

Vergaderjaar 2008–2009

32 058

Tijdelijke verruiming van de mogelijkheid in artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan in verband met het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jongeren

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 augustus 2009 en het nader rapport d.d. 9 september 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2009, no. 09.001.943, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke verruiming van de mogelijkheid in artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan in verband met het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jongeren, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat een tijdelijke verruiming van de mogelijkheid in artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (verder: BW) om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan met jongeren tot 27 jaar. Voor deze categorie werknemers ontstaat daarmee niet na drie maar na vier tijdelijke contracten danwel niet na het verloop van drie maar na vier jaar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over het stellen van een leeftijdsgrens, het mogelijke neveneffect van het voorstel voor schoolverlaters en het ontbreken van een horizonbepaling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

De Raad onderschrijft de noodzaak van maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de economische crisis en in het bijzonder van maatregelen gericht op het voorkomen van werkloosheid onder jongeren. Deze is op dit moment reeds verontrustend hoog en ook aanmerkelijk hoger dan de werkloosheid onder personen boven de leeftijd van 27 jaar. De Raad is van oordeel dat het voorstel een bijdrage – zij het vermoedelijk slechts bescheiden – zal kunnen leveren aan het voorkomen van werkloosheid. Hij vraagt evenwel aandacht voor twee aspecten die verband houden met dit voorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 juli 2009, nr. 09.001.943, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 2009, nr. W12.09.0252/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State vraagt in zijn advies aandacht voor drie aspecten in verband met het voorstel: a) het stellen van een leeftijdsgrens, b) het mogelijke

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

neveneffect van het voorstel voor schoolverlaters en c) het ontbreken van een horizonbepaling.

a. Leeftijdsgrens

Nu het voorstel gemotiveerd wordt met een verwijzing naar de economische crisis, ziet de Raad niet op voorhand in waarom de voorgestelde maatregel tot de groep jongeren tot 27 jaar beperkt zou moeten worden. Ook voor werknemers boven deze leeftijdsgrens met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan een verruiming van de mogelijkheid tot verlenging van deze arbeidsovereenkomst van betekenis zijn in het voorkomen van werkloosheid. Daarbij blijft het effect van de maatregel voor personen tot 27 jaar beperkt, doordat pas bij een vierde arbeidsovereenkomst danwel in het vierde jaar van de arbeidsovereenkomst de maatregel effect heeft. Verwacht mag worden dat een deel van de betrokken jongeren hieraan pas zal voldoen als de leeftijdsgrens van 27 jaar in zicht danwel reeds gepasseerd is. Dit zou anders zijn wanneer de regeling ook na het bereiken van de leeftijd van 27 jaar zou doorlopen indien de eerste arbeidsovereenkomst voor deze leeftijd is ingegaan. De toelichting motiveert wel de leeftijdsgrens als zodanig, maar niet waarom er in de huidige economische omstandigheden een toereikende reden is om een dergelijke grens te hanteren.

b. Neveneffect

Het voorstel roept daarnaast de vraag op naar de mogelijke verdringing van schoolverlaters door de jongeren die zullen profiteren van de voorgestelde aanpassing van artikel 668a van Boek 7 BW. De toelichting gaat onvoldoende in op dit mogelijke neveneffect.

c. Horizonbepaling

In het voorstel wordt niet voorzien in een vervaldatum van de regeling. De Raad onderschrijft dat, gezien de onzekere duur van de economische crisis, enige flexibiliteit in de werkingsduur gewenst is. Om evenwel te waarborgen dat aan het voortduren van de werking van de bepaling steeds een positieve overweging ten grondslag ligt, acht hij het wenselijk de werkingsduur van de wet in artikel III van het voorstel te begrenzen, aangevuld met de mogelijkheid van verlenging bij koninklijk besluit.

a. Het stellen van een leeftijdsgrens

De Raad van State ziet niet op voorhand in waarom de voorgestelde maatregel tot de groep jongeren tot 27 jaar beperkt zou moeten worden, nu het voorstel gemotiveerd wordt met een verwijzing naar de economische crisis. De Raad merkt daarbij op dat het effect van de maatregel voor personen tot 27 jaar beperkt blijft, doordat pas bij een vierde arbeidsovereenkomst dan wel in het vierde jaar van de arbeidsovereenkomst de maatregel effect heeft.

In de memorie van toelichting is duidelijk gemaakt waarom ervoor is gekozen om de maatregel tot jongeren te beperken (punt 5 bij *Reikwijdte van het voorstel*). De reden hiervoor is dat de jeugdwerkloosheid aanmerkelijk hoger is dan de totale werkloosheid.

De regering heeft de suggestie van de Raad, om de regeling ook na het bereiken van de leeftijd van 27 jaar te laten doorlopen als het eerste tijdelijke contract voor deze leeftijd is ingegaan, niet overgenomen. De maatregel zou dan naar de mening van de regering het doel, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jongeren en bestrijden van jeugdwerkloosheid, voorbij schieten. De maatregel zou zich daarmee immers ook op personen tot 31 jaar richten.

b. Neveneffect

De Raad van State is van oordeel dat de toelichting bij het voorstel onvoldoende ingaat op het mogelijke neveneffect van verdringing van schoolverlaters door de jongeren die zullen profiteren van de voorgestelde maatregel. Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting aangegeven dat het mogelijke neveneffect van verdringing van schoolverlaters naar de mening van de regering beperkt is (punt 2 *Jongeren aan het werk houden*). In de eerste plaats zal een werkgever niet altijd een schoolverlater («nieuwe» jongere) aannemen zoals aangegeven in de memorie van toelichting. Bovendien kan een jongere met (jaren) werkervaring niet altijd worden vervangen door een schoolverlater. Voorts is ook de beperkte werkingsduur van de maatregel (twee

jaar) van invloed op het mogelijke effect van verdringing. In de memorie van toelichting wordt ten slotte opgemerkt dat de maatregel op termijn ook nieuwe kansen voor schoolverlaters kan bieden, omdat ook voor hen gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om vaker arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan.

c. Horizonbepaling

De Raad van State acht het wenselijk de werkingsduur van de wet in artikel III van het voorstel te begrenzen, aangevuld met de mogelijkheid van verlenging bij koninklijk besluit.

De regering heeft dit advies van de Raad opgevolgd, door in artikel III te bepalen dat de onderhavige maatregel met ingang van 1 januari 2012 vervalst, tenzij bij koninklijk besluit een later tijdstip wordt vastgesteld. Ook de (artikelsgewijze) toelichting is op dit punt aangepast (punt 5 bij *Tijdelijke maatregel* en de artikelsgewijze toelichting bij artikel III). Met het oog op de mogelijkheid tot verlenging is in de memorie van toelichting aangegeven dat een onderzoek naar de effectiviteit van de maatregel zal plaatsvinden.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner