

Fiche 2: Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

21 december 2017.

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2017) 797.

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2017:797:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2017) 478.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO).

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

h) *Rechtsbasis*

Artikel 153 lid 2 onder b van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid conform de gewone wetgevingsprocedure.

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

Inhoud voorstel

Het onderhavige richtlijnvoorstel vervangt de bestaande 'richtlijn betreffende de verplichtingen van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of- verhouding van toepassing zijn (91/533/EEG)'. Het voorstel actualiseert de minimumvereisten op het gebied van informatie over de arbeidsvoorwaarden

teneinde een passende mate van transparantie en voorspelbaarheid over de arbeidsrelatie te waarborgen. Voorts worden criteria vastgelegd voor de definitie van onder meer 'de werknemer' en een aantal nieuwe materiële rechten, waaronder een maximumproeftijd van 6 maanden, geïntroduceerd om de voorspelbaarheid en zekerheid over arbeidsvoorwaarden te verbeteren, vooral voor werknemers in een onzekere arbeidssituatie.

Het richtlijnvoorstel is onderverdeeld in een aantal hoofdstukken:

1. algemene bepalingen over toepassingsbereik en definities,
2. informatie over de arbeidsrelatie,
3. minimumeisen inzake de arbeidsvoorwaarden,
4. horizontale bepalingen inzake rechtsbescherming.

Het richtlijnvoorstel bevat in het eerste hoofdstuk, naast bepalingen over het toepassingsgebied een definitie van de begrippen werknemer, werkgever, arbeidsrelatie, werkrooster en referentiedagen en -uren. De definitie van werknemer is gebaseerd op de jurisprudentie van het Hof van Justitie zoals ontwikkeld sinds de zaak C-66/85 (Lawrie-Blum). De Commissie heeft deze definities opgenomen vanwege de resultaten van de Refit-evaluatie¹. Daaruit bleek dat het toepassingsgebied van richtlijn 91/533/EEG van lidstaat tot lidstaat verschilt naar gelang de interpretatie van de begrippen 'werknemer', 'arbeidsrelatie' en 'arbeidsovereenkomst'. Een te enge interpretatie kan ertoe leiden dat een groeiend aantal werknemers met atypisch werk (zoals huishoudelijk personeel, oproepwerkers, gelegenheidswerkers, werknemers die werken op basis van een vouchersysteem en platformwerknemers) het risico loopt uitgesloten te worden van het toepassingsbereik van de richtlijn. Daarom zijn ook de uitzonderingsmogelijkheden op het toepassingsgebied ingeperkt. Dit past in het streven van de Commissie – zoals in het kader van de Sociale Pijler kenbaar gemaakt – om werknemers in zoveel mogelijk typen arbeidsrelaties dezelfde sociale rechten te geven.

In het tweede hoofdstuk 'Informatie over de arbeidsrelatie' van het richtlijnvoorstel gaat het om een actualisatie van de - op grond van richtlijn 91/533/EEG - bestaande informatieverplichting van de werkgever om de werknemer in kennis te stellen van de belangrijkste gegevens van de arbeidsrelatie. Deze actualisatie heeft ertoe geleid dat het aantal onderwerpen waarover informatie moet worden verstrekt is uitgebreid. Onderwerpen die zijn toegevoegd zijn de duur en de voorwaarden van de proeftijd, het recht op opleiding, regelingen voor overwerk en beloning daarvan. Daarnaast worden werkgevers verplicht informatie te verschaffen over variabele werkroosters, (bijdragen aan) het sociale zekerheidsstelsel en de relevante procedure met betrekking tot ontslag.

Hoofdstuk drie over 'Minimumeisen inzake de arbeidsvoorwaarden' is nieuw. Het gaat om de introductie van materiële minimumrechten, waaronder:

¹ Commission Staff Working Document, REFIT Evaluation of the 'Written Statement Directive' (Directive 91/533/EEC), 26-4-2017.

- een maximumduur van 6 maanden voor de proeftijd, tenzij een langere duur is gerechtvaardigd door de aard van het werk;
- de regel dat een werknemer niet kan worden verhinderd buiten het werkrooster voor een andere werkgever te gaan werken, tenzij dit wordt gerechtvaardigd door gegronde redenen;
- het recht op een grotere voorspelbaarheid van de arbeidstijd voor werknemers met variabele werkuren, doordat het werk wordt verricht binnen vooraf bepaalde referentiedagen en -uren;
- een redelijke aankondiging vooraf van de te werken uren voor werknemers met variabele werkuren;
- de mogelijkheid voor werknemers die ten minste zes maanden bij de werkgever hebben gewerkt om te verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekerder arbeidsvoorwaarden, indien dit beschikbaar is;
- het recht van de werknemer op een kosteloze opleiding, indien de werkgever die op grond van Unierecht, nationale wetgeving of cao verplicht is te geven.

De lidstaten mogen afwijking van deze minimumvereisten bij cao toestaan.

Het algemene niveau van bescherming van werknemers mag daarbij niet lager zijn dan voorzien in hoofdstuk drie. Afwijking van deze minimumvereisten ten gunste van werknemers is dus toegestaan.

Tot slot voorziet het richtlijnvoorstel in horizontale bepalingen inzake de rechtsbescherming van werknemers ontleend aan de Europese gelijkebehandelingswetgeving. De Commissie gaat hiertoe over omdat uit de Refit-evaluatie is gebleken dat bestaande mechanismen, zoals schadevorderingen, minder doeltreffend zijn dan systemen die ook voorzien in sancties zoals forfaitaire bedragen of verlies van vergunningen. Zo wordt voorzien in twee alternatieve verhaalsmogelijkheden wanneer bepaalde of alle voorgeschreven informatie niet wordt verstrekt, te weten het gebruik van rechtsvermoedens, onder meer dat de werknemer een arbeidsrelatie van onbepaalde tijd heeft, of toegang tot een administratieve klachtprocedure. Het ontbreken van informatie moet wel eerst gemeld worden waarna de werkgever 15 dagen de tijd heeft om de informatie aan te vullen. Ook dienen er maatregelen getroffen te worden die werknemers beschermen tegen nadelige behandeling en ontslag wegens gebruik van de rechten uit de richtlijn.

Impact assessment Commissie

De Commissie constateert in haar impact assessment dat hoewel een bepaalde mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt noodzakelijk is, dit ook risico's met zich mee brengt. Het gaat hierbij om het risico dat werknemers, waaronder ook degenen in nieuwe en atypische arbeidsvormen zijn begrepen, onvoldoende beschermd worden. De evaluatie van richtlijn 91/533/EG heeft naar de mening van de Commissie laten zien dat de huidige bescherming onvolledig is. Sommige werknemers ontvangen geen informatie, er is een toenemend gebrek aan voorspelbaarheid van de tijdstippen waarop arbeid verricht moet worden en er zijn

uiteenlopende niveaus van bescherming tussen de lidstaten, aldus de Commissie.

Het algemene doel dat de Commissie wil bereiken is het bevorderen van zekerder en beter voorspelbare werkgelegenheid, terwijl men tegelijkertijd het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt wil behouden en de leef- en arbeidsomstandigheden wil verbeteren. Dit algemene doel is vertaald in een aantal specifieke doelen, namelijk:

- 1) de toegang tot informatie over arbeidsvoorwaarden verbeteren;
- 2) de arbeidsomstandigheden voor alle werknemers (vooral voor werknemers in nieuwe en atypische vormen van werk) verbeteren en tegelijkertijd ruimte bewaren voor aanpassingsvermogen en innovatie van de arbeidsmarkt;
- 3) de naleving van normen voor de arbeidsvoorwaarden bevorderen via een betere handhaving;
- 4) de transparantie op de arbeidsmarkt vergroten en tegelijkertijd vermijden dat aan ondernemingen buitensporige lasten worden opgelegd.

Om deze doelen te bereiken is een aantal beleidsopties ontwikkeld. Door de Commissie is de impact van de volgende vier beleidspakketten onderzocht:

- A. geen verandering;
- B. uitbreiding van de werkingssfeer en aanscherping van de informatieverplichting;
- C. aanscherping van de informatieverplichting en introductie van minimumrechten;
- D. uitbreiding van de personele werkingssfeer, aanscherping van de informatieverplichting en introductie van minimumrechten.

Uitkomst van het impact assessment is dat beleidspakket D, de combinatie van alle maatregelen, het meest geschikt is om de doelen te verwezenlijken. Er wordt een aanzienlijke verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden verwacht. Ten minste twee á drie miljoen atypische werknemers zullen in het toepassingsgebied van de richtlijn komen te vallen. Acht tot zestien miljoen mensen zullen in een nieuwe baan starten met duidelijke informatie over hun rechten en plichten. Een betere voorspelbaarheid voor vier tot zeven miljoen werknemers zal voor hen en hun omgeving een verbetering van het evenwicht tussen werk en privéleven en de gezondheid betekenen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het richtlijnvoorstel is onder te verdelen in een aantal blokken met maatregelen, te weten: (1) algemene bepalingen (toepassingsbereik en definities), (2) informatie over de arbeidsrelatie, (3) minimeisen inzake de arbeidsvoorwaarden, en (4) horizontale bepalingen inzake rechtsbescherming. De essentie van het Nederlandse beleid wordt in deze volgorde hierna besproken.

1. Algemene bepalingen (toepassingsbereik en definities)

Het Nederlandse recht kent een definitie van de arbeidsovereenkomst met de kenmerkende elementen loon, persoonlijke arbeid en ondergeschiktheid (gezagsverhouding). Partijen bij de arbeidsovereenkomst zijn de werknemer en werkgever. Zij zijn verder niet gedefinieerd. De arbeidsovereenkomst onderscheidt zich op het element van de gezagsverhouding van de opdrachtovereenkomst en de overeenkomst van aanneming van werk.

Het kabinet heeft de ambitie om een nieuwe balans aan te brengen op de arbeidsmarkt; een nieuw evenwicht tussen zekerheid en kansen. Deze ambitie van het kabinet zoals omschreven in het Regeerakkoord kan gevolgen hebben voor het toepassingsbereik en de definitie van de arbeidsovereenkomst in het nationale recht.

2. Informatie over de arbeidsrelatie

De huidige richtlijn (91/533/EEG) is op zodanige wijze geïmplementeerd (artikel 7:655 BW) dat de informatieplicht geldt ten aanzien van personen werkzaam op basis van:

- a. een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde en bepaalde tijd,
- b. andersoortige – flexibele - arbeidsverhoudingen in de private sector.
Het gaat concreet om bijvoorbeeld een voorovereenkomst, oproepovereenkomst en een thuiswerkovereenkomst,²
- c. een ambtelijke status³ of vergelijkbare status (arbeidscontractanten⁴).

Thuiswerkovereenkomsten of andere arbeidsverhoudingen die in beroep of bedrijf zijn aangegaan zijn (opdracht, aanneming van werk) zijn uitgesloten van de regeling.

Er is door Nederland een uitzondering gemaakt voor personen die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis. De werkgever hoeft dan alleen op verzoek van de werknemer de informatie te verstrekken.

Voor de informatieverstrekking geldt een termijn van een maand na aanvang van de werkzaamheden of een maand nadat de wijziging van de arbeidsrelatie van kracht is geworden. De informatie mag op verschillende wijzen schriftelijk worden verstrekt via de arbeidsovereenkomst, een aanstellingsbrief of een of meer andere schriftelijke documenten of door verwijzing naar de toepasselijke cao.

3. Minimumeisen inzake de arbeidsvoorwaarden

Het Nederlandse recht kent een aantal regelingen die passen in of raken aan de voorgestelde minimumrechten. Zo kan voor contracten voor onbepaalde tijd een proeftijd niet langer dan twee maanden zijn, moet de proeftijd schriftelijk worden overeengekomen en is deze verboden bij een arbeidsovereenkomst van maximaal zes maanden.

Het kabinet is voornemens, teneinde het sluiten van vaste contracten te bevorderen, om de proeftijd te verruimen tot maximaal 5 maanden bij een eerste contract voor onbepaalde tijd en drie maanden in geval van meerjaarscontracten (meer dan 2 jaar).

² Kamerstukken II 1992-1993, 22810, nr. 3, p. 6.

³ Artikel 12 tot en met 12d ARAR.

⁴ Artikel II Uitvoeringswet, 1993, 636

De voorgestelde regeling om het mogelijk te maken meerdere banen te hebben (artikel 8) kent Nederland niet. Wel kent het Nederlandse recht begrenzings van deze mogelijkheid. Zo kan het concurrentiebeding (artikel 7:653 BW) de werknemer beperken in zijn recht om na het einde van de arbeidsovereenkomst op zekere wijze werkzaam te zijn. Ook kan er tussen partijen een verbod op nevenwerkzaamheden worden overeengekomen. Daarnaast heeft de werknemer de verplichting om nevenfuncties te melden aan zijn werkgever op grond van de Arbeidstijdenwet (artikel 5:15 lid 6). Ook de norm van goed werknemerschap (artikel 7:611 BW) speelt een rol bij de vraag of en in welke mate de werknemer nevenarbeid kan verrichten naast zijn reguliere baan.

De voorgestelde regeling voor de voorspelbaarheid van het werk (artikel 9) is in overeenstemming met het Nederlandse beleid. Een dergelijke bepaling is belangrijk, omdat het de werknemer in staat stelt de tijd buiten die referentiedagen/uren te besteden aan een andere baan, onderwijs, zorg of andere privé-zaken en maakt dat zij zich niet permanent beschikbaar hoeven te houden. De werkgeversplicht tot tijdige mededeling van het arbeids- en rusttijdenpatroon is reeds vastgelegd in de Arbeidstijdenwet (artikel 4:2). De werknemers kunnen ermee instemmen buiten de referentiedagen en -uren te werken, maar kunnen daartoe niet worden verplicht en mogen geen nadeel ondervinden als zij dat weigeren. (Zie artikel 16 van het voorstel). Ook de in artikel 17 voorziene ontslagbescherming is in de Nederlandse wetgeving vastgelegd (titel 7:10 Burgerlijk Wetboek).

Verder is het kabinet voornemens in geval van nulurencontracten vast te leggen dat de werknemer niet, of binnen een bepaalde termijn niet, gehouden is gehoor te geven aan een oproep, of dat bij een afzegging recht op loon bestaat. Hiermee wil het kabinet voorkomen dat een werknemer permanent beschikbaar moet zijn daar waar de aard van de werkzaamheden dat niet vereist waardoor werkenden belemmerd worden andere (deeltijd)banen te accepteren.

De Nederlandse wetgeving bevat geen wettelijke recht van de werknemer om na ten minste zes maanden anciënniteit bij dezelfde werkgever te verzoeken om een andere vorm van werk (een ander contract).

Met betrekking tot het recht op een kosteloze opleiding, voor zover de werkgever die moet verstrekken op grond van (Unie-)wetgeving of de cao (artikel 11), zij het volgende opgemerkt. In Nederland bestaat er sinds 1 juli 2015 een wettelijke scholingsplicht voor werkgevers op basis waarvan de werkgever verplicht is de werknemer in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie. Deze scholing moet binnen de onderneming van de werkgever worden gefinancierd. De wettelijke scholingsplicht laat het overeenkomen van een studiekostenbeding onverlet. De werknemer moet in dat geval dan wel de scholingskosten terugbetalen als de arbeidsovereenkomst binnen een bepaalde periode na afronding van de scholing eindigt.

4. Horizontale bepalingen inzake rechtsbescherming

De werknemer heeft de mogelijkheid voor de rechter nakoming af te dwingen en/of de werkgever aansprakelijk te stellen voor de schade die de werknemer leidt doordat de

werkgever de informatieverplichting niet nakomt. De sanctie dat bij het ontbreken van bepaalde informatie een rechtsvermoeden bestaat van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is nieuw en niet geregeld in het Nederlandse recht. Dit laatste geldt ook voor het alternatief, de administratieve klachtprocedure.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderschrijft het algemene doel van het richtlijnvoorstel om zekerder en beter voorspelbare werkgelegenheid te bevorderen en tevens te zorgen voor aanpassingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt alsook betere leef- en arbeidsomstandigheden. Nederland heeft echter ook een aantal kanttekeningen. Zo is van belang dat de voorgestelde richtlijn niet tot gevolg heeft dat Nederland belemmerd wordt de voorgenomen maatregelen uit het Regeerakkoord uit te voeren rondom het aanbrengen van een nieuwe balans op de arbeidsmarkt. Vooralsnog is het oordeel dat de maatregelen uit het Regeerakkoord niet door het onderhavige richtlijnvoorstel belemmerd worden. Tijdens de komende onderhandelingen zal dit echter een aandachtspunt blijven. Ook zal het kabinet er op toezien dat het richtlijnvoorstel het Nederlandse bedrijfsleven niet onnodig belast.

1. Algemene bepalingen (toepassingsbereik en definities)

De huidige richtlijn is van toepassing op alle werknemers met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding die in de wetgeving van een lidstaat als zodanig omschreven is en/of onder die wetgeving valt. Een uitzondering kan gemaakt worden voor kortdurend werk (korter dan een maand of maximaal 8 uur per week) of wanneer de aard van de arbeidsrelatie incidenteel en/of van bijzondere aard is. De richtlijn geeft geen definitie en/of afbakening van het begrip 'werknemer' of van 'arbeidsovereenkomst/arbeitsverhouding'. De lidstaten hebben nu dus via hun nationale definities een zekere ruimte om te bepalen wie onder het toepassingsbereik van de richtlijn valt, zij het dat ze hierbij de jurisprudentie van het Hof van Justitie in acht moeten nemen. Hierbij kunnen zij ook gebruikmaken van de uitzonderingen van de richtlijn. Deze bewegingsvrijheid wordt nu ingeperkt door invoering van een Europese definitie van werknemer, werkgever en arbeidsrelatie en door beperking van de uitzonderingsmogelijkheden. Zo vervalt de mogelijkheid om af te wijken in geval van een arbeidsrelatie die incidenteel en/of bijzonder van aard is, mits hiervoor objectieve redenen bestaan.

De criteria in de voorgestelde definitie van werknemer zijn gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie. Deze criteria komen overeen met de criteria zoals Nederland die hanteert bij de definitie van de arbeidsovereenkomst (arbeid, loon, gezag). Het toepassingsbereik van de informatieplicht strekt zich in Nederland reeds uit tot flexibele arbeidsrelaties, die het voorstel er onder wil brengen. Zo kunnen platformwerkers er onder vallen wanneer zij aan de criteria voldoen. Zelfstandigen zijn in Nederland uitgesloten, zoals ook de bedoeling is van het voorstel. Met de voorgestelde werkgeversdefinitie wordt volgens de Commissie verduidelijkt dat de functie van werkgever door meer dan één entiteit ('onrechtstreeks') kan worden uitgeoefend. Als voorbeeld wordt de uitzendkracht genoemd waarbij de informatieverplichting

dan gedeeltelijk door het uitzendbureau en de inlener kan worden uitgeoefend. Dit maakt de definitie onhelder. Bovendien verschilt het ook van ons wettelijk systeem waar de informatieverplichting bij het uitzendbureau/de werkgever ligt. De inzet van het kabinet zal daarom gericht zijn op het in lijn brengen van de definitie van werkgever met de Nederlandse definitie van de arbeidsovereenkomst, uiteraard binnen de kaders van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Verder acht het kabinet de schrapping van de huidige uitzonderingsmogelijkheid ongewenst (artikel 1 lid 2 sub b). Het moet mogelijk blijven om af te kunnen wijken in geval van een arbeidsrelatie die incidenteel en/of bijzonder van aard is, mits hiervoor objectieve redenen bestaan. Bijvoorbeeld om ruimte te houden voor onvoorspelbare situaties.

2. Informatie over de arbeidsrelatie

Het kabinet kan de voorstellen tot uitbreiding van het informatiepakket in het algemeen ondersteunen. Er zijn nog wel drie kritische kanttekeningen.

Zo moet verduidelijkt worden wat de verplichting (artikel 3 lid 2 onder g) om te informeren over het recht op opleiding door de werkgever precies inhoudt en hoe ver die strekt. Het is niet altijd bij aanvang van de arbeidsrelatie duidelijk welke opleiding gevolgd kan of moet worden. Het is vaak een kwestie van maatwerk waarbij pas in de loop van de tijd duidelijk wordt welke opleiding het beste gevolgd kan worden.

Het kabinet is kritisch ten aanzien van het vervallen van de termijn van twee maanden waarbinnen aan de informatieverplichting moet worden voldaan (artikel 4 lid 1). Zo is onvoldoende onderbouwd waarom deze termijn moet komen te vervallen. De informatie moet op basis van het voorstel ten laatste op de eerste dag van de arbeidsrelatie worden verstrekt. Een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland kent een periode van een maand na aanvang van de werkzaamheden. In veel gevallen zal de informatie aan het begin van de arbeidsrelatie verstrekt kunnen worden maar er zijn ook gevallen waarbij dit problemen kan opleveren zoals voor kleine werkgevers of wanneer het formaliseren van het contract nog enige tijd in beslag neemt terwijl het werk al moet beginnen. Nederland zal zich dan ook inzetten om in ieder geval een termijn van één maand te behouden.

Ook bij het voorstel dat lidstaten sjablonen en modellen moeten ontwikkelen voor de schriftelijke verklaring via centrale officiële websites en via andere kanalen (artikel 4 lid 2) rijst de vraag wat dit toevoegt. Het beginsel van de contractsvrijheid staat voorop wat onder meer inhoudt dat het partijen in beginsel vrij staat om te bepalen wat de inhoud van de overeenkomst is. Het is een private aangelegenheid om een arbeidsovereenkomst te sluiten. Nederland ziet geen toegevoegde waarde in een sjabloon of model van de schriftelijke verklaring omdat het niet meer betekent dan een opsomming van de informatieverplichting uit de richtlijn, welke opsomming ook in de Nederlandse wet komt te staan na implementatie van

de richtlijn. De inzet zal erop gericht zijn dat verduidelijkt wordt dat dit een facultatieve bepaling betreft.

Een volgend voorstel is dat lidstaten informatie die door werkgevers moet worden meegedeeld over nationale wetten of bepalingen en toepasselijke cao's algemeen en gratis ter beschikking stellen op een in toegankelijke wijze, ook langs elektronische weg, waaronder via bestaande webportalen voor EU-burgers en bedrijven (artikel 4 lid 3).

Nederland heeft al behoorlijke stappen gezet in het digitaal aanbieden van informatie. Burgers kunnen terecht bij rijksoverheid.nl, overheid.nl en op domeinspecifieke websites van (semi)overheidsinstanties voor informatie over wetgeving en bij cao.szw.nl voor een overzicht van aangemelde cao's. Het kabinet is van mening dat het onderhavige voorstel in lijn is met Nederlands beleid. Nederland kent al een dergelijke informatievoorziening voor een beperkte groep werknemers die vanuit het buitenland in Nederland worden gedetacheerd, zij het dat deze informatie beperkt is tot de harde kern van arbeidsvoorwaarden.⁵ Het beschikbaar stellen van de informatie via bestaande webportalen voor EU-burgers en bedrijven betekent een uitbreiding van de administratieve lasten voor de overheid, zij het dat deze beperkt van aard is.

3. Minimumvereisten inzake de arbeidsvoorwaarden

Ten algemene is Nederland van mening dat de Europese Unie met terughoudendheid gebruik moet maken van haar bevoegdheid tot het stellen van regels inzake arbeidsvoorwaarden. Nederland beoordeelt het vastleggen van een reeks van minimumeisen aan de arbeidsvoorwaarden zoals opgenomen in dit voorstel van de Europese Commissie in beginsel positief omdat ze bijdragen aan een minimumvloer binnen Europa en een gelijk speelveld bevorderen. De voorgestelde minimumvereisten zijn op zich niet in strijd met het Nederlandse beleid maar er is er wel een kanttekening bij te plaatsen.

Zo past een maximale proeftijd van zes maanden (artikel 7) op zich in de voorgenomen maatregel van het kabinet een proeftijd in bepaalde gevallen, zoals bij het eerste vaste contract of bij een meerjarig tijdelijk contract, te verruimen om daarmee het direct aangaan van een vast contract aantrekkelijker te maken. Maar het voorstel voorziet niet in een onderscheid tussen een maximale proeftijd bij een vast of een kortdurend of flexcontract. Bij de laatste vorm ligt een korter maximum in de rede. Dit past ook binnen de doelstelling van de richtlijn om de arbeidsvoorwaarden van alle werknemers, ook degene in nieuwe en onzekere vormen van werk te verbeteren.

⁵ De harde kern van arbeidsvoorwaarden bestaat in ieder geval uit: de Wet minimumloon en vakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Algemene wet gelijke behandeling. Als daarnaast in een sector een algemeen verbindend verklaarde cao van toepassing is, dan geldt daarnaast de harde kern van de arbeidsvoorwaarden uit deze cao.

Het kabinet wil verder ook voorkomen dat een werknemer permanent beschikbaar moet zijn daar waar de aard van de werkzaamheden dat niet vereist. Hierdoor worden werkenden belemmerd andere (deeltijd)banen te accepteren. Daar sluit het voorstel dat beoogt werknemers in staat te stellen meerdere kleine banen naast elkaar uit te oefenen bij aan (artikel 8). Nederland beoordeelt dit onderdeel positief en kan dit steunen.

Het voorstel voor het vergroten van de minimale voorspelbaarheid door werkgevers te verplichten bij variabele werkroosters duidelijkheid te geven over de referentiedagen- en uren zodat de werknemer vrij is om daarbuiten zijn tijd naar believen in te delen, past ook in het kabinetsbeleid (artikel 9). Nederland zal er wel op toezien dat deze verplichting niet zal gelden voor gevallen waarbij het incidentele karakter of de aard van de arbeid dit niet toelaat, als hiervoor objectieve redenen bestaan. Ook duidelijkheid over de oproeptermijn past bij de voorgenomen maatregel van het kabinet om in geval van nulurencontracten vast te leggen dat de werknemer niet, of binnen een bepaalde termijn niet, gehouden is gehoor te geven aan een oproep, of dat bij een afzegging recht op loon bestaat.

In Nederland voorziet sinds 1 januari 2016 de Wet flexibel werken in de mogelijkheid om te verzoeken de arbeidsduur, de arbeidstijden of de werkplek aan te passen (artikel 10). Alhoewel een verzoek van de werknemer om een vorm van werk met zekerder en meer voorspelbare arbeidsvoorwaarden op dit beleid aansluit, is Nederland echter niet overtuigd van het nut en de noodzaak van deze extra verplichting op EU-niveau. Nederland zal om een nadere onderbouwing vragen.

Ook het recht op kosteloze functiegerichte opleiding is niet in strijd met Nederlands beleid (artikel 11). Daarbij moet het wel mogelijk blijven om een studiekostenbeding overeen te komen.

4. Horizontale bepalingen inzake rechtsbescherming

Het kabinet acht het voorgestelde wettelijke rechtsvermoeden (artikel 14 onder a) te vergaand. Het voorstel houdt in dat wanneer bepaalde informatieverplichtingen niet zijn nageleefd er een rechtsvermoeden bestaat dat de werknemer een arbeidsrelatie heeft voor onbepaalde tijd, dat er geen sprake is van een proefperiode of dat de werknemer een voltijdse betrekking heeft.

Een alternatief hiervoor is de klachtprocedure met administratieve sanctie (artikel 14 onder b). In Nederland staat beroep op de burgerlijke rechter open in geval van schending van de verplichtingen op grond van de richtlijn en niet een administratieve procedure. Een extra procedure instellen is voor Nederland niet opportuun ook gezien de kosten die dit met zich mee zou brengen.

Het voorstel dat wanneer de werknemer ontslagen is of nadeel ondervindt wegens gebruik van de rechten uit de richtlijn, op de werkgever de bewijslast rust om aan te tonen dat het ontslag of de nadelige behandeling het gevolg was van andere objectieve redenen (artikel 17 lid 2 en

3) past niet in het Nederlandse rechtssysteem waar ontslag vooraf wordt getoetst door UUV of de rechter. Het ontslag als zodanig kan worden aangetast via de rechter (vernietiging). De inzet zal er op gericht zijn dat deze bepalingen worden geschrapt.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Er is op dit moment nog weinig bekend over de positie van de lidstaten ten aanzien van het onderhavige voorstel. Alle lidstaten die het woord namen tijdens de eerste Raadswerkgroep op 9 januari jl. lieten een (studie/parlementair) voorbehoud noteren. Een aantal lidstaten gaf aan het doel van het richtlijnvoorstel te kunnen ondersteunen. Ook waren er vragen van een aantal lidstaten over de subsidiariteit en de noodzaak van een Europeesrechtelijke werknemersdefinitie.

Het Europees Parlement heeft in haar resolutie over de Europese pijler van sociale rechten van 19 januari 2017 de sociale partners en de Commissie opgeroepen om te komen met een voorstel voor een kaderrichtlijn over fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor alle arbeidsrelaties (2016/2095(INI)).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op artikel 153, lid 2(b) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan door middel van richtlijnen minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Nederland kan zich vinden in de rechtsbasis voor het richtlijnvoorstel. Op het terrein van het sociaal beleid heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, b, VWEU).

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet heeft een positief oordeel over de subsidiariteit van het voorstel. Het algemene doel dat de Commissie met dit voorstel wil bereiken is het bevorderen van een zekerder en beter voorspelbare werkgelegenheid, terwijl men tegelijkertijd het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt wil verzekeren en de leef- en arbeidsomstandigheden wil verbeteren.

Deze doelstellingen kunnen volgens de Commissie onvoldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt. De Commissie constateert dat regelgeving op dit vlak in de EU steeds meer uiteenloopt waardoor het risico op concurrentie gebaseerd op ondermijning van sociale normen wordt vergroot. Bedrijven blijven dan concurreren op een ongelijk speelveld, wat de werking van de interne markt belemmert.

Nederland is het eens met de Commissie dat ondermijning van sociale normen dankzij het bestaan van een ongelijk speelveld moet worden voorkomen en ziet in dat dit probleem alleen op een EU-niveau aangepakt kan worden.

c) *Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel deels positief en deels negatief.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van het opnemen van Europeesrechtelijke definities heeft het kabinet twee zaken afgewogen. Dit betreft allereerst het feit dat als gevolg van de opname van de definities de manoeuvreerruimte van lidstaten wordt ingeperkt, zij het dat de lidstaten ook nu al de jurisprudentie van het Hof van Justitie in acht moeten nemen in dit verband. Daar staat echter tegenover dat opname van deze definities in de richtlijn de kenbaarheid en de handhaafbaarheid hiervan zou kunnen vergroten en daarmee geschikt zou kunnen zijn om een gelijk speelveld tussen lidstaten en daarmee de interne markt te versterken. Beide zaken afwegende beoordeelt het kabinet de proportionaliteit van dit onderdeel vooralsnog positief. In welke mate dit voorstel in de praktijk zal bijdragen aan het gestelde doel van voorspelbaarheid en zekerheid van arbeidsomstandigheden verbeteren vooral voor werknemers in onzekere arbeid, is voor het kabinet echter nog onvoldoende duidelijk. Nederland zal vragen om een nadere onderbouwing op dit punt.

Wat betreft het hoofdstuk *minimumeisen inzake de arbeidsvoorwaarden* is de beoordeling van de proportionaliteit door het kabinet positief met uitzondering van één onderdeel. Het kabinet is positief over de keuze voor een aantal minimumvereisten die met name voor werknemers in preciaire arbeidscontracten relevant zijn en over het belang om concurrentie op sociale normen op dit terrein tegen te gaan en de geboden mogelijkheid om deze onderwerpen ook door cao-partijen op nationaal niveau te laten regelen. Negatief is het kabinet over de proportionaliteit van artikel 10 op grond waarvan de werknemer de werkgever kan verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekerder arbeidsvoorwaarden. De werkgever dient op een dergelijk verzoek binnen een maand schriftelijk te antwoorden. Het kabinet is niet overtuigd van de geschiktheid en de noodzaak van deze extra verplichting op EU-niveau.

Tevens acht het kabinet de volgende onderdelen van het onderhavige richtlijnvoorstel niet proportioneel (Zie ook de genoemde kanttekeningen onder 3b):

- het voorstel op grond van artikel 4 lid 2 dat lidstaten sjablonen en modellen moeten ontwikkelen voor de schriftelijke verklaring, via centrale officiële websites en via andere kanalen. De proportionaliteit van dit voorstel kan niet worden vastgesteld zolang onduidelijk is wat dit toevoegt en of het evenredig is met de hiermee gemoeide kosten. Nederland zal om een nadere onderbouwing vragen.
- Het voorgestelde wettelijke rechtsvermoeden in artikel 14 onder a. Dit houdt in dat wanneer bepaalde informatieverplichtingen niet zijn nageleefd er een rechtsvermoeden bestaat dat de werknemer een arbeidsrelatie heeft voor onbepaalde tijd zonder proefperiode of dat de werknemer een voltijds betrekking heeft. Het kabinet acht dit verder gaan dan noodzakelijk en onnodig belastend voor het bedrijfsleven.

- De voorgestelde administratieve procedure in artikel 14 onder b. In Nederland staat de gang naar de rechter al – civielrechtelijk - open. Het kabinet is van oordeel dat een dubbele procedure, dus daarnaast ook een administratiefrechtelijke procedure, niet efficiënt is en verder gaat dan noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken.

Met betrekking tot het voorstel tot het vervallen van de termijn van twee maanden waarbinnen aan de informatieverplichting moet worden voldaan wil het kabinet graag een nadere onderbouwing van de proportionaliteit. Nederland zal er in ieder geval voor pleiten om het minimum van een maand te behouden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

In het impact assessment wordt geconcludeerd dat het voorstel leidt tot beperkte kosten voor de rijksoverheid. Deze kosten hebben betrekking op aanpassing van de relevante regelgeving, ontwikkeling van sjablonen en modellen en beschikbaar stellen van informatie waarover de werkgever schriftelijk moet verklaren via bestaande webportalen voor EU-burgers en bedrijven.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Het voorstel kan volgens de impact analyse⁶ echter ook baten hebben door de vermindering van zwartwerk, aangezien een meer uniforme toepassing en duidelijker informatie over arbeidsvoorwaarden inspectie en handhaving kunnen vergemakkelijken. Zwartwerk kan daardoor worden overgeheveld naar de formele economie. Extra belastinginkomsten en besparingen op sociale zekerheid kunnen daarvan het gevolg zijn.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger.

De richtlijn schrijft voor welke informatieverplichting werkgevers hebben richting werknemers. De kosten voor werkgevers betreffen dus administratieve lasten. Zie hier voor het antwoord onder d.

Er zijn aan het voorstel geen kosten verbonden voor werknemers.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Onderdeel van het door de Europese Commissie uitgevoerde impact assesment vormt een berekening van de financiële consequenties van het richtlijnvoorstel. Voor werkgevers zullen

⁶ Commission Staff Working Document Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union, 21-12-2017.

de kosten voor het opstellen van een nieuwe of herziene schriftelijke verklaring naar verwachting 18 à 153 EUR bedragen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's: aantal werknemers < 250,) en 10 à 45 EUR voor grotere bedrijven (> 250 werknemers). Dit is een schatting van de gemiddelde kosten van de schriftelijke verklaring. De bandbreedte/variatie van de kosten wordt veroorzaakt door verschillen tussen lidstaten en door de verschillende methoden die gehanteerd mogen en zullen worden: alleen een digitale verklaring of (ook) een papieren, en de mate waarin in de verklaring verwezen wordt naar reeds bestaande informatiebronnen, zoals de cao waaronder de werknemer valt. In de verklaring mag volstaan worden met verwijzingen, niet alle informatie hoeft expliciet opnieuw vermeld te worden. Bedrijven zullen ook eenmalige kosten hebben in verband met de aanpassingen aan de nieuwe richtlijn: gemiddeld 53 EUR voor een kmo en 39 EUR voor een groter bedrijf. De kosten voor het beantwoorden van verzoeken om een nieuwe vorm van werk zullen naar verwachting ongeveer gelijk zijn aan de kosten voor het opstellen van een nieuwe schriftelijke verklaring. De administratieve lasten voor bedrijven in Nederland nemen op jaarbasis toe met totaal € 30 miljoen. De eenmalige kosten bedragen € 18 miljoen. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over hoe vaak er een verzoek wordt gedaan voor nieuw werk, worden de totale kosten daarvoor niet berekend.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Het voorstel heeft volgens het impact assessment positieve gevolgen voor de Europese concurrentiekracht. De voorgestelde uitgebreide verplichting tot informatie van werknemers en de voorgestelde minimumeisen inzake arbeidsvoorwaarden vergroten de zekerheid voor zowel werkgevers als werknemers en bieden een bepaalde mate van bescherming tegen een schadelijke "race naar de bodem" op het gebied van arbeidsvoorwaarden tussen de lidstaten. Een meer uniforme toepassing en duidelijker informatie over arbeidsvoorwaarden kunnen de mobiliteit binnen de nationale arbeidsmarkten en tussen lidstaten bevorderen. Tevens kan het leiden tot een afname van zwartwerk.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De verschillende wettelijke maatregelen zoals onder punt 3 besproken vallen onder de reikwijdte van het Burgerlijk Wetboek (Boek 7) en de Arbeidstijdenwet. Aanpassing van de Arbeidstijdenwet lijkt op het eerste gezicht niet nodig. Mogelijk dienen er op grond van het onderhavige voorstel in het Burgerlijk Wetboek wel aanpassingen te worden doorgevoerd.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing. Het voorstel bevat geen gedelegeerde bevoegdheden en/of uitvoeringshandelingen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De inwerkingtreding van de richtlijn is bepaald op 20 dagen na de dag van publicatie daarvan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De implementatietermijn is 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn.

Deze termijn is voor Nederland niet haalbaar. Voor het wetgevende traject dient gerekend te worden op tenminste twee jaar. Voor het daaropvolgende traject dat nodig is om sjablonen en modellen te realiseren is een periode van meer dan 2 jaar niet onrealistisch. Indien dit onderdeel van het voorstel omtrent sjablonen doorgang vindt zal Nederland zich inzetten voor een ruimere implementatietermijn.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Evaluatie door de Europese Commissie, in overleg met lidstaten en sociale partners op Unie-niveau en rekening houdend met de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen, is voorzien uiterlijk 8 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Dezelfde partijen die momenteel belast zijn met de uitvoering van de huidige richtlijn, zoals de rechterlijke macht, de rijksoverheid en de uitvoeringsinstanties zullen dat straks ook doen. Het ontwikkelen van sjablonen en modellen om de informatieplicht van de werkgever te vergemakkelijken en de verspreiding van de door de werkgever te verstrekken informatie via bestaande webportalen voor EU-burgers en bedrijven zal wel extra administratieve lasten voor Nederland meebrengen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de ontwikkelingslanden.