te korten tot 3 maanden bestaan. De uitzonderingsgronden zoals die thans bestaan voor bijvoorbeeld bestuurders (lid 6 nieuw) en AOW'ers (lid 12), worden eveneens gehandhaafd.

12. De regering wenst met de nieuwe ketenbepaling draaideurconstructies te voorkomen. Hoewel uit de Wwz evaluatie blijkt dat minder werknemers te maken krijgen met draaideurconstructies, werkt 14% van de werkgevers sinds de Wwz echter nog steeds met een draaideurconstructie, zij het met een onderbreking van zes maanden. Verder blijkt dat een deel van de werkgevers uitwijkt naar externe inhuur, omdat de langere tussenpoos naar hun mening de flexibiliteit belemmert. Uit recent onderzoek naar de tussenpoos bij de ketenbepaling blijkt voorts dat er een piek ligt in terugkeer meteen na afloop van de wettelijke tussenpoos, wat erop wijst dat deze bewust wordt afgewacht. De regering denkt dat dit kan worden voorkomen als de wettelijke tussenpoos (aanzienlijk) wordt opgerekt. Dit ligt ten grondslag aan het voorstel uit te gaan van een lange administratieve vervaltermijn van vijf jaar, ook voor uitzendkrachten.

Lid 1

13. De onderbouwing van het nut en de noodzaak van een administratieve vervaltermijn van vijf jaar overtuigt de commissie niet. Volgens de MvT hebben werkgevers, met aansluiting bij de fiscale bewaartermijn van arbeidsovereenkomsten, nog voldoende officiële gegevens van werknemers om te controleren of en wanneer zij eerder in tijdelijke dienst bij hen hebben gewerkt. Dat argument geldt echter op elk ander moment gedurende de vijf jaar bewaartermijn ook en verklaart dus op zichzelf niet waarom aansluiting wordt gezocht bij de maximale termijn van vijf jaar. Bovendien geldt het bedoelde voordeel van de voorhanden zijnde administratie vooral in een simpele werkgever – werknemer verhouding. Wanneer derden partijen betrokken zijn bij de arbeidsverhouding (zoals bijvoorbeeld uitzendbureaus of opvolgend werkgevers) is de praktijk weerbarstiger en zal het “terugkijken” over een termijn van 5 jaar naar verwachting vaak niet goed uitvoerbaar zijn.
14. Wat betreft de doelmatigheid vraagt de commissie zich voorts af of het nagestreefde doel van meer zekerheid voor flexwerkers wel met deze maatregel wordt gediend. Bij de Wwz evaluatie hebben werkgevers immers aangegeven dat zij bij een langere tussenpoos zullen uitwijken naar externe inhuur. Om een dergelijk ongewenst effect te voorkomen stelt de regering voor om de lange administratieve vervaltermijn ook te laten gelden voor uitzendcontracten. De terminologie ‘externe inhuur’ zoals die wordt gehanteerd in de Wwz evaluatie is echter niet gedefinieerd, maar de opzet van de evaluatie lijkt daaronder alle

contractvormen te scharen, behoudens de eigen loonlijst van een werkgever. De commissie verwacht daarom dat een dergelijk ongewenst effect niet kan worden voorkomen met slechts het gelijktrekken van de lange administratieve vervaltermijn voor uitzendkrachten, indien niet bijvoorbeeld ook gelijktijdig de inzet van zelfstandigen verder wordt gereguleerd om een mogelijk waterbedeffect naar (schijn)zelfstandigheid te voorkomen. Sterker nog, de commissie sluit niet uit dat de voorgestelde verlenging van de tussenpoos leidt tot een toename van inzet als zelfstandige. Bij voorkeur zouden dergelijke maatregelen horend bij het overkoepelende thema van een gewijzigd arbeidsmarktbeleid dan ook als een totaalpakket worden gepresenteerd om de doelmatigheid in onderlinge samenhang te kunnen beoordelen, zoals ook het geval was bij de introductie van respectievelijk de Wwz en de WAB.

15. Dit geldt eens te meer nu dat uit dezelfde Wwz evaluatie blijkt dat als het gaat om de keuze voor wel of geen externe arbeid, het specialistische karakter van het werk (namelijk te specialistisch voor het eigen personeel) het belangrijkste vraagmotief is.¹ Voorts corrigeert de evaluatie de resultaten niet op de cao-uitzonderingen op de ketenbepaling, hetgeen mogelijk een vertekend beeld van de cijfers oplevert.
16. Bij de verlenging van de tussenpoos van drie naar zes maanden met de introductie van de Wwz, zou door het afsnijden van de WW-route nog een reële winst kunnen worden verwacht in de uitstromingscijfers, hetgeen het recente onderzoek naar de tussenpoos van de ketenbepaling ook (in beperkte mate) lijkt te suggereren, met daarbij de kanttekening dat uit de Wwz evaluatie blijkt dat het effect van de Wwz op de contractvorm per saldo beperkt is.² De vraag is of een dergelijke winst ook kan worden verwacht door slechts de termijn drastisch te verlengen, onder een andere titel. De langere administratieve vervaltermijn behelst namelijk mogelijk ook het risico van minder werkgelegenheid voor de betreffende werknemers gedurende vijf jaar, indien de maatregel niet ook de laatste 14% van de werkgevers (deels) tot een gedragswijziging weet te bewegen, hetgeen mogelijk sowieso een niet goed te bereiken groep betreft. Zo volgt uit de Wwz evaluatie dat ruim vier jaar na de introductie 8% van de werkgevers überhaupt nog niet op de hoogte is van de Wet werk en zekerheid.³
17. Bovendien zijn er situaties denkbaar waarbij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor zowel werkgever als werknemer onwenselijk kan zijn, bijvoorbeeld in branches waarin op projectbasis wordt gewerkt. Gedacht kan worden aan de culturele en creatieve sector, waaronder theaterproducties. Ook de werknemer kan in zo'n geval belang hebben bij het vrij kunnen bewegen tussen werkgevers, zonder met handen gebonden te zijn terwijl een nieuw project bij de werkgever moet worden afgewacht. Dit geldt eens te meer nu dat de inzet van oproepcontracten met hetzelfde wetsvoorstel eveneens verder aan banden wordt gelegd. Het is kortom niet gegeven dat de 'resterende' 14% van de werkgevers kwaadwillend een draaideurconstructie hanteren, noch dat zulks dat met aangescherpt beleid te sturen is. Verder laat figuur 3 van de MvT zien dat het gros (85%) van de draaideurconstructies plaatsvindt binnen 18 maanden na beëindiging van het totale contract, waarvan het grootste deel al binnen twee maanden (figuur 2.1 van de Wwz

¹ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.20.

² SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p.29.

³ SEO (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid*, p. 26.

evaluatie), waardoor zonder nadere toelichting onduidelijk blijft waarom niet had kunnen worden volstaan met een kortere administratieve vervaltermijn.

Samenloop transitievergoeding

18. In de transitievergoedingsregeling is thans bepaald dat voor de berekening van de transitievergoeding, een of meer voorafgaande arbeidsovereenkomsten tussen dezelfde partijen, die elkaar met tussenpozen van ten hoogste zes maanden hebben opgevolgd, worden samengeteld (art. 673 lid 4b BW). In het voorliggende wetsvoorstel is geen wijziging op voornoemde regeling voorgesteld, daar waar de termijn van zes maanden in andere met de ketenbepaling corresponderende wetsartikelen (zoals bijvoorbeeld de Ragetlieregeling) wel overeenkomstig zijn aangepast. De commissie gaat er derhalve vanuit dat het uiteenlopen van de gehanteerde termijnen voor het samentellen van de arbeidsovereenkomsten voor de ketenbepaling (60 maanden) en de transitievergoedingsregeling (6 maanden) zo door de regering is beoogd. Uitgaande van voornoemde aannamen signaleert de commissie dat uiteenlopende termijnen (en ook overigens de verdere aanscherping van de uitzonderingen op de nieuwe ketenbepaling) het administratieve proces voor werkgevers niet zullen vergemakkelijken.

Lid 11

19. Met inachtneming van de opmerkingen hiervoor, acht de commissie het positief dat de regering in haar voorstel rekening houdt met de bijzondere positie van studenten, scholieren en seizoensarbeiders. Voor het overige verwijst de commissie naar haar opmerkingen ten aanzien van de in art. 668a lid 11 nieuw gehanteerde definities en urennormen (randnummers 59 e.v. en 68).

II. Oproep / arbeidsomvang - artikel 628aa, 628ab, 628ac, 628a BW

Inleidende opmerkingen

20. Een van de doelen van het wetsvoorstel is de positie (de inleiding van de toelichting spreekt van "zekerheid") van oproepkrachten te versterken. Het wetsvoorstel vervangt in dat kader het oproepcontract door een basiscontract (hoewel uit artikel 628ac volgt dat oproepovereenkomsten mogelijk blijven, maar beperkt). Werknemers zouden daarmee binnen een flexibel contract toch voldoende zekerheden krijgen, terwijl werkgevers voldoende flexibiliteit wordt geboden om hun onderneming wendbaar te houden. Om dat te bereiken wordt onder meer in artikel 628aa bepaald dat in een arbeidsovereenkomst in de zin van het artikel de arbeidsomvang vastgelegd wordt als één aantal uren groter dan nul, per tijdseenheid van ten hoogste een jaar, en geeft artikel 628ab de mogelijkheid af te wijken van artikel 628aa door in een arbeidsovereenkomst een minimale en maximale arbeidsomvang overeen te komen (het zogenoemde basiscontract). Dat is dan aan voorwaarden gebonden:
- a) de tijdseenheid waarover de arbeidsomvang wordt vastgelegd bedragen ten hoogste een kwartaal;
 - b) de maximale arbeidsomvang is ten hoogste 130% van de minimale arbeidsomvang; en
 - c) de werknemer dient zich voor de uren die de minimale arbeidsomvang te boven gaan, maar niet meer bedragen dan de maximale arbeidsomvang, beschikbaar te houden voor het verrichten van arbeid.

21. Met artikel 628ac wordt vervolgens, als gezegd, toch de mogelijkheid geboden een oproepovereenkomst aan te gaan. Van een oproepovereenkomst is dan sprake als:
- a) de werknemer, in afwijking van artikel 628, lid 1, geen recht heeft op het naar tijdruimte vastgestelde loon, indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht, of
 - b) in afwijking van artikel 628aa, lid 1 en 2, onder a,
 1. de arbeidsomvang niet is vastgelegd als één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van ten hoogste een maand, of;
 2. waarbij de omvang van de arbeid niet als één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van ten hoogste een jaar is vastgelegd en het recht op loon gelijkmatig is verspreid over die tijdseenheid;en geen sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 628ab.
22. Artikel 628a beoogt een uitzondering voor scholieren en studenten te geven voor zowel het basiscontract (artikel 628aa) en de loondoorbetalingsplicht. Het argument daarvoor is dat voor studenten en scholieren niet werk, maar studie en scholing hoofdactiviteit is. Anderzijds wil de regering tijdens de school- en studieperiode studenten en scholieren de mogelijkheid geven hun eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten.
23. De commissie is van mening dat hiermee een relatief ingewikkeld stelsel wordt gecreëerd waarbij niet altijd op het eerste gezicht helder is hoe de verschillende artikelen en de daarin opgenomen vereisten zich tot elkaar verhouden. Met name de in de artikelen opgenomen verwijzingen naar (de) andere artikelen (bijvoorbeeld om uitzonderingssituaties te duiden en te regelen), komen de leesbaarheid niet ten goede. De vrees bestaat dat niet juridisch geschoolden veel moeite zullen hebben de teksten (bij eerste lezing) te begrijpen. Hoewel de commissie er begrip voor heeft dat de aan de orde zijnde materie niet eenvoudig in wettekst is om te zetten, moet voorkomen worden dat een onleesbaar geheel ontstaat. De commissie beveelt aan daar nadere aandacht aan te besteden.

Sociaalverzekeringsrechtelijke aspecten

Loonuitsluitingsbeding en het basiscontract

24. Als gezegd wordt als vervanging van het huidige oproepcontract het basiscontract ingevoerd. In een basiscontract is het niet mogelijk om een loonuitsluitingsbeding op te nemen.
25. De commissie is positief over de afschaffing van het loonuitsluitingsbeding. Dit komt de inkomenszekerheid van werknemers ten goede. Onder de huidige wetgeving is het namelijk mogelijk dat een werknemer tussen wal en schip valt in die zin dat recht op loon noch op een (Ziektewet-)uitkering bestaat. Vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep is dat het aan de wetgever is om deze lacune te dichten (zie bijvoorbeeld CRvB 16 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2426). Deze lacune is met invoering van het basiscontract gedicht.

Premie WW

26. Met invoering van de Wab is de premiedifferentiatie in de WW veranderd. Kort gezegd is de premie niet langer afhankelijk van het sectorfonds waaronder de werkgever valt, maar van de aard van de arbeidsovereenkomst. Ter beantwoording van de vraag of de hoge dan

wel de lage premie geldt is onder meer het Besluit nadere regels oproepovereenkomsten (Stb. 2019/233) van belang.

27. Al snel na de invoering van de Wab bleek van diverse onduidelijkheden rond de uitleg van verschillende begrippen in laatstbedoeld besluit. In november 2021 heeft de toenmalige minister toegezegd het besluit WFSv en het Besluit nadere regels oproepovereenkomsten op deze (en ook overigens nog andere bij Wab-onderwerpen) gebleken knelpunten te wijzigen. Dit om werkgevers meer flexibiliteit te geven om in meer gevallen gebruik te kunnen maken van de lage premie. Bij brief van 7 juni 2023 (2023-0000220184) van de huidige minister is echter besloten dat het te complex is om de voorgestelde wijzigingen uit te voeren. De toename van de complexiteit zou ertoe leiden dat de begrijpelijkheid en daarmee ook het draagvlak van de regelgeving afnemen en dat werkgevers meer fouten gaan maken bij de loonaangifte. In dat kader is opvallend dat de wetgever thans een zo mogelijk nog complexer wetsvoorstel lanceert. Dat baart de commissie zorgen.

Opmerkingen naar aanleiding van de wetteksten

Artikel 628aa

Lid 1

28. Bepaald is dat de arbeidsomvang "in" de arbeidsovereenkomst moet worden vastgelegd. Dat betekent dat vastlegging niet in een ander document kan geschieden, zo maakt de toelichting duidelijk:

"Met het vastleggen van de arbeidsomvang in een arbeidsovereenkomst wordt bedoeld dat het vastleggen (...) in de arbeidsovereenkomst zelf geschiedt."

29. Het vastleggen van de arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst leidt ertoe dat partijen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst moeten nadenken over de arbeidsomvang. De woorden "wordt vastgelegd" lijken daarbij te betekenen dat de arbeidsovereenkomst schriftelijk moet worden aangegaan. Beide voorwaarden zijn aan te bevelen. Het artikel stelt evenwel niet met zoveel woorden de eis van schriftelijkheid. Als deze eis geldt – waar het op lijkt – ligt voor de hand die eis expliciet te stellen. Te meer omdat voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst in zijn algemeenheid niet de eis van schriftelijkheid geldt.

Nota bene 1: als de eis van schriftelijkheid geldt, zou die eis ook kunnen gaan gelden voor de 'gewone' arbeidsovereenkomst. Een arbeidsovereenkomst in de zin van 610 BW waarbij is overeengekomen dat de werknemer bijvoorbeeld 40 uur per week werkt, voldoet immers aan de beschrijving van lid 1. Lid 4 van artikel 628aa bepaalt echter dat bij AMvB "nadere regels (worden) gesteld over welke overeenkomsten worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst in de zin van dit artikel." Bij het formuleren van deze nadere regels dient naar de mening van de commissie voor dit punt aandacht te bestaan opdat duidelijk wordt voor welke arbeidsovereenkomsten de schriftelijkheidseis geldt en voor welke niet.

Nota bene 2: als het niet de bedoeling is de eis van schriftelijkheid te stellen, doet de vraag zich voor hoe partijen dan de arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst kunnen vastleggen.

30. Dat de arbeidsomvang in de arbeidsovereenkomst moet worden vastgelegd roept overigens de vraag op hoe partijen aanpassing van de arbeidsomvang kunnen regelen. Is daarvoor vereist dat een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt aangegaan, of kan worden

volstaan met een addendum waarbij partijen expliciet bepalen dat dit addendum onderdeel is van de arbeidsovereenkomst? Het laatste zou naar het oordeel van de commissie moeten volstaan. Raadzaam is dit in de toelichting op te nemen.

31. Vastlegging van de arbeidsomvang geschiedt als één aantal uren groter dan nul, per tijdseenheid van ten hoogste een jaar. De woorden "ten hoogste" maken duidelijk dat de arbeidsomvang ook per kortere tijdseenheid dan een jaar kan worden vastgesteld. Expliciet is toegelicht dat tijdseenheden van langer dan een jaar niet mogelijk zijn. De toelichting noemt verder expliciet dat met *één aantal uren* per tijdseenheid wordt bedoeld dat per tijdseenheid slechts *één arbeidsomvang* mag gelden en dat nog steeds sprake is van één arbeidsomvang als dat per maand verschilt. Het is bijvoorbeeld toegestaan dat in de maanden januari t/m maart een arbeidsomvang van 32 uur per week geldt en in overige maanden van het jaar een arbeidsomvang van 28 uur per week. Volgens de toelichting geldt dan per tijdseenheid van een maand steeds één arbeidsomvang. Dit lijkt erop te wijzen dat niet mogelijk is om de arbeidsomvang als één aantal uren per maand vast te leggen en vervolgens maandelijks verschillende aantallen arbeidsuren *vast te stellen*. De verschillende arbeidsomvangs per (kalender)maand dienen dan bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst vastgelegd te worden. Dit geeft binnen de strikte regeling een zekere mate van flexibiliteit bij de inzet van de werknemer en de mogelijkheid te anticiperen op 'drukke' en 'rustige' werkperiodes.

Lid 2

32. Lid 2 heeft tot doel zeker te stellen dat voor de werkgever als langste betaalperiode één maand geldt als de arbeidsomvang is vastgelegd per tijdseenheid van meer dan een maand, waarbij het loon elke maand evenveel moet zijn (de a-voorwaarde). De werknemer verkrijgt daarmee inderdaad de beoogde en gewenste inkomenszekerheid.
33. Als tweede verplichting voor de werkgever geldt dat hij ervoor moet zorgen dat steeds voor ten minste een kwartaal de werknemer "een bepaalde mate van zekerheid" heeft over wanneer deze zich beschikbaar dient te houden voor het verrichten van de arbeid (de b-voorwaarde). De vraag is wanneer is voldaan aan het criterium 'een bepaalde mate van zekerheid'. De bij het artikellid gegeven toelichting noemt dat de bepaalde mate van zekerheid kan worden uitgedrukt in een percentage van de contracturen of van de voltijdswaak, of door de werknemer aan te wijzen niet beschikbare dagen of uren. Het gebruik van het woord "kan" lijkt in te houden dat de mate van zekerheid ook op een andere wijze kan worden gegeven, maar de vraag is dan op welke. Het is daarom aan te bevelen de relatief vage formulering "een bepaalde mate van zekerheid" te schrappen en in de plaats ervan een concrete (informatie)verplichting voor de werkgever op te nemen.
34. De vraag is ook *op welk moment* de bepaalde mate van zekerheid moet worden gegeven. De wettekst noemt geen (uiterst) tijdstip. Het zou passen bij de gedachte bij de bepaling dat wel te noemen. De werknemer kan zich dan daadwerkelijk voorbereiden op wat mogelijk van hem verlangd wordt. Opvallend is dat ook de toelichting geen indicatie geeft.
35. In het midden blijft of de bepaalde mate van zekerheid mondeling kan worden gegeven, of dat schriftelijke of elektronische bevestiging is vereist. Om voor de hand liggende redenen heeft het de voorkeur te kiezen voor het laatste. Dat zou ook in lijn zijn met de opgaveverplichting van artikel 628ab lid 2.

36. Onduidelijk is welk rechtsgevolg het niet naleven van de b-voorwaarde heeft. Ten aanzien van de a-voorwaarde kan worden beargumenteerd dat het gevolg van niet naleving is dat de werknemer gewoon aanspraak heeft op maandelijkse loonbetaling. Een overeenkomstig gevolg lijkt niet mogelijk bij niet naleving van de b-voorwaarde. Denkbaar is wel dat de werkgever de werknemer dan niet kan verwijten niet beschikbaar te zijn, maar dat doet geen recht aan het kennelijke idee achter de bepaling dat het de werknemer is die een bepaalde mate van zekerheid moet worden gegeven.

Lid 4

37. Als opgemerkt dient nader bepaald te worden op welke arbeidsovereenkomsten het artikel van toepassing is, waarmee ook duidelijk is voor welke overeenkomsten de schriftelijkheidseis geldt (als die eis geldt).

Lid 5

38. Is geen arbeidsomvang vastgesteld als één aantal uren groter dan nul, dan wordt de arbeidsomvang geacht te zijn overeengekomen van de gemiddelde arbeidsomvang per week in de drie voorafgaande maanden indien de arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd. Daarbij geldt dat altijd minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week wordt geacht te zijn overeengekomen.
39. Is niet in geschil dat geen arbeidsomvang is vastgelegd (of een arbeidsomvang van nul uren) dan geven de woorden "wordt geacht" aan dat de werknemer hoe dan ook recht heeft op loon over het in dat geval geldende aantal uren. Anders dan bij artikel 610b is dus geen sprake van een weerlegbaar rechtsvermoeden. Dat maakt de positie van partijen – meer in het bijzonder de aanspraken van de werknemer – direct helder, wat valt te prijzen. De regel kan er evenwel toe leiden dat de werkgever betwist dat geen (of een arbeidsomvang van nul uren) is vastgelegd. Blijkens de toelichting bij het artikel dient de werknemer dan te bewijzen dat geen arbeidsomvang is vastgelegd (of één van nul uren), waarvoor de werkgever tegenbewijs kan leveren. Verwacht mag worden dat dergelijke geschillen niet vaak zullen voorkomen, omdat in de meeste gevallen uit de tekst van de arbeidsovereenkomst zal blijken of wel of niet een arbeidsomvang is vastgelegd en voor welk aantal uren. Het is echter mogelijk dat de desbetreffende bepaling onduidelijk is opgesteld, in welk geval de bewijslast bij de werknemer ligt. Dit roept de vraag op of dit past bij de beschermingsgedachte die uit het artikel spreekt. Bovendien bepaalt artikel 655 dat, kort gezegd, de werkgever verplicht is de werknemer duidelijk te informeren over de arbeidsvoorwaarden. Ook is het de vraag hoe de bewijspositie van de werknemer zich verhoudt tot artikel 610b en de daar geregelde bewijslastverdeling. Voorstelbaar is dat wordt gekozen voor een bewijslastverdeling die daarmee meer in lijn is.
40. Gesproken wordt van "in de drie voorafgaande maanden", maar de vraag is voorafgaand aan wat/welke periode. Het direct op het citaat volgend deel van de zin ("indien de arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd") geeft geen duidelijkheid, ook omdat dat deel kan worden gelezen als voorwaarde voor toepasselijkheid van de regel. Verduidelijking is aan te bevelen. Is bijvoorbeeld bedoeld aan te sluiten bij artikel 7:610b?
41. Niet is bepaald dat niet ten nadele van de werknemer van het artikel mag worden afgeweken, zoals wel is gebeurd bij artikel 628ab (zie lid 12). De vraag is of dit bewust is gebeurd, of dat sprake is van een ommissie. Het ontgaat de commissie in ieder geval

waarom van artikel 628ab niet ten nadele van de werknemer mag worden afgeweken en dat niet zou gelden voor artikel 628aa (en overigens artikel 628ac). Als afwijking ten nadele van de werknemer niet mogelijk is, heeft het hoe dan ook de voorkeur dit expliciet te noemen, zoals is gedaan met artikel 628ab.

Artikel 628ab

Lid 1

42. Bepaald is dat afgeweken kan worden van de voorwaarden genoemd in artikel 628aa, lid 1, door in een arbeidsovereenkomst een minimale en een maximale arbeidsovereenkomst overeen te komen, mits:
- a) de tijdseenheid waarover de arbeidsomvang worden vastgelegd ten hoogste een kwartaal bedraagt;
 - b) de maximale arbeidsomvang ten hoogste 130% van de minimale arbeidsomvang bedraagt;
 - c) de werknemer voor de uren die de minimale arbeidsomvang te boven gaan, maar niet meer bedragen dan de maximale arbeidsomvang, zich beschikbaar moet houden voor het verrichten van arbeid.
43. Ten aanzien van de voorwaarden genoemd onder b) kan de vraag worden gesteld waarom is gekozen voor het percentage van 130. Als maximale arbeidsomvang lijkt dit relatief laag ten opzichte van de minimale (gegarandeerde) arbeidsomvang. Blijkens de toelichting is met het stellen van de 130%-norm aangesloten bij de thans geldende ratio van 30% overwerk die gebruikt wordt binnen de herzieningssituatie premiedifferentiatie WW. De norm geldt volgens de toelichting verder ook nu als een redelijke ratio voor de extra flexibiliteit die van een werknemer gevraagd kan worden. Daarbij komt dat een eenduidige norm makkelijker hanteerbaar is voor uitvoerders als de Belastingdienst en het UWV. Tot slot zou uit beleidsvoorbereidende gesprekken met sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van oproepkrachten, zijn gebleken dat de norm van 130% een haalbare norm is.
44. Ondanks deze toelichting komt de keuze voor de norm van 130% arbitrair voor. Er bestaat begrip voor het idee dat een maximum aan het tussen partijen overeen te komen maximum aantal uren moet worden gesteld, maar als partijen ervoor kiezen te werken op basis van een 'min/max-contract' is voorstelbaar dat zij zich door de nu gestelde norm te zeer beperkt voelen. Aan te bevelen is dan ook nader onderzoek te doen naar welke marge in zijn algemeenheid door partijen als werkbaar wordt ervaren. Hoe dan ook is gewenst dat verduidelijkt wordt waarom de in de toelichting genoemde beleidsvoorbereidende gesprekken voldoende zekerheid geven dat (voor alle sectoren) kan worden volstaan met de nu gekozen norm van 130%.
45. Ten aanzien van de voorwaarde onder c) geldt dat als niet wordt overeengekomen dat de werknemer zich voor de daar bedoelde uren beschikbaar moet houden, geen rechtsgeldige afwijking van artikel 628aa, lid 1, tot stand is gekomen en artikel 628ab dus niet van toepassing is. Daarmee doet zich als alternatief voor de overeenkomst waarbij een vast aantal uren wordt overeengekomen met verplichting voor de werknemer om overwerk te verrichten. De omvang daarvan is niet strikt genormeerd (getoetst zal worden aan het goedwerkgeverschap en goedwerknemerschap, artikel 611) en kan meer bedragen dan 30% van de overeengekomen arbeidsomvang. (Overigens dient artikel 13a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in acht worden genomen.)

Lid 2

46. Bepaald is dat de werkgever verplicht is uiterlijk een week na aanvang van de werkzaamheden opgave te verstrekken van de dagen en uren waarop de werknemer verplicht kan worden om arbeid te verrichten. De vraag is waarom deze opgave moet worden gedaan uiterlijk een week na aanvang van de werkzaamheden. Dat kan er immers toe leiden dat de werknemer, na het ontvangen van de opgave, moet melden dat hij op genoemde dagen en uren niet beschikbaar is. Dat lijkt hem dan niet te kunnen worden verweten omdat hij er in redelijkheid geen rekening mee heeft kunnen houden. Het plaatst de werknemer hoe dan ook in een ongewenste afhankelijke positie. Het is overigens de vraag wat het rechtsgevolg is als de werknemer, na ontvangst van de opgave, moet medelen dat de opgave voor hem onmogelijke dagen en uren kent. Praktischer is dat wordt bepaald dat de opgave vóór aanvang van de werkzaamheden moet worden gedaan en dan op zodanig moment dat de werknemer met die opgave feitelijk rekening kan houden. Een en ander zal er overigens toe moeten leiden dat artikel 655 lid 3 op dit punt wordt aangepast.

Lid 3

47. De verplichting voor de werkgever om steeds voor ten minste een kwartaal de werknemer een bepaalde mate van zekerheid te geven over wanneer hij zich beschikbaar dient te houden voor het verrichten van de arbeid (artikel 628aa lid 2), is door deze bepaling uitgesloten. De vraag is waarom. Ook in het kader van een basiscontract kan bij de werknemer behoefte bestaan aan deze bepaalde mate van zekerheid, naast die van lid 2. Al is het maar omdat de bepaalde mate van zekerheid is gerelateerd aan een specifieke periode, een kwartaal.

Leden 4 t/m 6

48. Deze bepalingen gelden thans reeds op grond van artikel 628a.

Leden 7 t/m 12

49. Als het in lid 7 bedoelde aanbod voor een aangepaste arbeidsomvang is gedaan en aanvaard, is de vraag of nog sprake is van een basiscontract. Hoewel de bepaling spreekt van een aanbod voor een "aangepaste" arbeidsomvang, lijkt aanvaarding in te houden dat voortaan sprake is van een arbeidsovereenkomst met een vaste arbeidsomvang (vgl. het huidige artikel 628a lid 5). Hetzelfde geldt voor het geval het verplichte aanbod niet is gedaan (lid 10): de werknemer heeft dan recht op loon over de arbeidsomvang die aangeboden had moeten worden.
50. Het is aan te bevelen dat de wetgever hierover helderheid verschaft. Is met "aangepaste arbeidsomvang" iets anders bedoeld dan: vaste arbeidsomvang? Of is het zo dat dat de aangepaste arbeidsomvang inhoudt een verhoging van het eerder overeengekomen minimum aantal uren, al dan niet met – naar evenredigheid van de afgesproken norm (van maximaal 130%) - verhoging van het maximum aantal uren?

Artikel 628ac*Lid 1*

51. De in dit lid genoemde criteria komen grotendeels overeen met de huidige criteria opgenomen in artikel 628a lid 9.

Lid 2

52. De redactie van dit lid lijkt niet aan te sluiten bij de rest van het artikel. De bepaling stelt dat het eerste lid alleen van toepassing is indien aan de in het artikellid genoemde voorwaarden is voldaan. Dit zijn limitatieve mogelijkheden voor uitzonderingssituaties. Het komt erop neer dat het tweede lid bepaalt wanneer de in lid 1 gegeven definitie van oproepovereenkomst van toepassing is. Het lijkt erop dat bedoeld is te bepalen dat een oproepovereenkomst alleen kan worden aangegaan als de in lid 2 genoemde uitzonderingssituaties zich voordoen.

Nota bene: de artikelsgewijze toelichting gaat uit van een andere indeling van het artikel. De toelichting merkt op dat in het tweede lid bepaalde regels op de oproepovereenkomst van overeenkomstige toepassing worden verklaard, maar die regels worden genoemd in lid 3.

Lid 3

53. De hier opgenomen regels gelden reeds op grond van het huidige artikel 628a. Als gezegd, de artikelsgewijze toelichting vermeldt ten onrechte dat deze regels zijn opgenomen in lid 2.

Artikel 628a

54. De commissie heeft kennisgenomen van het voornemen om – kort samengevat – de nieuwe wetgeving niet van toepassing te laten zijn op minderjarigen, scholieren en studenten (zoals gedefinieerd in de wet). Als bijzondere voorwaarde geldt dat deze groep werknemers op jaarbasis niet meer werkt dan gemiddeld 16 uur per week. Als daaraan voldaan is, zal voor deze groep werknemers onder meer de ketenregeling niet gelden (bij een werknemer jonger dan 18 jaar) dan wel (indien de werknemer ouder is dan 18 jaar en scholier of student is volgens de wettelijke definitie) zal de huidige onderbrekingstermijn van 6 maanden bij de ketenbepaling blijven gelden. In aanvulling daarop blijft het eveneens mogelijk om met minderjarigen, scholieren en/of studenten onder meer oproepovereenkomsten, nul-uren overeenkomsten en/of basiscontracten (zonder de voorgestelde bandbreedte van 130 %) aan te gaan. Het voorafgaande zou volgens het wetsvoorstel in artikel 628a nieuw zijn uitgewerkt.
55. De commissie onderschrijft in beginsel het uitgangspunt zoals in het vorig randnummer uitgewerkt. Het gaat immers doorgaans om “bijbanen” bij een groep werknemers die veelal voor hun levensonderhoud niet afhankelijk zijn van de inkomsten uit deze bijbanen. Toch vraagt de commissie aandacht voor het feit dat – zoals in de MvT terecht is opgemerkt – er ook een grote groep werknemers is die onder de werkingsfeer van 628a valt en waarvoor de inkomsten wel degelijk wezenlijk zijn voor hun levensonderhoud. Daaraan kan worden toegevoegd dat zelfs al zou het om een bijbaan gaan, discutabel is dat de betreffende werknemer minder rechtsbescherming zou moeten genieten enkel en alleen omdat hij voor zijn levensonderhoud niet afhankelijk zou zijn van de inkomsten uit een bijbaan.

Lid 1

56. In lid 1 wordt vermeld dat 628a van toepassing is op een minderjarige, student of scholier die ten hoogste 16 uur per week werkt. In de MvT op het wetsvoorstel wordt vermeld dat dit weekgemiddelde op jaarbasis berekend dient te worden. Het verdient aanbeveling dit aan het wetsartikel toe te voegen om misverstanden te voorkomen.

57. Daarnaast is bij het lezen van de toelichting niet duidelijk hoe omgegaan moet worden met het begrip “op jaarbasis”. Welke referteperiode wordt bedoeld? Wat geldt indien er enkele opeenvolgende jaren werkzaamheden verricht worden? Wordt aangesloten bij het aanvangstijdstip van de arbeidsovereenkomst en wordt op basis daarvan iedere 12 maanden het gemiddelde per week berekend?
58. Omdat de regelgeving rondom de minderjarigen, scholieren en studenten volledig gebaseerd is op dit urenaantal is het zeer aan te bevelen in de wettekst heldere criteria op te nemen. Ieder misverstand moet voorkomen worden nu de gevolgen immers groot zijn als de arbeidsovereenkomst met een werknemer onverhoopt niet onder de minderjarigen, scholieren- en/of studentenregeling valt.

Lid 1 sub c in combinatie met lid 2

59. Onder lid 1 sub c wordt gedefinieerd dat een werknemer student is voor de duur dat zijn bewijs van inschrijving als bedoeld in lid 2 is afgegeven. In lid 2 wordt vermeld dat het begrip student als bedoeld in lid 1 sub c daar nader uitgewerkt wordt. In lid 2 staat echter vermeld dat een student als bedoeld in lid 1 sub c een persoon is die bij een nader omschreven instelling als student staat ingeschreven. De definities van het begrip student in lid 1 en lid 2 zijn dus niet gelijk aan elkaar. Daarnaast kunnen de tijdstippen waarop de in lid 1 dan wel lid 2 genoemde situaties aan de orde zijn parallel lopen maar dat hoeft uiteraard niet steeds het geval te zijn.
60. In de MvT is aan deze situatie (lees: de tijdstippen waarop genoemde situaties aan de orde zijn, zijn niet steeds identiek) aandacht besteed door op te merken dat een werkgever een student voor de duur van het studiejaar waarvoor het bewijs van inschrijving geldt op oproepbasis kan laten werken. De toelichting heeft met het oog daarop zelfs vermeld dat het dus niet relevant is of een student gedurende de periode waarvoor hij het bewijs van inschrijving ontvangen heeft eerder stopt met zijn studie of eerder afstudeert (en zich eerder laat uitschrijven). Leidend zou volgens de MvT namelijk niet de daadwerkelijke inschrijving zijn maar de duur van het bewijs van inschrijving dat is afgegeven.
61. Het advies van de commissie is dan ook om uitsluitend in lid 2 het begrip “instelling” te definiëren en de definitie van de student in lid 2 of te laten vervallen of te volstaan met een verwijzing naar hetgeen in lid 1 sub c over het begrip student is opgemerkt.
62. Dit is mede relevant omdat in lid 8 van 628a vermeld wordt dat vanaf het moment waarop de werknemer niet meer voldoet aan de voorwaarden in lid 1 (die uitgewerkt worden in lid 2) de arbeidsovereenkomst met onmiddellijke ingang een arbeidsovereenkomst is als bedoeld in 628ab met alle gevolgen van dien.
- Lid 7*
63. Hierin wordt bepaald dat ingeval 628a van toepassing is op de arbeidsovereenkomst, van lid 1 en lid 2 van artikel 628aa kan worden afgeweken. De commissie gaat ervan uit dat het gevolg daarvan is dat afwijking van 628ab eveneens mogelijk is (als het meerdere mag, mag het mindere ook). Klopt die veronderstelling?
64. De commissie vraagt zich dit zekerheidshalve af omdat in lid 7 van 628a de andere wetsartikelen (zoals bijvoorbeeld 628ab) niet afzonderlijk worden benoemd. Daardoor zou wellicht naar de letter van de wet betoogd kunnen worden dat bijvoorbeeld artikel 7:628ab

BW (onder meer de bepalingen over het basiscontract met een bandbreedte van maximaal 130%) wel van toepassing is op een arbeidsovereenkomst die onder de werkingssfeer van 628a BW valt. Dit geldt temeer omdat in de wetsartikelen (dan wel leden daarvan) die volgens de commissie niet van toepassing zijn op de arbeidsovereenkomsten als bedoeld in 628a (denk aan onder meer opnieuw 628ab lid 1) bepalingen ontbreken waarin dit afzonderlijk vermeld wordt.

65. De commissie is zich ervan bewust dat het mogelijke betoog zoals door haar hier is opgemerkt niet strookt met de MVT op het wetsvoorstel. Daarin wordt immers bij herhaling vermeld dat op de arbeidsovereenkomst met bijvoorbeeld een student de nieuwe bepalingen over onder meer het basis-contract met de bijbehorende bandbreedte (en naar de commissie aanneemt evenmin het niet weerlegbare rechtsvermoeden uit de nieuwe wetgeving) niet van toepassing zijn.
66. Om onduidelijkheden te voorkomen adviseert de commissie echter om hetzij in bijvoorbeeld 628ab en volgende op te nemen welke leden niet van toepassing zijn op overeenkomsten die vallen onder de werkingssfeer van 628a nieuw dan wel (hetgeen de voorkeur heeft van de commissie) in artikel 628a de (leden van de) artikelen op te sommen die niet van toepassing zijn op de arbeidsovereenkomst met een werknemer die onder de werkingssfeer van 628a valt.
- 668a lid 11 nieuw*
67. Zoals hiervoor opgemerkt zal de ketenregeling niet van toepassing zijn bij een arbeidsovereenkomst met minderjarigen, scholieren en studenten zoals bedoeld in de wet. De tussenpoos van 6 maanden in plaats van 5 jaar zal blijven gelden. Het nieuwe lid 11 tracht dit wettelijk te regelen. De commissie onderstreept dit uitgangspunt maar heeft bij de tekst van het nieuwe wetsvoorstel enkele opmerkingen.
68. De uitzondering in 668a lid 11 nieuw is volgens de concepttekst uitsluitend van toepassing als de werknemer ten hoogste 12 uur per week werkzaamheden verricht. Dit uren-aantal stemt niet overeen met het uren-aantal dat een student een bijbaan mag hebben (maximaal 16 uur per week) als bedoeld in 628a. In de praktijk zullen deze verschillen veel verwarring oproepen. De commissie stelt dan ook voor het uren-aantal van 12 uur per week te vervangen door 16 uur per week met ook hierbij opnieuw de kanttekening dat het gemiddelde waarover de 16 uur per week moet worden vastgesteld (op jaarbasis) ook hier moet worden vermeld. De commissie verwijst naar hetgeen zij bij haar opmerkingen bij lid 1 van artikel 628a lid 1 heeft vermeld.
69. Voor de definitie van student wordt in 668a lid 11 nieuw verwezen naar 628a lid 2. Zoals hiervoor vermeld wordt de student in lid 2 gedefinieerd als de persoon die ingeschreven staat bij de daar benoemde instelling terwijl de tekst van het wetsvoorstel (net als 628a lid 1 sub c) ervan uitgaat dat de huidige wetgeving blijft gelden voor de periode dat het bewijs van inschrijving is afgegeven. De commissie adviseert de begrippen op elkaar aan te passen.
70. In het huidige lid 11 van 668a (na invoering van het wetsvoorstel lid 10) is een regeling opgenomen voor werknemers jonger dan 18 jaar. Daarin wordt nu nog vermeld dat de ketenregeling niet geldt indien de werknemer jonger dan 18 jaar ten hoogste 12 uur per week werkt. Het voorstel voor het nieuwe 668a suggereert dat behalve de nummering op

dit onderdeel geen wijziging plaatsvindt. Hetgeen de commissie eerder heeft opgemerkt over dit uren aantal bij een student geldt ook op dit onderdeel; het is aan te bevelen om het uren aantal af te stemmen op het uren aantal van 628a met eveneens heldere criteria voor de wijze waarop de 16 uur per week berekend dienen te worden.

III. Uitzendarbeid – artikel 691 en artikel 8 Waadi

Inleidende opmerkingen

71. De regering wil de werkzekerheid van uitzendkrachten verbeteren door Fase A wettelijk vast te leggen op 52 weken en Fase B te verkorten naar 2 jaar. Bij uitzenden in de eerste 52 weken (fase A) blijft het uitzendregime bestaan. Dit betekent dat een werkgever tijdens fase A een onbeperkt aantal tijdelijke contracten kan afsluiten, een uitzendbeding kan opnemen (waardoor het contract beëindigd wordt als het inlenende bedrijf de opdracht stopt) en de loondoorbetalingsplicht kan uitsluiten (waardoor werknemers niet betaald worden als er geen werk is).
72. Verder wenst de regering concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen bij werknemers die ter beschikking worden gesteld, waaronder uitzendkrachten. Het totaal aan arbeidsvoorwaarden moet voor deze werknemers ten minste gelijkwaardig zijn ten opzichte van werknemers die direct in dienst zijn bij de inlener. Bij cao kan geregeld worden dat loon en overige vergoedingen gelijkwaardig zijn. Essentiële arbeidsvoorwaarden, zoals loon en overige vergoedingen kunnen niet worden uitgeruild tegen andere arbeidsvoorwaarden.
73. De Commissie Borstlap signaleerde al dat het bij flexwerk steeds minder uitsluitend lijkt te gaan om het opvangen van 'piek en ziek'. Flexibel werk vormt een manier om structureel op arbeidskosten te besparen en is steeds minder een opstap naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het percentage uitzendkrachten dat doorstroomt naar een contract voor onbepaalde tijd is tussen 2007 en 2017 afgenomen van 27 procent naar zestien procent. De commissie staat positief tegenover het beoogde doel van het wetsvoorstel, het verminderen van de 'structurele tijdelijkheid', en tegenover het streven de positie van uitzendkrachten te verbeteren door niet langer concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen uitzendkracht en werknemer toe te staan en de meest onzekere uitzendfasen te verkorten.
74. Door de verplichting tot gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen dat ter beschikking stellen van arbeidskrachten een goedkopere vluchtroute is. Uitzendarbeid zal op het gebied van arbeidsvoorwaarden niet langer goedkoper zijn dan het aannemen van eigen personeel. Daardoor ontstaat echter eens te meer de vrees van het al eerder genoemde waterbedeffect: werkgevers zullen hun flexibele schil naar verwachting meer willen faciliteren met het inhuren van zelfstandige ondernemers. De commissie mist hier opnieuw de concretisering van de plannen om duidelijkheid te verschaffen over de scheidslijn tussen zelfstandigen en werknemerschap.
75. Het is te verwachten dat de uitzendkracht die na drie jaar niet meer kan werken voor uitzendbureau 1, weer volledig opnieuw begint in fase A met het onzekere uitzendbeding bij uitzendbureau 2. De inlener kan er immers voor kiezen geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden omdat hij behoefte houdt aan flexibiliteit. De commissie onderschrijft dat de onzekere positie van de uitzendkracht van 5,5 jaar wordt teruggebracht

naar 3 jaar, maar is sceptisch over de vraag of dat dan vervolgens zal leiden tot een vast dienstverband bij uitzendwerkgever of inlener.

Artikel 691

Lid 1

76. Ten aanzien van de tussenpoos verwijst de commissie naar haar bij de bespreking van de aanpassing van de ketenbepaling uitgesproken twijfel aan nut en noodzaak van een administratieve vervalttermijn van vijf jaar. Het terugkijken in administratie over een periode van vijf jaar is vooral bij arbeidsverhoudingen met derden partijen (inleners, opvolgend werkgevers) naar verwachting niet goed uitvoerbaar (randnummer 13).

Lid 8

77. In Artikel I onderdeel N subonderdeel 4 van het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de eerste 52 weken en de periode daarna. Er is feitelijk dus geen onderscheid in de fases aangebracht. De toelichting vermeldt dat aansluitend op fase A voor het uitzenden wettelijk een aangepaste fase B gaat gelden van maximaal zes tijdelijke contracten. De bedoeling is dus fase B te verkorten tot 6 contracten in 2 jaar, maar door voorgestelde tekst van 690 lid 8 zijn de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in fase A niet uitgezonderd van de keten van lid 8. Het is aan te bevelen in de tekst (duidelijker) tot uitdrukking te brengen dat lid 8 een aanpassing is van artikel 668a. Dan is duidelijk dat de keten van lid 8 eerst van toepassing is na afloop van de termijn van 52 weken uit lid 1.

Artikel 8 Waadi

78. Het huidige gelijke behandelingsvoorschrift in artikel 8 van de Waadi ziet alleen op de primaire en niet op de secundaire arbeidsvoorwaarden. Bovendien kan bij cao van inlener of uitlener worden afgeweken. Niet alle arbeidsvoorwaarden zijn tenminste hetzelfde. Dit maakt het inlenen van arbeidskrachten goedkoper voor de inlener dan het in dienst nemen.
79. Loon en overige vergoedingen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en de geldende regelingen over arbeids- en rusttijden moeten ten minste dezelfde zijn ten opzichte van werknemers in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener. Op dit punt wijzigt de wet niet. Ten aanzien van de overige arbeidsvoorwaarden wordt voorgesteld om te bepalen dat deze ten minste gelijkwaardig moeten zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie bij de inlener. De invulling van wat gelijkwaardig is, dient te worden vastgelegd in de cao of de uitzendovereenkomst.
80. Bij cao van de uitlener kan een ten minste gelijkwaardig totaal aan arbeidsvoorwaarden worden afgesproken, waar loon en overige vergoedingen en de regelingen over arbeids- en rusttijden eveneens ten minste gelijkwaardig dienen te zijn. Afwijking van een loonelement dient dus te worden gecompenseerd binnen het totaal aan loon en overige vergoedingen en dit kan niet worden gecompenseerd met een andere 'overige' arbeidsvoorwaarde. Andersom kan dit wel plaatsvinden; overige arbeidsvoorwaarden kunnen worden gecompenseerd met loon, zolang dit ten minste een gelijkwaardig niveau heeft.

Lid 4

81. De regering geeft aan dat het huidige gelijke behandelingsvoorschrift van artikel 8 van de Waadi niet ziet op de secundaire arbeidsvoorwaarden en noemt als voorbeelden van secundaire arbeidsvoorwaarden specifiek scholing en ontwikkeling, pensioen en bovenwettelijke regelingen bij ontslag. De regering wil daarin met dit wetsvoorstel

verandering brengen. De commissie verzoekt de regering de verandering ten aanzien van de bovenwettelijke regelingen bij ontslag toe te lichten. Allereerst is de vraag of met bovenwettelijke regelingen bij ontslag ook bedoeld wordt op de bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen die in bepaalde cao's zijn opgenomen en aanspraak geven op WW aanvullende en WW aansluitende uitkeringen. Verder verzoekt de commissie de regering aan te geven of gelijkwaardigheid zich ook moet uitstrekken tot bovenwettelijke regelingen bij ontslag zoals ontslagvergoedingen op basis van sociale plannen en bovenwettelijke WW. Zou dat in het bevestigende geval betekenen dat een uitzendkracht in fase B of C die door de inlener wordt weggestuurd omdat het werk komt te vervallen, een vergoeding gelijkwaardig aan het sociaal plan van de inlener zou moeten krijgen? Zo ja, ontstaat die aanspraak dan direct al bij het einde van de inleenperiode bij deze inlener, of pas als ontslag volgt of voortzetting van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd uitblijft bij de uitzendwerkgever?

82. De commissie trekt in twijfel of de gelijke behandeling zover moet gaan dat de aanspraak uit hoofde van een sociaal plan in de vorm van een bovenwettelijke regeling bij ontslag of bovenwettelijke WW moet worden vergoed aan alle uitzendkrachten, ook in de vorm van een gelijkwaardige voorziening. Zij voorziet bovendien uitvoeringsproblemen.
83. Bij gebreke van een uitleencazo, dienen de overige arbeidsvoorwaarden (andere dan in lid 1 bedoeld) ten minste gelijkwaardig te zijn ten opzichte van een werknemer in een gelijke/gelijkwaardige functie in dienst bij de inlenende onderneming. De regering geeft handvatten voor de bepaling van gelijkwaardigheid en verwijst naar het arrest HR 29 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:449. De commissie vraagt zich af of dit arrest voldoende duidelijkheid biedt voor de bepaling van gelijkwaardigheid. Dit arrest handelde over de vraag of premievrije voortzetting van de pensioenopbouw in het geval van arbeidsongeschiktheid kon worden gezien als een gelijkwaardige voorziening voor de transitievergoeding op basis van het artikel 673 b (oud) BW. De Hoge Raad overwoog, dat de afwijkingsmogelijkheid van cao partijen niet zover kan gaan dat zij zelf bepalen wat het niveau van de gelijkwaardige voorziening is. Dat betekent dat het antwoord op de vraag of voorziening gelijkwaardig is in de zin van art. 8 Waadi uiteindelijk aan de rechter is.
84. Voornoemd arrest geeft aan hoe complex het bepalen van de gelijkwaardigheid kan zijn. Volgens de Hoge Raad dient gelijkwaardigheid te worden getoetst aan de hand van de in geld uitgedrukte potentiële waarde van de voorziening. De gelijkwaardige voorziening dient qua waarde gelijkwaardig te zijn. Die maatstaf verdraagt zich niet met een onzekere uitkomst in de toekomst. Bovendien overweegt de Hoge Raad dat toetsing van de gelijkwaardigheid van de voorziening op het niveau van de individuele werknemer dient plaats te vinden.
85. De commissie vraagt de regering nader toe te lichten hoe bij de bepaling van wat als gelijkwaardig moet worden gezien, moet worden gekeken naar arbeidsvoorwaarden die in de toekomst worden toegekend, mede in het licht van de overweging van de HR dat de maatstaf van gelijkwaardigheid zich niet verdraagt met een onzekere uitkomst in de toekomst. Als het rekening houden met arbeidsvoorwaarden in de toekomst niet zo ver gaat dat moet worden gekeken naar voorzieningen waar de gelijke/gelijkwaardige werknemer bij de inlener nu geen aanspraak op kan maken, maar (mogelijk) in de toekomst wel, zoals het toekennen van extra vakantiedagen vanaf een bepaalde leeftijd, aan welke toekomstige arbeidsvoorwaarden in de toekomst denkt de regering dan wel?

86. Dat het uiteindelijk aan de rechter is om te toetsen of de algemene bescherming van uitzendkrachten is nagekomen en dat het derhalve van belang dat transparant is hoe de gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden is vormgegeven en hoe deze arbeidsvoorwaarden zijn gewaardeerd, laat te veel vragen open voor werkgever en werknemer en de Arbeidsinspectie bij handhaving. Het verdient aanbeveling meer duidelijkheid te geven om complexe juridische procedures te voorkomen.
87. De commissie kan zich vinden in de substantiële verbetering die op het gebied van pensioen wordt nagestreefd door deze belangrijke arbeidsvoorwaarde mee te nemen in de verplichte gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaarden en te komen tot een marktconform pensioen voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Het verdient aanbeveling om de bepaling van marktconformiteit niet volledig aan sociale partners over te laten en criteria in de wet op te nemen om marktconformiteit te bepalen, al was het maar omdat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van de Waadi een ruimere groep arbeidskrachten betreft dan alleen de uitzendkrachten op wie de uitzendcao's van toepassing zijn.
- Lid 5*
88. Het is positief dat de pay gap wordt verkleind, maar als het gaat om volledig van toepassing zijn op ter beschikking gestelde arbeidskrachten van secundaire arbeidsvoorwaarden zijn problemen in de uitvoering te voorzien. Het voorstel dat afwijking van het loonverhoudingsvoorschrift alleen nog mogelijk is bij de cao van de uitlener (in de meeste gevallen een van de twee uitzendcao's) lost weliswaar het probleem van de voorrang op, maar ontnemt tegelijkertijd de mogelijkheid om op sectorniveau van de inlener de gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaarden te regelen. De commissie acht het complex voor sociale partners om bij de cao van de uitlener te bepalen wat gelijkwaardig is voor alle vormen van arbeidsvoorwaarden. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met bedrijfseigen regelingen als gratis reizen met de trein voor spoorwegpersoneel en korting op hypotheekrente bij banken? Partijen bij de sector cao van de inlener kennen de bijzonderheden van de sector en de aldaar gebruikelijke arbeidsvoorwaarden en kunnen meer duidelijkheid geven over de gelijkwaardigheid van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. De commissie vraagt zich daarom af of de beperking van de afwijkingsmogelijkheid tot de cao van de uitlener wel wenselijk en doelmatig is.
89. Artikel II, Onderdeel A subonderdeel 4 sub b bepaalt dat de tweede zin van artikel 8 lid 5 (nieuw) Waadi vervalt. Ook de derde zin dient te vervallen. De derde zin van het huidig artikel 8 lid 4 Waadi ziet immers op afwijking van de leden 1 tot en met 3 bij cao van de inlener en die afwijking is in het wetsvoorstel niet langer toegestaan.
90. De Arbeidsinspectie dient op dit moment al te controleren of sprake is van tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden ten aanzien van loon en overige vergoedingen en arbeid- en rusttijden. De bedoeling is dat de Arbeidsinspectie aanvullend dient te kunnen controleren of de overige arbeidsvoorwaarden als bedoeld in lid 4 tenminste gelijkwaardig zijn conform hetgeen is afgesproken. Mede gezien de complexiteit van de vraag wanneer sprake is van gelijkwaardigheid, lijkt de last die hiermee op de Arbeidsinspectie wordt gelegd onevenredig hoog.

IV Overgangsrecht

Artikel IV lid 2

91. Overgangsrecht artikel IV onder 2: regelt dat huidig recht van toepassing blijft op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd respectievelijk uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd die geëindigd zijn voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding. Dit betekent dat arbeidsovereenkomsten die eindigen na het moment van inwerkingtreding als eerste van de keten meedoen in de keten met de vervaltermijn van 60 maanden. De bedoeling van het overgangsrecht ten aanzien van het verval van de tussenpoos is duidelijk.

Artikel IV lid 3

92. Maar dat in artikel IV onderdeel 3 alleen voorzien is in overgangsrecht voor uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd brengt in combinatie met onderdeel 2 een ongewild effect met zich. Nu artikel 668a lid 5 vervalt is verlenging bij cao van de duur tot 48 maanden en/of aantal tot 6 contracten voor bepaalde tijd niet langer toegestaan. Dat betekent dat bijvoorbeeld een onder een dergelijke (al dan niet algemeen verbindend verklaarde) cao aangegane vijfde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die nog loopt op het moment van inwerkingtreding niet langer van rechtswege eindigt, waar dat bij het aangaan van die overeenkomst nog wel zo was. Aan te bevelen is dat onderdeel 3 zich ook uitstrekt tot artikel 668a lid 5.
93. Er is geen overgangsrecht voorgesteld voor artikel 7:667 lid 4. Artikel I, onderdeel K heeft zonder overgangsrecht onmiddellijke werking. Indien dus een voor onbepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomst, die anders dan door - kort gezegd - opzegging of ontbinding is geëindigd, aansluitend of na een tussenpoos van ten hoogste 60 maanden is opgevolgd door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, is opzegging van die laatste nodig. De bedoeling van Art IV dat de tussenpoos van 60 maanden pas geldt voor de arbeidsovereenkomsten die lopen of ingaan op of na de datum van inwerkingtreding, zou ook hier moeten opgaan, anders heeft de tussenpoos bij Ragetlie terugwerkende kracht.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

94. De commissie ziet als bezwaar van dit wetsvoorstel dat de uitwerking van de andere aangekondigde beleidsvoornemens tot wijziging van het arbeidsmarktbeleid nog niet beschikbaar zijn. Met name de maatregelen rond het voorkomen van schijnzelfstandigheid worden gemist. De commissie vreest dat als een gevolg van "flex wordt minder flex" en flex wordt bovendien duurder", een waterbedeffect zal ontstaan richting de inhuur van zelfstandigen. De huidige krappe arbeidsmarkt maakt dat vooralsnog niet beter.
95. In het hoofdstuk over doelmatigheid geeft de regering aan het relevant te achten dat andere maatregelen ook zouden kunnen bijdragen aan de beoogde doelen van dit wetsvoorstel. Zo stelt de regering voor ook te kijken naar maatregelen om de lasten voor kleine bedrijven bij loondoorbetaling bij ziekte te verminderen, zodat sneller een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden. Deze maatregelen blijven echter onuitgewerkt en worden verder ook niet genoemd als onderdeel van het bredere arbeidsmarktpakket.

Conclusie

96. Het wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers bevat in de visie van de commissie zonder meer verbeteringen ten opzichte van de huidige wettelijke regelingen en zal naar verwachting de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproepcontracten en in tijdelijke contracten versterken. De voorgestelde wetteksten zijn evenwel met name op gebied van de onderwerpen arbeidsomvang en gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten dusdanig complex, dat meer procedures te verwachten zijn over de uitleg van die wetteksten. Het verdient aanbeveling onderwerpen aanmerkelijk meer toe te lichten en de wetteksten te vereenvoudigen.