

## Voorzitter

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en voor algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 23908, nr. 31, en 25958 (R1617) de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen respectievelijk AMvB's geen behoefte bestaat.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de Raming der voor de Eerste Kamer in 1999 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten (EK, nr. 240).**

De raming wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten strekkend tot verduidelijking van het in die wetten opgenomen begrip verzekerde en de met het verzekerd zijn onlosmakelijk verbonden premieplicht (Wet verduidelijking verzekerings- en premieplicht) (25873);**

- **Aanwijzing van een controle-autoriteit als bedoeld in artikel 37 van verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van de Europese Unie van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG L 82) (25912);**

- **Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (25646).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en van enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid) (25263);**

- **Regels voor de niet-openbare arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) (25264).**

De **voorzitter**: Alvorens de beraadslaging te openen deel ik aan de Kamer mede, dat in het College van senioren het volgende is afgesproken. Indien stemming over de wetsontwerpen wordt gevraagd of indien stemming over een eventueel in te dienen motie, waaromtrent geen enkele zekerheid bestaat dat die zal worden ingediend, mocht worden gevraagd, dan zal die stemming plaatsvinden aan het begin van de volgende vergadering van de Kamer. Dat is op dinsdag 12 mei aanstaande. Anders dan in de agenda vermeld, gebeurt dat dus niet vandaag.

Wanneer geen stemming wordt gevraagd, zal na de sluiting van de beraadslaging de afhandeling op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Het werd tijd dat, sinds het advies van de Sociaal-economische raad uit 1988, een herziening van het ontslagrecht werd aangepakt. In 1995 strandde al een eerdere poging van een wetsvoorstel, dat in 1990 was ingediend onder de titel "Herziening van het ontslagrecht". Ik laat in het midden of dat stranden moet worden toegeschreven aan de omstandigheid, dat dit toen voor velen nog een brug te ver was, dan wel dat men er technisch niet in geslaagd was tegenover afschaffing van artikel 6 BBA de waarborgen die aan dat besluit ten grondslag lagen adequaat in de wet op te nemen.

Dit kabinet hakte de knoop door en besloot de bestuurlijke preventieve ontslagtoets op grond van artikel 6b BBA 1945 te handhaven. De Stichting van de arbeid werd om advies gevraagd en dat kwam in

april 1996. Dat advies is vrijwel integraal – vrijwel, want met uitzondering van de aanbeveling tot hoger beroep van ontbinding door de kantonrechter – overgenomen. Het huidige wetsvoorstel heeft dus politiek een hechte basis, want het steunt volledig op het compromis binnen de Stichting van de arbeid.

Daarnaast herkent men elementen uit het vorige, inmiddels ingetrokken, wetsvoorstel en wordt er reeds geruime tijd ontwikkeld rechtensrecht gecodificeerd. De positieve kant van dit wetsvoorstel is dan ook gelegen in het overnemen en vastleggen van een reeks verbeteringen, zoals een soepeler verlengingsmogelijkheid van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, de codificatie van de in de rechtspraak gehanteerde rechtsvermoedens en de nieuwe bepalingen inzake de uitzend-overeenkomst, om een paar voorbeelden te noemen. Dat geldt ook voor de stroomlijning van de RDA-procedure, de verkorting van de opzeggingstermijnen en de systematisering van de opzeggingsverboden. Dit zijn allemaal nuttige en nodige aanvullingen en verbeteringen van de wet. De CDA-fractie ziet deze dan ook als voordelen van dit wetsvoorstel. Ik prijs dan ook de voortvarendheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – hier was daadkracht voor nodig – doch ik stel tegelijkertijd vast, dat dit kabinet conceptueel niet zoveel meer gedaan heeft dan het volgen van een politiek compromis in de Stichting van de arbeid en het vastleggen van gevestigde jurisprudentie. Door alleen maar dit te doen gaat dit kabinet de fundamentele discussie over de duale structuur van ons ontslagrecht uit de weg. Mijn fractie heeft het kabinet daarop in de stukken aangesproken met de opmerking dat de politieke consensus van de sociale partners de regering toch niet van een eigen oordeel en inbreng ontslaat. Het kabinet beroept zich in antwoord daarop op het "poldermodel". In de memorie van antwoord beperken de bewindslieden de rol van de overheid vooral tot "een ordenende beschermende en met name codificerende rol". Afgezien van deze bescheiden conceptie, behoort naar ons idee een regering fundamentele vraagstukken niet te laten liggen. Een politiek compromis kan ook inhouden dat men elkaar vindt in de afspraak om fundamentele punten

nu eens juist niet overhoop te laten halen. En zo gebeurde dat vermoedelijk ook binnen de Stichting van de arbeid. Men liet de duale structuur bewust ongemoeid. Mr. R. Hansma, specialist in arbeidsverhoudingen in het bedrijfsleven stelde het zo: "... door de package deal in de STAR wordt een inhoudelijke discussie gefrustreerd ..."

Politiek is dit wetsvoorstel daarmee hecht onderbouwd. Inhoudelijk blijven wij zitten met een dubbele structuur, voor een deel nog steunend op een oud Londens besluit, nog steeds niet in de wet verankerd. De houdbaarheid daarvan is internationaal bepaald onzeker. Het systeem is onsamenhangend en ingewikkeld en met dit wetsvoorstel blijft dat zo, ondanks dringende pleidooien uit wetenschap en rechtspraak. Hierover is de CDA-fractie teleurgesteld. Daarbij heeft zij grote zorgen over de kwaliteit van dit wetsvoorstel of, beter gezegd, over het gebrek daaraan.

De zorg om de kwaliteit vindt zijn vertaling in de overstelpende hoeveelheid commentaren uit wetenschap en praktijk die dit voorstel heeft geogst. En dan spreek ik niet over de conceptuele kritiek, maar over een algeheel gevoel dat de technische uitwerking van te lage kwaliteit is. Die kritiek is politiek bepaald niet eenzijdig. Als men het tableau van de aan de discussie deelnemende wetenschappers beziet, is het met hoogleraren als Van der Heijden, Van den Heuvel, Heerma van Voss en Luttmer toch breed politiek samengesteld. Blijkens de stukken is de kritiek in dit huis op de technische uitvoering kamerbreed.

Dan de rechtspraak. Ik heb nog niet eerder in dit huis meegemaakt dat de wetgever zo op de hielen werd gezeten door advocaten die bij elke stap in het wetgevingsproces panklare nota's van wijziging aanleveren. De rechtspraak draagt reeds nu, voordat dit huis zijn eindoordeel moet vellen, een ontwerp voor een complete reparatie- en leemtetwet aan. Dit slaat toch wel alles. Mij lijkt dit voor de wetgevende capaciteit van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tamelijk blamend. De bijdrage van Justitie is mij overigens nog niet bekend. Het gaat mij wat ver als het wetgevingsapparaat zou moeten onderdoen voor

en afhankelijk zou worden van adviseurs uit de particuliere rechtspraak.

Nu zijn advocaten van nature niet bescheiden, maar het vervelende daarbij is dat zij soms gelijk hebben. En met alle respect, ik vrees dat veel van de aangedragen correcties evenzovele verbeteringen zijn. Ik acht het daarom ook verstandig van de regering om verbeteringen toe te zeggen waar dit nodig blijkt. In de nadere memorie van antwoord voegt de regering daaraan toe: zo een meerderheid van uw Kamer dit wenst. Dat is enerzijds natuurlijk wel realistisch, doch anderzijds kan ik mij zulk een invitatie aan dit huis niet herinneren. Hoe vaak is ons immers niet voorgehouden toch vooral niet op verkapte wijze te willen amendementen? Voor wat het staatsrechtelijk waard kan zijn, wil ik namens de CDA-fractie het aanbod van de bewindslieden tot reparatie aanvaarden en vastleggen, ook op die punten die nog in de vóór invoering resterende tijd in literatuur of rechtspraak zullen opkomen en redelijkerwijs voor reparatie of aanvulling in aanmerking komen. Niet elke suggestie verdient dat wellicht.

Allereerst komt het concept-reparatiewetgeving van de hand van mr. Kuip volgens mij wel in aanmerking om door de regering te worden overwogen en bij nader inzien wellicht toe te passen. Het is een hele lijst, maar ik beperk mij nu tot een aantal capita selecta.

Het principiële uitgangspunt hierbij is dat wij van mening moeten blijven dat in het algemeen de ambitie van de wetgever moet zijn dat een wetsbepaling moet kunnen worden gelezen uit de wetstekst zelf. Natuurlijk zullen in de loop der jaren interpretaties volgen en is de wet niet toe te passen zonder tevens kennis te hebben van de jurisprudentie. Zeker, maar bij een gloednieuwe wet is toch het minste wat men mag verwachten dat de bedoeling van de wetgever blijkt uit wat er staat.

Dat is al aanstonds niet het geval bij artikel 668a. Eerlijk gezegd, is dat nu al niet leesbaar zonder de wetsgeschiedenis te kennen. Ik ben er nu even kort over, want er is zeer veel over geschreven. Er zijn al drie versies van dit artikel geweest en ik heb geprobeerd om de bedoelingen te doorgronden. Zoals gezegd, moet je de wetsgeschiedenis erbij nemen. In ieder geval slaat lid 2 kennelijk op

arbeidsovereenkomsten voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd. Uit de laatste memorie van antwoord moeten wij opmaken dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bij dezelfde werkgever niet meetelt bij de keten in het eerste lid onder b. Ik zeg de minister met stelligheid na, dat daarnaast de Ragetlie-regel van kracht blijft. Ik begrijp hieruit dat het duidelijk niet de bedoeling is door in deze wetstekst de jurisprudentieregel van de Hoge Raad, neergelegd in de Ragetlie-regel, te beperken.

Ik vraag mij dan wel af waarom de Ragetlie-regel niet meteen in de wet geïncorporeerd is en bijvoorbeeld is uitgebreid tot de situatie, zoals bedoeld in lid 2. Dit artikel blijft dus onhelder. Overigens is dit wel een paradijs voor advocaten. Toch moeten wij een zo helder mogelijk artikel hebben. Ik pleit er dan ook voor dat dit alsnog scherper wordt geformuleerd en dus bij een reparatie wordt betrokken.

In de stukken is al aangegeven dat in artikel 685 onduidelijk blijft wat de kantonrechter moet doen met de wettelijke plicht tot zich vergewissen. Ik heb in het antwoord van de minister gelezen dat het vooral een indicatie kan zijn waarvan hij zich moet vergewissen. Zoals gezegd, is het toch een onduidelijke zaak. Het vraagt dan ook om een verschillende manier van hanteren door de verschillende kantonrechters. Nu zullen zij, zolang zij een gilde blijven, ook daarover wel een regel weten te ontwerpen, maar toch is dit een wetsterm waarbij men niet weet wat men ermee moet. Ter verdediging van deze onduidelijkheid, die ook wel wordt erkend, verwijzen de bewindslieden naar het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Wolffensperger, maar dat maakt, met alle respect, de zaak inhoudelijk niet zoveel duidelijker.

Eveneens in artikel 685 staat dat een "verzoeker" niet ontvankelijk verklaard wordt, als hij bij het verzoek geen reïntegratieplan voegt. Pas uit de latere wetsgeschiedenis – nadat er eerst op seminars en in schrifturen uitvoerig over is gesproken en geschreven, of onder de "verzoeker" nu moet worden begrepen, dat ook een werknemer met een reïntegratieplan moet komen – moet blijken dat de regering met die verzoeker uit den aard der zaak alleen maar de werkgever bedoelt, in die zin dat dit – dat is

## Glasz

natuurlijk te verdedigen – uit het systeem voortvloeit. Dat is op zich duidelijk en het is goed dat het gezegd is, maar het staat er alleen niet.

Overigens hebben de bewindslieden de leden van de CDA-fractie niet overtuigd met hun betoog dat de plicht tot bijvoeging van een reïntegratieplan in vele gevallen niet onnatuurlijk en niet zonder zin is, omdat veelal nu juist sprake is van onwil tot reïntegreren en omdat de praktijk leert dat in geval er ontslag dreigt of speelt, meer dan 50% van de betrokken werknemers zich situationeel ziek meldt. Het lijkt erop dat het door Kuip, in zijn Leemtetwet, geredigeerde lid 7, van 685, aan die bezwaren tegemoet komt.

Nu is wetsgeschiedenis nodig, maar die kan ook verwarrend werken. Door onzorgvuldig gebruik van het woord “onmiddellijk” ontwikkelde zich weer een discussie over de vraag of de regering bedoelde het tijds criterium van gewichtige redenen voor de ontbindingsroute in te korten. Inmiddels is komen vast te staan dat dit niet de bedoeling was. Voor de rechtspraak verwijs ik expliciet naar het antwoord van de bewindslieden, in de nadere memorie van antwoord van 9 april, blz. 3, op de daartoe gestelde vragen van mijn fractie.

Ten slotte – hiermee eindigen mijn capita – zijn er tal van vragen gerezen met betrekking tot overgangsrecht. En de praktijk houdt niet op; deze draagt steeds weer nieuwe casusposities aan, waarop het antwoord niet duidelijk is. Ik vrees dat het nog wel een tijdje zal voortduren.

Op deze wijze komend op het tijdstip van de invoering, hebben de leden van de CDA-fractie ook een verband gelegd tussen de invoeringsdatum en een aantal artikelen welke verband houden met de uitzendovereenkomst en de zojuist gereedgekomen uitzend-CAO. Met instemming nam ik kennis van de mededeling van de regering dat alle betrokkenen de gelegenheid moeten krijgen om zich de regels eigen te maken, waarbij zij denkt aan een invoeringstermijn van enkele maanden. Die termijn echter lijkt mij en lijkt ons te kort. Juist nu de regering heeft aangeboden alsnog met een omvangrijke reparatie te komen – zo deze Kamer dat wenst, en ik denk dat deze Kamer dat gaat wensen – zal de praktijk zich op de

nieuwe, alsdan te repareren teksten moeten prepareren. Het lijkt dan niet zinvol, als er spoedig een reparatie volgt, om nu eerst een tekst in te voeren en iedereen zich daarop te laten instellen, en kort daarop weer met een reparatie te komen. Mede gelet op de overgangsprikelen is de CDA-fractie van oordeel dat verantwoord en helder beleid met zich brengt, dat deze wet niet eerder ingaat dan op 1 januari aanstaande.

Maar, voorzitter, in de tussentijd dient er naar het oordeel van de CDA-fractie nog iets in gang te worden gezet. Wetenschappers en praktijkbeoefenaars roepen al jaren dat het ontslagrecht onnodig onsamenhangend en complex is en dat de duale structuur wets-systematisch niet deugt. Om daar wat kort over te zijn, maar toch een politiek breed gedragen scala aan te geven, geef ik een paar citaten.

Ik begin met prof. mr. L.H. van den Heuvel, daarbij verwijzend naar zijn lezing op het symposium van 19 februari 1998, in De Rode Hoed. Hij oordeelt dat met dit wetsvoorstel de samenleving een slechte dienst wordt bewezen. Hij noemt het een “gehaast” product uit de voorbije tijd van een ruime arbeidsmarkt, dat juridisch slecht in elkaar steekt en onvoldoende fundamentele wijzigingen aanbrengt in het ontslagrecht. En dan komt het: “Nu de arbeidsmarkt krapper wordt, hoort men weinig bezwaren van werkgevers over het ontslagrecht. Dat wil zeggen, dat er tijd is voor het aanbrengen van fundamentele verbetering.”

Mr. J.J. Trap zegt: “Ik zou het toejuichen als een volgend Kabinet, paars of niet, de zaak nog eens ten gronde aanpakt en bijvoorbeeld het BBA 1945 durft af te schaffen.” Hij zegt erbij: “Als een preventieve ontslagtoets moet blijven – en daar is op zich wel iets voor te zeggen – hoort deze toets bij de rechter te liggen.”

Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss oordeelt dat dit wetsvoorstel zich niet onderscheidt door een “heldere en samenhangende systematiek”. Aan de toenemende behoefte aan flexibiliteit komt men niet tegemoet “door allerlei kleinere aanpassingen” en “ingewikkelde constructies” ... “om het ontslagvergunningstelsel heen”. Opmerkingen en kritiek komen voort “uit het feit dat een principiële discussie over een herziening van het ontslag-

vergunningstelsel uit de weg is gegaan”.

Ten slotte citeer ik wat prof. mr. P.F. van der Heijden in TVVS nr. 97/6 schrijft. Hij heeft recent ook een artikel over de vergoedingen bij de RDA geschreven maar dit is dus van oudere datum. Hij zegt: “Nederland is het enige land in de Europese Unie dat een preventieve bestuurlijke ontslagtoets kent; het bestaan ervan compliceert ons ontslagrecht onnodig en bovenmatig; de door het Kabinet in het wetsvoorstel genoemde doeleinden waartoe de preventieve bestuurlijke toets het middel is, zijn ook te bereiken in een civielrechtelijk ontslagrecht. Daar komt nog bij de door mij met L. de Vries gedeelde verbazing over de handhaving van het BBA als noodwetgeving. Als men de handhaving van de publieke ontslagtoets wenst, dan ligt het voor de hand dat thans in een normale formele wet te regelen en niet in een uit de oorlog stammend buitengewoon besluit.”

Voorzitter! Eerder zagen wij hoe de regering bij de handhaving van het huidige systeem zich in dezen beriep op het poldermodel. Het is interessant te zien hoe selectief zij dit in stelling brengt en rekening houdt met het onderwerp. Als wij een ogenblik stilstaan bij een ander aspect van de ondernemingsstructuur, namelijk bij de kapitaalcomponent en de invloed van de aandeelhouder, dan zien wij dat deze regering, en met name de minister van Financiën, over de boeg van wat tegenwoordig corporate governance heet en met verwijzing naar het internationaal verkeer betoogd, dat Nederland het niet meer kan maken nog vast te houden aan zijn beschermingsconstructies. Ook het fenomeen van de structuurvennootschap zou met die gedachtegang eigenlijk niet goed meer zijn uit te leggen. Aanpassing aan internationale verhoudingen: dat is het motto.

Ik zeg dit niet omdat ik die richting zo toejuich. Als aanhanger van het Rijnlandse model vind ik dat de aandacht voor de aandeelhouder niet ten koste moet gaan van de andere stakeholders. Maar ik zeg dit wel om aan te geven hoe selectief het argument van de noodzaak tot aanpassing aan internationale structuren in stelling wordt gebracht.

Keren wij nu terug naar de werknemerscomponent, dan zijn de redeneringen immers geheel anders

## Glasz

en blijven wij ons inpolderen in een uniek systeem dat afwijkt van dat in de Europese Unie en dat naar een vrijwel eenstemmig oordeel van wetenschap en rechtspraak – ik herhaal: een eenstemmig oordeel van wetenschap en rechtspraak – ondeugdelijk is. Ik meen dat de roep om een fundamentele beschouwing over een eventuele herziening van het ontslagrecht nu aan de orde is. Het moet beter, conformer, systematischer en meer inspeliend op internationale verhoudingen.

Dit gezegd hebbend, wil ik meteen waken voor een misverstand. De CDA-fractie is niet tegen een preventieve ontslagtoets. In het huidige systeem vervult de RDA een belangrijke functie voor het midden- en kleinbedrijf en biedt een laagdrempelige adviesmogelijkheid voor menig werknemer. Maar herziening, niet per se met handhaving van de RDA, moet mogelijk zijn met behoud van de waarborgen die aan de preventieve ontslagtoets ten grondslag liggen. Dus: rekening houden met de noodzakelijke bescherming van zwakke groepen en tevens voorzien in de voor de kleine ondernemers en voor werknemers essentiële zekerheid vooraf omtrent rechtmatigheid van ontslag. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het de hoogste tijd is voor een fundamentele herbezinning, zoals ik die zo-even al noemde.

Dit klemt temeer nu de regering heeft aangekondigd om op korte termijn wederom met het ontslagrecht bij het parlement terug te komen. In dit verband is het opmerkelijk dat uitvoering wordt gegeven aan een motie-Van Nieuwenhoven en dat de regering thans onderzoekt of een regeling voor een vergoeding bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in het kader van de RDA-procedure opportuun is, alsook of daarbij ook past een hoger beroep van ontbinding door de kantonrechter. Een eerste interimrapport is al verschenen; een tweede komt na de zomer. Deze werkwijze kan de CDA-fractie niet bekoren. Wij hebben wel waardering voor de werkwijze van de rapporteurs, maar wij achten het ongewenst en niet juist om voort te gaan met partiële aanpassingen, zonder dat de problematiek eerst fundamenteel bij de kop wordt gepakt. Over de vraag of een ontslagvergoeding aan de RDA zal moeten worden gegeven, oordeelt

de CDA-fractie ook overigens negatief. Als dat al zou moeten gebeuren, dan dient de RDA naar ons oordeel eerst te worden opgetuigd tot een onafhankelijke bestuursrechter met alles wat daarbij komt. Wat dat betreft, onderschrijf ik de mening van Van der Heijden die in het door mij al genoemde artikel tegen een vergoedingsbevoegdheid bij de RDA concludeert. Ik merk op dat de in de advocatuur gezaghebbende Duk zich daarbij voegt.

Er is nog een aspect waarbij een fundamentele beschouwing van het ontslagrecht aan de orde moet komen, namelijk de vraag naar de rechtsgrond van een vergoeding bij verwijtloos ontslag. Ik denk hierbij aan een vergoeding buiten de honorering van de opzegtermijn. Immers, het merkwaardige feit doet zich voor dat bij ontslag via een vergunning van de RDA in de regel geen vergoeding aan de werknemer toekomt. Volgt men evenwel de procedure van ontbinding bij de kantonrechter, dan komt er wel een vergoeding. Men spreekt dan van de kantonrechttersformule die neerkomt op een maandsalaris voor een jaar dienstverband. Dat is kantonrechttersrecht dat geen onmiddellijke basis in de wet heeft. Van tijd tot tijd – ik wip nu over van het civiele recht naar het bestuursrecht – raakt het parlement en met name de Tweede Kamer in opwindning over een gouden handdruk. Wij bevinden ons dan in de ambtenaarrechtelijke sfeer. Steeds blijkt dat het heengaan van zo'n betrokkene niet te forceren valt zonder een vergoeding, een gouden handdruk. Ook bestuursrechtelijk is het volgens mij de moeite waard om eens bij die grondslagdiscussie stil te staan. Dat kan ook gebeuren in een fundamentele studie. Het begin van een nieuwe kabinetsperiode lijkt hiervoor een uitstekend moment.

Daarom verzoekt de CDA-fractie de bewindslieden met aandrang om toe te zeggen dat er een fundamenteel onderzoek zal komen naar de vraag of de duale structuur van het ontslagrecht, mede gelet op de toenemende druk van de internationale verhoudingen, gehandhaafd dient te worden en, zo ja, met welke wettelijke aanpassingen en, zo neen, met welke compenserende wettelijke voorzieningen. Daarbij gaan wij ervan uit dat de waarborgen die nu ten grondslag liggen aan het systeem van de preventieve ontslagtoets, behouden blijven. Naar

onze mening dient een dergelijk onderzoek te worden opgedragen aan een commissie van onafhankelijke deskundigen, die natuurlijk politiek breed is samengesteld.

Samengevat pleit de CDA-fractie voor:

1. een ruimhartige reparatiewetgeving en een toezegging op dat punt;
2. invoering niet eerder dan per 1 januari aanstaande;
3. een opdracht aan een onafhankelijke commissie van deskundigen voor een fundamenteel onderzoek naar de vraag of de duale structuur gehandhaafd kan worden, mede gelet op de internationale verhoudingen, doch met behoud van de waarborgen die thans aan het systeem van de preventieve ontslagtoets zijn verbonden.

De **voorzitter**: Het is een gewoonte van goede advocaten om in pleidooien geen vindplaatsen te noemen, in de veronderstelling dat de rechter ze kent en ze anders in de pleitnota terug kan vinden. Maar bij de Handelingen van de Kamer is dat anders: wat niet is uitgesproken, staat niet in de Handelingen, tenzij het een voetnoot betreft. Ik stel derhalve voor – en met instemming van de heer Glasz vast – dat de vindplaatsen in een voetnoot zullen worden opgenomen.

Daartoe wordt besloten.

(De noot is opgenomen aan het eind van deze editie.)<sup>1</sup>

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Toen ik mij zette aan de bestudering van deze voorstellen, vielen mij drie zaken op als opmerkelijk. Ten eerste: ten tijde van de voorbereiding van deze wetsvoorstellen luidde de toonaangevende leuze in dit land: flexibilisering, deregulering, kortom flexibiliteit. De werkgeversorganisatie VNO/NCW kwam in het najaar van 1995 uit met een nota waarin gezinspeeld werd op het einde van de vaste baan. De minister is erin geslaagd, het thema te verbreden tot "flexibiliteit en zekerheid".

Ten tweede: het kabinet kwam niet uit dit thema en besloot, het probleem ter advies voor te leggen aan de Stichting van de arbeid. Dat was opmerkelijk. Vanaf het eind van

## Van de Zandschulp

de jaren tachtig was afkeer van de stroperige overlegeconomie een prominent thema, en was een lichter politici in opmars die, zich spiegeland aan het managersjargon, hun opdracht definieerden als "het beheer van de BV Nederland". Nog opmerkelijker was, dat de verfoeide overlegeconomie in staat bleek, in vier maanden te komen tot een eensgezind maatschappelijk compromis, inclusief een vijfjarig convenant uitzendwezen. De vakbeweging erkende het belang van flexibiliteit, de werkgevers erkenden de grenzen ervan. In diezelfde tijd kwam de commissie economische deskundigen van de SER met de waarschuwing, dat te ver doorschietende flexibiliteit van de arbeidsverhoudingen ten koste zou gaan van investering in scholing en van de innovatieve kracht van het Nederlands bedrijfsleven. Nog enkele maanden later verscheen een rapport van Sociale Zaken en Werkgelegenheid "De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief". De parolen in het publieke debat veranderden: het Nederlandse poldermodel trok wijd en zijd belangstelling.

Mijn derde opmerkelijke punt is van een heel andere orde: ongevraagd diende zich bij de behandeling van deze voorstellen een stoet van juridisch adviseurs aan: de Vereniging voor Arbeidsrecht publiceerde 39 aanbevelingen, enkele leden ervan, Verhulp en Kuip, volgden de schriftelijke behandeling in deze Kamer op de voet en voorzagen ons steeds van hun juridisch commentaar. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk, los van de vraag of ik in elk onderdeel hun commentaar onderschrijf. Voor mij was dit een onbekende luxepositie. Meestal behandel ik hier sociale-zekerheidswetgeving. Dát is vaak eenzaam geploeter. De vele wijzigingen en stelselherzieningen duikelen in zo'n krankzinnig tempo over elkaar heen, dat rechtsgeleerd commentaar, als het al verschijnt, pas veel later verschijnt.

Voorzitter! Men kan erover twisten of de nu voorliggende voorstellen een ingrijpende herziening van het Nederlands arbeidsrecht behelzen. Het grondpatroon blijft in elk geval hetzelfde. Sommige arbeidsjuristen noemen dit een gemiste kans. In de marge, maar toch iets meer dan alleen maar in de marge van deze voorstellen, spelen verder reikende

vragen. Vooral die over het al dan niet handhaven van de duale ontslagstructuur, eventuele ontslagvergoedingen bij de RBA-procedure en – al dan niet partieel – hoger beroep bij ontbindingszaken. Het zijn alle legitieme discussiepunten. Het kabinet handhaaft de duale ontslagstructuur. Die structuur functioneert in Nederland al meer dan een halve eeuw. Een integrale visie ligt er niet aan ten grondslag. Intellectueel-juridisch is dat niet geheel bevredigend.

Bij beide ontslagroutes vallen wel kritische kanttekeningen te maken, maar een compleet uitgewerkt goed alternatief is tot dusverre niet bedacht. In de eerste drie decennia vanaf 1945 was de BBA-ontslagroute de hoofdweg en gedurende de laatste twee decennia werd de ontbindingsroute kwantitatief bijna even belangrijk. Het kabinet handhaaft beide routes, maar stelt voor beide aanpassingen voor. De RDA-route wordt gestroomlijnd en bekort. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan veel kritiek van werkgeverszijde. Bij de kantonrecht route wordt, zij het gebrekkig geformuleerd, gesteld dat de kantonrechter acht dient te slaan op de opzegverboden en wordt bij het WW-recht het begrip "fictieve opzegtermijn" geïntroduceerd. Op beide punten kom ik nog terug.

De wijzigingsvoorstellen voor beide routes worden elk op eigen merites beargumenteerd. Het gevolg van de voorstellen is, dat de verschillen tussen beide wegen iets zullen verminderen. Dat is een bescheiden winstpunt. Een tweede gevolg is wellicht dat de RDA-route iets terugwint van het via traagheid prijsgegeven terrein.

Het kabinet voert sterke argumenten aan voor handhaving van de preventieve toets. Die toets biedt een zekere bescherming aan de minder weerbaren, bijvoorbeeld ouderen en arbeidsongeschikten. Er gaat enig ordenend en een preventief effect van uit en soms wordt hiermee onnodige instroom in de WW voorkomen.

Het maatschappelijk draagvlak voor de preventieve ontslagtoets is nog steeds groot. De vakbeweging hecht eraan, werkgevers zijn verdeeld. De grote werkgevers willen ervan af. Zij ergeren zich aan de traagheid van de RDA-procedure en zij beschikken over eigen juridische afdelingen die voor de kantonrechter

hun boontjes wel kunnen doppen. Het midden- en kleinbedrijf daarentegen heeft vooral behoefte aan een laagdrempelige voorziening die zekerheid vooraf verschaft. Het maatschappelijk belang van handhaving van een preventieve ontslagtoets is voor ons wel duidelijk. Ook de Stichting van de arbeid heeft hier eensgezind voor gekozen in haar advies.

De Stichting van de arbeid vond eveneens dat er goede gronden zijn om een beperkte beroepsmogelijkheid te introduceren tegen rechterlijke ontbindingsbeslissingen. Ik vind dit een moeilijk thema. Op basis van mijn elementair rechtsgevoel ben ik geporteerd voor vol appel. Het gewicht van de zaak, wel of niet ontbinding en de vraag naar een eventuele vergoeding, is zo groot dat het wel heel moeilijk te verdedigen is dat juist hier afgeweken zou moeten worden van de hoofdregel in ons rechtssysteem dat appel en cassatie toelaat. Appel betekent echter ook een verlenging van de lijdensweg. Zo hier en daar hebben rechtsgeleerden tussenvarianten bedacht, die overigens elk ook weer nadere vragen oproepen, zoals ook een eventuele vergoeding in het kader van de RDA-procedure nadere juridische en andere vragen oproept. Ik denk dat wij er goed aan doen om de tijd te nemen voor een grondig debat, waarbij alle denkbare varianten, met inbegrip van hun consequenties, onder ogen gezien worden.

Na deze summier opmerkingen over verderreikende vragen die op de achtergrond een rol spelen en waaraan ik mij niet wil onttrekken, keer ik terug naar de iets bescheidener voorstellen van flexibiliteit en zekerheid. Die vormen een compromis dat het resultaat is van politieke en maatschappelijke machtsverhoudingen. De afweging van keuzevragen ligt niet primair bij de Eerste Kamer. Ik geef een globaal politiek oordeel en zal daarna iets meer tijd besteden aan de juridische toets, toegespitst op enkele onderdelen, namelijk artikel 668a en de Ragetlieregel, artikel 685 en artikel 16, lid 3, WW.

Het als star ervaren karakter van het Nederlandse arbeidsrecht heeft in de laatste decennia geleid tot een groei van creatieve escapismen, zoals het ontkennen van het bestaan van een arbeidsovereenkomst, onduidelijkheid over de omvang

## Van de Zandschulp

ervan of de driehoeksrelaties als een juridisch enigszins extraterritoriaal gebied. Juist voor deze onduidelijke arbeidsrelaties biedt het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid enige vooruitgang via de introductie van weerlegbare rechtsvermoedens en een minimumaanspraak per oproep. De geïntroduceerde rechtsvermoedens behelzen vooral codificatie van jurisprudentie. Die codificatie levert wel een toegevoegde waarde op. Codificatie vergroot de duidelijkheid, vergemakkelijkt de voorlichting en werkt preventief, in die zin dat er een stimulans van uitgaat om duidelijke contracten af te sluiten. De uitzendovereenkomst wordt ondergebracht in het arbeidsovereenkomstenrecht, deels in een aparte vrijheid-blijheidstatus, maar die wordt in de tijd beperkt en met de toename van de duur groeit de rechtsbescherming. Als de uitzendbranche de vrijheid-blijheidperiode van de eerste 26 gewerkte weken wil verlengen, is slechts afwijking bij CAO mogelijk. Hiermee krijgt de vakbeweging een betere onderhandelingspositie.

De rechtspositie van oproepkracht en uitzendkracht wordt in deze voorstellen iets versterkt en zelfregulering via CAO krijgt een impuls. Daartegenover staat aan de flexzijde een verkorting van opzegtermijnen en een aanzienlijke ruimte voor opeenvolgende tijdelijke contracten, tot in beginsel 36 maanden. Ik vind in hoofdzaken het geheel van deze voorstellen een acceptabel maatschappelijk compromis.

Ik kom nu toe aan de bespreking van enkele afzonderlijke onderdelen, inhoudelijk en/of wetstechnisch. Ik begin bij artikel 668a. Geen van de voorgestelde artikelen heeft aanleiding gegeven tot zoveel verwarring als dit artikel, de ketting van tijdelijke contracten. Inmiddels zijn de kruiddampen in de schriftelijke rondes opgetrokken. De bedoeling van de wetgever is duidelijk. De wettekst is en blijft gebrekkig. Ik maak eerst een inhoudelijke opmerking. De ketting van tijdelijke contracten met een tussenpoos van niet meer dan drie maanden leidt bij het vierde contract of bij overschrijding van de 36-maandsperiode tot omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Voorzitter! Sommige werkgevers, in ieder geval omroepwerkgevers, lijken te menen dat freelance contracten straks niet meer mogelijk

zijn. Naar mijn mening is dat een misverstand. Sommige typen werk lenen zich goed voor een zogenaamde freelance overeenkomst. Er is wel een probleem in de afbakening naar de arbeidsovereenkomst. Vervolgens bedenken omroepwerkgevers, als ik goed geïnformeerd ben, creatieve constructies om een vast dienstverband te vermijden. Zij bieden negenmaandscontracten aan en willen de medewerkers in de drie zomermaanden naar de WW afschuiven. Ik vind dat oneigenlijk gebruik. Ik vraag de minister, met mij na te denken hoe we hiermee moeten omgaan en wat we hieraan kunnen doen. Misschien kan de wijziging van de tussenpoos tot niet langer dan vier maanden al heel wat helpen.

Artikel 668a is taalkundig gebrekkig geformuleerd. Het moment waarop conversie plaatsvindt, is na de schriftelijke gedachteswisseling wel helder, maar niet voor degenen die uitsluitend op de wettekst aangewezen zijn. Vanaf het moment dat tussen dezelfde partijen voor bepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomsten elkaar hebben opgevolgd "in 36 maanden of langer", geldt de laatste arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd volgens de wettekst. 36 maanden of langer is onbepaald.

De antidraaideurregeling van artikel 2 slaat niet alleen op de ketting van tijdelijke contracten van het eerste lid, zoals de argeloze lezer denkt, maar omvat tevens eventueel een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dat is in deze context vreemd. Lid 2 verwijst immers naar artikel 1, dat de ketting van tijdelijke contracten regelt. Ook in de opbouw van de wettekst is het vreemd. Artikel 667 bevat de hoofdregel van het tijdelijke contract, artikel 668 is een *lex specialis* daarvan over de voortgezette tijdelijke arbeidsovereenkomst en 668a is op zijn beurt volgens de memorie van antwoord een *lex specialis* op 668. In dit blokje van drie artikelen over de tijdelijke arbeidsovereenkomst slaat plotseling één artikellid tevens op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Ik kom nu op de vraag, wat er nog is overgebleven van de Ragetlie-regel. Deze slaat op de situatie van de opvolging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, na een tussenpoos van minder dan 32

dagen, door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, met dezelfde inhoud en tussen dezelfde partijen. Volgens de Hoge Raad is dan opzegging vereist. De Stichting van de arbeid schrijft in haar advies dat in de jurisprudentie is bepaald dat de opvolging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt beschouwd als een voortgezette dienstbetrekking waarvan opzegging is vereist. De stichting gaat ervan uit dat deze regel in stand blijft.

In de nadere memorie van antwoord onderscheidt het kabinet, bij de bespreking van artikel 668a, lid 2, over de antidraaideurregelingen, twee posities. De eerste is de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die wordt gevolgd door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, bij een werkgever die geacht wordt een rechtsoptvolger te zijn van de eerste werkgever. In dat geval maakt de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in elk geval deel uit van die ketting en is die eerste arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd relevant voor de berekening van de opzegtermijn. Dat is iets, maar veel minder dan de Ragetlie-regel. Opzegging is dan slechts vereist bij het vierde contract in de ketting, of bij overschrijding van de 36-maandstermijn.

De tweede positie is een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die wordt opgevolgd door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met dezelfde werkgever. In dat geval wordt de werknemer nog slechter bedeed. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd telt zelfs niet mee in de ketting van contracten en voor de berekening van de opzegtermijn, indien daaraan toegekomen zou worden.

In mijn nader verslag heb ik een heel simpele casus opgevoerd. Henk heeft een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die regulier eindigt via opzegging op 31 december 1998. Half januari 1999 krijgt zijn ex-werkgever onverwacht een grote order. Hij kan de expertise en werkkraft van Henk heel goed gebruiken en biedt hem een tijdelijk contract aan tot 1 januari 2000. De zaken blijven goed gaan en het tijdelijke contract wordt na een jaar voortgezet tot 1 januari 2001. Op 1 januari 2001 vindt een nieuwe verlenging plaats, nu voorlopig voor vier maanden. De nadere memorie

## Van de Zandschulp

van antwoord stelt dat al deze tijdelijke contracten van rechtswege eindigen. Ik vind dat een zeer onbevredigende uitkomst. Indien die eerste arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bij dezelfde werkgever arbeidsrechtelijk voor het vervolg van nul en generlei betekenis is, klopt de redenering van het kabinet. In de daarna volgende ketting van tijdelijke contracten is men nog niet toegekomen aan een vierde tijdelijk contract, noch is de 36-maandstermijn van tijdelijke contracten overschreden. Exit Ragetlie-regel, denk ik dus.

In de memorie van antwoord wordt gezegd: "De regering gaat ervan uit dat de Ragetlie-regel in de praktijk in geval van misbruik toepassing zal blijven vinden." In de nadere memorie van antwoord wordt gesteld: "Nu artikel 668a, lid 1, betrekking heeft op een andere situatie dan de Ragetlie-regel, kan niet worden gezegd dat artikel 668a, lid 1, afstand neemt van de Ragetlie-regel. Zulks is ook niet beoogd. Het feit dat artikel 668, lid 3, komt te vervallen, doet aan de Ragetlie-regel, die betrekking heeft op het tegengaan van misbruik, niet af." Deze teksten suggereren dat de Ragetlie-regel stand houdt, maar maken dat mijns inziens niet waar en zelfs niet plausibel.

In de eerste plaats merk ik op dat de Ragetlie-regel een algemene rechtsregel is, weliswaar bedoeld om misbruik te verhinderen, maar geabstraheerd van het al dan niet aanwezig zijn van de intentie van misbruik. In de tweede plaats merk ik op dat het arrest van de Hoge Raad als kapstok had artikel 668, lid 3, een artikellid dat nu wordt geschrapt. Het is wel zeer speculatief om te nu te veronderstellen dat de jurisprudentie straks nog iets van de Ragetlie-regel overeind zal houden als het artikel dat als kapstok fungeerde, wordt geschrapt. In de derde plaats constateer ik dat de Stichting van de arbeid eensgezind pleit voor handhaving van de Ragetlie-regel en dat het kabinet niet beoogt afstand van de Ragetlie-regel te nemen, maar dat de nieuwe wets-systematiek, voorzover ik het zie, de Ragetlie-regel om zeep helpt.

Het kabinet steekt de handen in de lucht en roept: rechter, redt alsjeblieft nog iets van de Ragetlie-regel! Maar als wij de Ragetlie-regel willen behouden, moeten wij die regel in een apart artikel of artikellid in de

wet opnemen. Codificatie van de Ragetlie-regel dus.

Ik kom nu bij artikel 685 over de ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Aan dit artikel worden twee nieuwe zinnen toegevoegd, die elk kritische vragen oproepen. De eerste nieuwe zin luidt: de kantonrechter kan het ontbindingsverzoek slechts inwilligen indien hij zich ervan heeft vergewist of het verzoek verband houdt met het bestaan van opzegverboden. Dat is een onheldere formulering. Volgens de hoogleraren Heerma van Voss en Van der Heijden staat er zelfs het omgekeerde van wat er bedoeld is. Dat betwijfel ik echter. Ik lees er een procedurevoorschrift in, maar geen norm. Als het om een OR-lid gaat, is de nieuwe tekst een onbedoelde verzwakking van de huidige tekst. De huidige Wet op de ondernemingsraden formuleert wel een norm: de kantonrechter kan het verzoek tot ontbinding slechts inwilligen indien het hem aannemelijk voorkomt dat dit verzoek geen verband houdt met het OR-lidmaatschap. Het kabinet spreekt tegen dat een verneveling van deze norm wordt beoogd en verschanst zich achter een amendement-Wolffensperger van zes jaar terug bij een al lang ingetrokken wetsvoorstel. Zou ik Wolffensperger heten en lid zijn van een partij die zich als de minst dogmatische beschouwt, dan zou ik mij wel zeer opgelaten voelen. Een eerder probeersel van mij wordt bij een ander wetsartikel uitgeroepen tot een sacrale formule die geen verdere discussie verdraagt: Wolffensperger locutus, causa finita. Ik vind de formulering krakkemikkig en ik dring aan op herredigering, waarbij de norm van de Wet op de ondernemingsraden, artikel 21, lid 5, in ere wordt hersteld.

De tweede toegevoegde zin betreft de verplichting tot overlegging van een door de UVI goedgekeurd reïntegratieplan als het om een zieke werknemer gaat, op straffe van niet ontvankelijk verklaring van het ontbindingsverzoek. Ik ondersteun de achterliggende gedachte con amore, ook al wringt het misschien zo hier en daar een beetje. De minister heeft de meeste geopperde bezwaren naar mijn mening overtuigend weten te weerleggen. Niettemin zijn er situaties waarin die eis tot overlegging van een reïntegratieplan irreëel lijkt. Het gaat bijvoorbeeld om een voorwaardelijk ontbindingsverzoek na een ontslag op staande voet

wegens dringende reden, waarbij de werkgever misschien niet eens op de hoogte is van de nadien ingetreden ziekte van de werknemer. In de nadere memorie van antwoord erkent het kabinet het probleem, maar het kabinet ziet niet in hoe hieraan tegemoetgekomen kan worden, zonder afbreuk te doen aan de betekenis van de voorgestelde wetswijziging.

Een ander, wellicht zeldzaam voorbeeld betreft de positie van de statutair directeur van een NV of BV die ontslagen wordt door de raad van commissarissen. Als deze statutair directeur tevens de werknemersstatus heeft, is vervolgens ontbinding door de rechtbank nodig. In mijn teksteditie van het BW – het gaat hier om boek II – wordt daarbij nog verwezen naar artikel 1639W BW. Ik neem aan dat mijn tekstuitgave een ronde achterloopt en dat inmiddels verwezen zal worden naar artikel 685.

Voorzitter! Nu artikel 685 om andere, hier door mij niet genoemde, redenen toch al tekstuele aanpassing vergt, wil ik het kabinet in overweging geven om aan de verplichting tot indiening van een reïntegratieplan enkele limitatief opgesomde uitzonderingen toe te voegen.

Het derde artikel dat ik wil behandelen, is artikel 16, lid 3, WW. Ik kan instemmen met het uitgangspunt dat de wijze van beëindiging van de arbeidsovereenkomst geen invloed moet hebben op de ingangsdatum van het WW-recht. Ik accepteer dus de introductie van het begrip "fictieve opzegtermijn". Bij lezing van dit artikel stuitte ik op twee mogelijke problemen.

De eerste betreft de relatie met de zogenaamde referte-eis van de WW. Die is zo geformuleerd dat in de 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag in ten minste 26 weken als werknemer arbeid verricht moet zijn. De introductie van een fictieve opzegtermijn van één of meer maanden tussen einde dienstbetrekking en eerste werkloosheidsdag verkleint, op het eerste gezicht in ieder geval, de kans dat nog aan de gewerkte-wekeneis voldaan wordt en die "wekeneis" is een uitkeringsvoorwaarde. Ik neem aan dat een verzwaaring van de uitkeringsvoorwaarden niet bedoeld is. Dan behoeft de referte-eis aanpassing qua tekst, tenzij inmiddels bepaald zou zijn, bijvoorbeeld in een

## Van de Zandschulp

LISV-besluit, dat de periode van de fictieve opzegtermijn gelijkgesteld wordt met gewerkte weken, maar dat heb ik niet zo snel kunnen vinden.

Mijn tweede punt formuleer ik als een vraag. Ik zal daarbij tevens een oplossing suggereren. Een ontbindingsvergoeding gegoten in de vorm van een aanvulling op de WW wordt behandeld als een bedrag ineens. De nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer geeft een rekenvoorbeeld. Een aanvulling van 20% van het maandloon gedurende twaalf maanden wordt gelijkgesteld aan een vergoeding ineens van 2,4 maandlonen. Dat kan ik volgen.

Ik presenteer nu een casus vanuit een andere invalshoek. Maria werkt bij een welzijnsorganisatie en is lid van de ondernemingsraad. Bij een reorganisatie moeten er vijf werknemers afvloeien, waaronder Maria. Voor vier van hen wordt ontslagvergunning aangevraagd en verkregen; voor Maria is slechts ontbinding mogelijk, wegens verandering in omstandigheden. De welzijns-CAO kent bij reorganisatie een bovenwettelijke aanvulling op de WW. Redelijkerwijs kan die bovenwettelijke aanvulling krachtens CAO niet beschouwd worden als ontbindingsvergoeding, aan te wenden ter overbrugging van een fictieve opzegtermijn. Anders zou Maria als OR-lid benadeeld worden door het opzegverbod. De CAO-aanvulling staat uiteraard los van een eventuele ontbindingsvergoeding.

Ik voel mij op dit punt gesteund door de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer. In antwoord op de vraag of een uitkering in geld wegens niet genoten vakantiedagen beschouwd kan worden als inkomsten die relevant zijn voor de fictieve opzegtermijn antwoordt het kabinet: "Hoewel het recht op een uitkering in verband met niet genoten vakantiedagen pas ontstaat na het einde van de dienstbetrekking vloeit deze aanspraak niet voort uit de beëindiging als zodanig." Precies hetzelfde geldt natuurlijk voor een bij CAO of sociaal plan overeengekomen bovenwettelijke aanvulling. Ook de wettekst zelf spreekt over "inkomsten waarop de werknemer recht heeft in verband met de beëindiging van de dienstbetrekking".

Ik veronderstel dus dat mijn tweede probleem niet bestaat, maar ik de vraag de minister wel of hij mijn analyse kan bevestigen.

Ten slotte nog het volgende. In de voorafgaande schriftelijke rondes met deze Kamer is wel duidelijk geworden, dat de voorgestelde wettekst op onderdelen gebrekking is. De minister heeft zich in de nadere memorie van antwoord al bereid verklaard tot wetstechnische reparaties op zes punten. Twee ervan zijn onvoorwaardelijk geformuleerd, vier echter voorwaardelijk, namelijk indien de meerderheid van de Eerste Kamer dat wenst. Welnu, wij wensen op alle genoemde zes punten wetstechnische reparaties, omdat het belangrijk is dat de wettekst zelf zo helder en ondubbelzinnig mogelijk geformuleerd wordt. Inmiddels is duidelijk geworden dat nog op enkele andere onderdelen tekstuele verbeteringen gewenst zijn.

De minister en zijn ambtenaren kunnen troost putten uit de volgende passage van hun ijverigste wetstechnische criticaster, mr. S. Kuip, die schreef: "Hoewel een wetsvoorstel als het onderhavige op het eerste gezicht een andere indruk geeft, moet benadrukt worden dat het aantal misslagen uiterst gering is in vergelijking tot het aantal wetswijzigingen."

Ik kom nu op de voorgenomen ingangsdatum. De nadere memorie van antwoord concludeert tot een invoeringstijdstip over enkele maanden. De vakantieperiode levert mijns inziens geen geschikt moment op, ik kom dan uit op 1 september of 1 oktober. Inmiddels vragen de CAO-partijen in de uitzendbranche, zojuist bevallen van een principe-akkoord over een vijfjarige CAO – met welk resultaat ik hen gelukwens – om uitstel van de artikelen in dit wetsvoorstel die over de uitzendovereenkomst gaan, de artikelen 690 en 691, tot 1 januari 1999. Ik overzie niet volledig of een latere invoeringsdatum voor deze twee artikelen goed mogelijk is en los gezien kan worden van die voor de overige wettelijke bepalingen. Ik denk dat de samenhang zo groot is, dat een separate invoering niet erg gewenst is. Ik vraag daarom de mening van de minister hierover. Los daarvan lijkt het mij gewenst dat wij nu beslissen over deze wetsvoorstellen. CAO-partijen weten dan waaraan zij toe zijn. De minister kan bevorderen dat de nodige reparatiewetgeving

terstond ter hand wordt genomen – er is al veel voorbereidend werk gedaan – en wellicht op dezelfde datum in werking kan treden als het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid. Het tweede wetsvoorstel, WAADI, moet naar mijn mening wél eerder in werking treden. De nu bestaande rechteloze periode moet zo snel mogelijk worden beëindigd.

□

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Mijnheer de voorzitter! De twee woorden waarmee wetsvoorstel nr. 25263 wordt aangeduid, namelijk "flexibiliteit" en "zekerheid", geven goed weer wat met deze wet wordt beoogd. Het onoplettende lezertje zou kunnen denken dat flexibiliteit alleen iets is dat door werkgevers wordt gewenst en dat zekerheid vooral een eis van de vakbonden is ter versterking van de zwakkere positie van werknemers ten opzichte van werkgevers. Niets is minder waar. Vaststaat dat flexibele arbeidstijd een zaak is die vele werknemers wensen en het gaat daarbij vooral om deeltijdwerkers. Juist door de flexibele mogelijkheden is Nederland koploper waar het gaat om mogelijkheden voor deeltijdwerk. Meer flexibiliteit kan dus goed zijn voor zowel werkgevers als werknemers.

Soms bereiken ons berichten dat "de baas flexwerkers als tweedetrangs werknemers beschouwt" die dan ook niet voor personeelsfeestjes worden uitgenodigd; ik verwijs naar een onderzoek van de Stichting maatschappelijk ondernemen van MKB-Nederland. Daar zouden wij tegenover kunnen stellen dat het helemaal niet zeker is dat flexwerkers altijd behoefte hebben aan bedrijfsgebonden vrijetijdsbesteding.

Ook het aspect zekerheid geldt voor zowel de werkgever als de werknemer. In een aantal branches is het moeilijk, werknemers te vinden en vast te houden. Naarmate de arbeidsmarkt krappere wordt, zal dit probleem belangrijker worden.

Voorzitter! Deze wet draagt duidelijk de sporen van het compromis dat is bereikt in de Stichting van de arbeid. Mede daardoor ligt er nu een voorstel van wet waarbij het tweewegenstelsel wordt gehandhaafd. Een van die wegen heeft betrekking op de ontbinding van een arbeidsovereenkomst die via de kantonrechter



## Gelderblom-Lankhout

verloopt. Deze weg heeft tot een omvangrijke jurisprudentie geleid en is omkleed met waarborgen, bijvoorbeeld over termijnen. Indien beide partijen, werkgever en werknemer, zich aan de in deze jurisprudentie ontwikkelde regels houden, kan deze weg snel tot klaarheid leiden tegen een vaste en van tevoren redelijk in te schatten vergoeding. De ontslagvergunning verloopt via de preventieve ontslagtoets bij de RDA.

Voorzitter! Wij hebben hier eerst wat moeizaam tegen aangekeken, maar thans hebben wij de intentie, ons niet langer te verzetten tegen dit tweewegenstelsel. Niettemin wil de fractie van D66 vastgesteld zien dat Nederland in de wereld het enige land is dat dit stelsel volgt, afgezien van Suriname; dat land schijnt dit van ons te hebben overgenomen.

Voor de minister telt kennelijk zwaar dat de procedure van de RDA een ontslagbescherming van werknemers met een zwakkere positie, zoals ouderen en arbeidsgehandicapten, waarborgt. Daarbij gaat hij, jammer genoeg, voorbij aan de deskundigheid en wijsheid van rechters. Bovendien is het helaas niet mogelijk om met cijfers aan te tonen dat de RDA-procedure voor beide groepen zwakkere werknemers werkelijk effectief is. Vergelijkbare cijfers betreffende andere landen wijzen eerder op het tegendeel.

Voorzitter! Wanneer wij op dit moment akkoord gaan met het voorgestane tweewegensysteem, houden wij wel vast aan het uitgangspunt dat het om twee duidelijk onderscheiden wegen gaat. Dat betekent dat de weg via de RDA níét wordt voorzien van een verplichte financiële tegemoetkoming van de werkgever aan de werknemer. Het onderzoek van het Hugo Sinzheimer-instituut toont naar onze mening klip en klaar aan dat anders het onderscheid tussen beide wegen teniet wordt gedaan. Op de belemmeringen van de toegang tot de kantonrechter die dit wetsvoorstel nu nog in zich draagt, kom ik later nog terug.

Uitgaande van het feit dat de RDA-procedure wordt gehandhaafd, vragen wij van de regering een aantal verduidelijkingen. Allereerst stelt D66 met tevredenheid vast dat, nu de minister al eerder heeft toegegeven dat de procedure via de RDA te lang duurt, in de nadere memorie van antwoord aan deze

Kamer positief wordt ingegaan op de door de leden van de D66 Fractie aangegeven termijn van acht weken. Ik citeer de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, pagina 5: "Op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt de RDA geacht binnen 8 weken een beslissing te nemen. Indien deze termijn dreigt te worden overschreden, is de RDA verplicht aan partijen mee te delen wat daarvan de reden is en op welke termijn een beslissing kan worden verwacht. Het moet mogelijk zijn om ontslagverzoeken met één ronde van hoor en wederhoor binnen 3 à 4 weken en in geval van twee rondes van hoor en wederhoor binnen 5 à 6 weken te laten uitmonden in een ontslagbeschikking van de RDA."

Dit voldoet precies aan de door ons geuite wens. Wij vragen de minister wel zijn antwoord niet te beperken tot de schriftelijke gedachtewisselingen met de Eerste Kamer, maar de RDA dienovereenkomstig een aanwijzing te geven en daarbij tevens op te dragen om, mocht een aanvraag van de werkgever nadere aanvulling behoeven – dat kan natuurlijk altijd – dit onverwijld mede te delen. Kortom, wij vragen de minister alert te blijven op de RDA-procedures en de Kamer te rapporteren of de door hem ingezette efficiëncymaatregelen het gewenste effect sorteren.

Ook over het tweede punt hebben wij het in de schriftelijke behandeling gehad. Het gaat over artikel 670, het moment van ontvangst van de ontslagaanvraag. Wij gaan er zonder meer van uit dat de regering het met ons eens is, dat grijze tijdaanduidingen noch de zekerheid van werkgevers, noch die van werknemers dienen. Met andere woorden: voorzover als dat mogelijk is, dient te worden uitgesloten dat een werknemer zich ziek meldt louter en alleen omdat hij vreest of omdat hem ter ore gekomen is, dat een ontslagvergunningsaanvraag de deur uit is. Daarom houden wij eraan vast, dat er een heldere definitie van het begrip "is ontvangen door de RDA" uit artikel 670, lid 1b, komt.

In het antwoord aan de Eerste Kamer wordt vermeld, dat ontslagverzoeken direct bij binnenkomst worden voorzien van een stempel met daarop de datum van ontvangst. Dat nu scheidt een grijs gebied, dat wij juist willen voorkomen. D66 is van mening dat dit simpel kan

worden uitgesloten wanneer naast de datum van ontvangst ook het tijdstip van ontvangst wordt vastgelegd. Nu werken wij niet meer met postduiven en ook niet altijd met de PTT. Het is echter juist in deze moderne tijd heel goed mogelijk, want de fax geeft tot op de minuut nauwkeurig aan, wanneer iets ontvangen is. Wij nemen aan dat de minister het met ons eens is, dat de wetgever de taak heeft helderheid te scheppen en tijdaanduidingen die tot 24 uur kunnen uitlopen te voorkomen. Dat laatste kan als niet alleen een datum wordt gebruikt. Wij vragen de regering daarom in de toelichting bij artikel 670, lid 1b, dan wel in de wettekst zelf, achter "is ontvangen" toe te voegen: voorzien van datum en tijdstip. Dan is het helder. Graag horen wij van de minister of hij bereid is, in de toch al aangekondigde veegwet dit punt mee te nemen.

Het derde punt betreft de invoeringstermijn. Beide sprekers voor mij hebben daar al over gesproken. Ik ga ervan uit dat ook anderen dit punt uitgebreid aan de orde zullen stellen, want het is inmiddels meer dan duidelijk dat voor deze ingewikkelde en verstrekkende arbeidsrechtelijke gevolgen hebbende wetgeving, als zij onverkort door de Eerste Kamer wordt aangenomen, waar wij van uitgaan, een ruime invoeringstermijn moet worden gehanteerd. De fractie van D66 heeft, naar ik meen als eerste, in het voorlopig verslag gepleit voor een termijn van zes maanden na aanvaarding door de Eerste Kamer.

Nu stelt de regering inmiddels zelf dat zij artikel 16, derde en vierde lid, WW pas zes maanden na publicatie in werking wil laten treden. Bovendien is er al een veegwet aangekondigd om een aantal onduidelijkheden te verbeteren. Er is nu een convenant over de CAO voor de uitzendbranche. Er is dus alle reden om de daadwerkelijke invoering pas op 1 januari 1999, doch in ieder geval niet vóór 1 november 1998 te laten plaatsvinden. Ongelijke invoeringsdata verhogen de onduidelijkheid. Dat wil de fractie van D66 in ieder geval voorkomen. Bovendien kunnen aldus de zomer en het najaar worden gebruikt om rechtshulpverleners en anderen via cursussen te bekwalen in de toepassing van deze bepaald niet simpele wet. Het vierde punt gaat

## Gelderblom-Lankhout

over artikel 685, het reïntegratieplan. Wanneer een werknemer onverhoopt arbeidsongeschikt wordt, moet zo snel mogelijk met een onderzoek naar de reïntegratiemogelijkheden worden gestart. Het is de regering bekend dat D66 vanaf de allereerste besprekingen, via de WAO, de PEMBA, en dergelijke, heeft gepleit voor het zo spoedig mogelijk opstellen van reïntegratieplannen die moeten leiden tot het terugdringen van de toestroom tot de WAO, de PEMBA en al die andere wetten. Wij zijn het volstrekt met de regering eens dat de verantwoordelijkheid van de werkgever niet ophoudt wanneer een werknemer ziek c.q. arbeidsongeschikt wordt. Integendeel, achtereenvolgende wetswijzigingen hebben zijn verplichtingen dienaangaande verzaamd.

Daarbij heeft D66 steeds het standpunt ingenomen dat een werkgever de plicht heeft tot het uiterste te gaan. Echter, tot het onmogelijke is niemand gehouden. Dat was de reden waarom de fractie van D66 zich verzet tegen de beruchte, en inmiddels afgeschafte, malus. Nu hebben wij de indruk dat deze malusgeest opnieuw de kop opsteekt in artikel 685. Wij vinden de tekst die als consequentie heeft dat de rechter zich niet ontvankelijk moet verklaren wanneer bij het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst geen reïntegratieplan is gevoegd te rigide. Ik herhaal daarom voorbeelden die ik ook ten tijde van de malus heb gebruikt. Het is voor een klein loodgietersbedrijf ondoenlijk iemand met een ernstig rugletsel te reïntegreren in dit bedrijf. En wanneer een van de met het HIV-virus besmette werknemers van een homobar inderdaad aids krijgt, moet verdere reïntegratie worden uitgesloten. De verplichting tot het opstellen van een reïntegratieplan dient dan niemand.

Artikel 685 regelt onder welke voorwaarden de kantonrechter kan oordelen dat een ontbindingsaanvraag terecht is. De tijdverslindende gang van zaken, namelijk eerst via het LISV en pas daarna naar de rechter, scheidt noch flexibiliteit, noch zekerheid. Ik heb daarnet per fax het besluit minimumeisen reïntegratieplan 1997 gekregen. Ik lees in artikel 3: "Zodra hij, de werkgever, niet of niet meer kan verwachten dat de werknemer zal hervatten binnen de eigen of andere onderneming, is het overleggen van

een volledig reïntegratieplan voorgeschreven." Waar slaat dit op? Wat heeft dit voor zin? Bovendien geldt dit bij ruzie ook. Het is de bedoeling van een reïntegratieplan dat iemand reïntegreert daar waar het nog kan. Als het niet meer kan, is een reïntegratieplan geen goede zaak. De rechter is zonder meer zelf in staat te beoordelen of reïntegratie van de werknemer redelijkerwijze niet van de werkgever gevergd kan worden. Indien de rechter enigszins twijfelt of het noodzakelijk acht kan hij trouwens zelf bij het LISV navraag doen.

Wij verzoeken de regering via de veegwet de wettekst van artikel 685, lid 1, aan te vullen door – en de oplettende lezertjes zullen hier één van de voorstellen van de heer Kuip herkennen – de volgende aanvulling op te nemen: tenzij het de rechter aannemelijk voorkomt dat reïntegratie van de werknemer redelijkerwijze niet van de werkgever gevergd kan worden.

Het vijfde punt betreft de draaideurconstructie, het beruchte artikel 668a. De twee voorgaande sprekers zijn al uitgebreid op de techniek ingegaan. Om de tijd te beperken doe ik dat niet. De basisgedachte achter het wetsvoorstel dat, naarmate de werknemer langer in dienst is er voor hem meer zekerheid ontstaat – blz. 20 – klinkt geruststellend, maar het is niet voldoende. In een brief van de Nederlandse vereniging van journalisten is sprake van ontduikingsconstructies bij de 2000 omroepmedewerkers. Deze constructie wordt ook elders op grote schaal toegepast. Deze brief noopt ons tot het vragen van duidelijkheid. Moeten deze zogenoemde freelance contracten, waarbij freelancers jaar op jaar een contract van negen maanden krijgen, soms als een nieuwe draaideurconstructie worden aangemerkt?

Vandaar de volgende vragen: is dit een voorbeeld van een nieuwe draaideurconstructie, heeft een dergelijke freelance medewerker recht op WW in de drie zomer maanden van het eerste c.q. tweede c.q. derde jaar en wanneer is er bij dit soort contracten sprake van een arbeidscontract voor onbepaalde tijd?

Het zesde punt. De rechtsvermoedens (artikel 610a en 610b). De rechtsvermoedens vormen een boeiend onderwerp, dat in deze

Kamer vaak aan de orde is. Met rechtsvermoedens wordt beoogd, de processuele positie van de werknemer te versterken, zo staat in de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer. De vraag rijst echter of ook de werkgever een beroep kan doen op deze rechtsvermoedens, als hem dat goed uitkomt. Zo kan in een periode van (ten minste) drie maanden door een werknemer structureel minder zijn gewerkt dan in de daaraan voorafgaande periode. Kan de werkgever dan de werknemer voor de toekomst ook dit lagere aantal arbeidsuren tewerkstellen onder verwijzing naar het rechtsvermoeden van artikel 7:610 BW? Met andere woorden: gelden de rechtsvermoedens voor beide partijen, dus wederkerig?

Tot slot het zevende punt. Het is de minister ook bekend dat de juridische wereld bepaald niet warm loopt voor dit door hem omarmde Stichting-van-de-arbeidscompromis. Ook de effectiviteit inzake rechtsbescherming van zwakke deelnemers op de arbeidsmarkt via de RDA-procedure is niet aangetoond. Wel staat vast dat regering en parlement een stevige vinger in de pap houden bij het ontslagbeleid door de RDA als poortwachter voor de WW. Ons ontslagrecht heeft de afgelopen 50 jaar permanent ter discussie gestaan. Voor ons staat ook vast dat deze discussie met deze wet niet is afgesloten.

Voor D66 hebben zowel de politiek, het maatschappelijk middenveld als arbeidsjuristen een taak bij het nadenken over en het vormgeven van een goed ontslagbeleid. Daarom stellen wij de regering voor om een staatscommissie uit de juridische wereld te installeren die ons een goed advies geeft over de omvorming van de wetgevingslappendeken, waarmee wij het thans moeten doen, tot een transparant en effectief ontslagrecht, passend in deze tijd en in een steeds nauwer samenwerkend Europa.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Bij dit debat mag ik ook het woord voeren namens de fracties van de RPF en het GPV. Overigens zal ik mij in lijn met de meeste voorgaande woordvoerders beperken tot wetsvoorstel 25263.

Ruim drie jaar later dan wij gedacht hadden, ligt er thans een

## Holdijk

voorstel tot herziening van het ontslagrecht ter finale afdoening in deze Kamer. Daartoe moge ik in herinnering brengen dat voor 4 april 1995 op onze agenda heeft gestaan de plenaire afhandeling van wetsvoorstel 21479. Zo ver is het echter nooit gekomen, want bij brief van 27 maart 1995 bereikte ons van de minister van Justitie het verzoek om de behandeling van het voorstel voorlopig aan te houden. Terzijde zij opgemerkt, dat toen de minister van Justitie mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sprak. Vandaag lijkt de situatie 180 graden gekeerd.

De minister weet hoe het verder is gegaan met dat voorstel. Bijna zes jaar na dato van indiening van het wetsvoorstel werd ons bij brief van 9 februari 1996, alweer door de minister van Justitie, bericht dat het voorstel was ingetrokken. De vraag waar op dit moment het antwoord nog niet op te geven valt, is of deze zelfde bewindslieden erin zullen slagen om 35 jaar na de laatste omvangrijke herziening van het ontslagrecht, van 1953, een voorstel in het Staatsblad te brengen dat de wetswijziging van 1953 enigermate evenaart. Dat zou vermeldenswaardig zijn, want voorstellen op dit vlak – ik denk ook nog even aan het in 1975 gelanceerde wetsvoorstel 13656 – hebben steeds schipbreuk geleden en de haven van het Staatsblad nimmer bereikt.

Voorzitter! Bij de schriftelijke voorbereiding hebben onze fracties zich beperkt tot een aantal vragen op detailpunten. Wij danken de regering voor de ontvangen reacties, die verhelderend waren. Bij deze plenaire afhandeling van het voorstel willen we ons echter concentreren op enkele hoofdlijnen, die met name voor een politieke afweging van belang zijn. Daar is allereerst het punt van het zogeheten primaat van de politiek.

Regelmatig komt in deze Kamer het primaat van de Tweede Kamer aan de orde, maar thans is in geding de vraag of regering en parlement, althans de Tweede Kamer, wel in voldoende mate gestalte gegeven hebben aan hun zelfstandige verantwoordelijkheid. Vele commentatoren hebben, in hun commentaar op het voorliggende wetsvoorstel, die vraag van een negatief antwoord voorzien. Veelal gaat die conclusie dan gepaard met een negatief oordeel over het wetsvoorstel als

zodanig, waar ik straks nader op terugkom.

De kritiek spitst zich dan toe op de stelling dat regering en Tweede Kamer min of meer slaafs de in de Stichting van de arbeid bereikte compromissen volgen. Nu mogen compromissen in de onderhavige materie onvermijdbaar zijn, maar ze leiden gemakkelijk tot onheldere verantwoordelijkheden en ingewikkelde constructies. Te gemakkelijk kunnen principiële discussies uit de weg worden gegaan. Het compromisresultaat is meestal voor niet-ingewijden moeilijk te doorgronden en in de praktijk valt er nogal eens moeilijk mee te werken.

Wat onze fracties betreft, zou in elk geval de vraag beantwoording van de zijde van de regering verdienen, of de prominente rol van de Stichting van de arbeid in dezen in overeenstemming is te achten met ons nieuwe adviesstelsel, waarin immers onafhankelijkheid en niet belangenbehartiging vooropstaat. Dit laat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid natuurlijk onverlet. In dat verband is voor ons een vraag of het departement van Justitie, als eerste verantwoordelijke voor het Burgerlijk Wetboek, wel voldoende zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, waarbij wij overigens de verantwoordelijkheid van Sociale Zaken erkennen.

Deze vragen, voorzitter, brengen ons bij het tweede hoofdpunt, het "dubbele" ontslagrecht ofwel het duale ontslagstelsel. Daartoe breng ik in herinnering dat een van de hoofdbezwaren bij de behandeling van wetsvoorstel 21479 hierin bestond, dat de toekomst van het dubbele ontslagrecht, dat wil zeggen het stelsel van bestuurlijke, preventieve toetsing, gecombineerd met een repressieve toetsing, niet duidelijk was. En het moet gezegd: het voorliggende wetsvoorstel scheidt in zoverre duidelijkheid, dat dit stelsel gehandhaafd blijft. Wie evenwel gehoopt had op fundamentele veranderingen op dit punt is bedrogen uitgekomen. Wij hadden in elk geval graag gezien dat het BBA was afgeschaft en voorzover gewenst in het BW was opgenomen.

Voorzitter! Het blijft toch een merkwaardige zaak, dat de regering meent dat er nog steeds behoefte bestaat aan het BBA. Immers, het was een noodbesluit, geboren in de oorlogsjaren. Het werd op 5 oktober 1945 vastgesteld, anderhalve maand

voordat de Voorlopige Staten-Generaal op 20 november 1945 bijeenkwamen. Vanaf dat tijdstip zou de regering geen noodbesluiten meer uitvaardigen. De nieuwe regeling, nodig geoordeeld om chaos op de arbeidsmarkt te voorkomen, zal een tijdelijk karakter dragen, zo schreef de minister van Sociale Zaken, W. Drees, en zo spoedig mogelijk vervangen worden. Nu, meer dan 50 jaar later bestaat het Besluit nog steeds. Waarom, zo luidt de kernvraag. Is het omdat de regering haar eigen arbeidsmarktbeleid in het ontslagrecht vertaald wil zien? Onderkent men niet het bezwaar dat het BBA een heldere en samenhangende ontslagssystematiek blijft hinderen en, wat meer is, een oorzaak is van de vlucht in allerlei constructies en het inslaan van zijwegen?

Onze bezwaren tegen het duale stelsel richten zich niet tegen de preventieve ontslagtoets als zodanig, wél tegen het feit dat deze in plaats van aan de onafhankelijke rechter is toevertrouwd aan een niet-onafhankelijke, pseudo-rechterlijke overheidsinstantie. Teruggrijpend op onze opmerking over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de regering, zouden wij graag gezien hebben dat in het voorstel sterker was geaccentueerd het feit, dat de arbeidsovereenkomst een civielrechtelijke rechtsbetrekking is. Wij zijn er beducht voor dat via het BW kortetermijnarbeidsmarktpolitiek wordt bedreven.

Voorzitter! De preventieve ontslagtoets dient volgens de regering ter bescherming van de zwakke groepen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen en arbeidsongeschikten. Maar waarom kan die taak niet aan de rechter worden toevertrouwd, is volgens ons een van de kernvragen. Overigens – en nu ga ik even in op de inhoud van het voorstel – is het beschermen van ouderen gediend met de inkorting van de thans voor hen geldende opzegtermijnen? En zijn de arbeidsongeschikten gediend met de opheffing van het ontslagverbod tijdens ziekte? Wat dit laatste betreft, is ook ons natuurlijk bekend dat ziekmelding na ontslagaanvraag als "grote leugen" wordt gehanteerd. Het is goed dat ter bestrijding van oneigenlijk gebruik van ziekte om ontslag uit te stellen, maatregelen worden getroffen. De vraag is echter of opheffing van het ontslagverbod

## Holdijk

niet, om met de woorden van Van den Heuvel te spreken, een "onelegant paardenmiddel" moet worden genoemd.

Voorzitter! Terugkerend naar het BBA en de preventieve toets, richten onze bezwaren zich ook tegen de RDA-procedure. De RDA is een werknemer in dienst van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, een zelfstandig bestuursorgaan. De bevoegdheid tot vergunningverlening is direct aan de RDA toegekend, die bij de behandeling van aanvragen heeft te luisteren naar voorschriften daaromtrent die zullen worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Tegen de beslissing is geen beroep mogelijk. Daarmee raken wij aan het punt van de rechtsbescherming. Daarbij speelt artikel 6 EVRM een rol. Dit artikel kent eenieder bij de vaststelling van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen het recht toe op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. Verwijzing naar de Nationale ombudsman of naar de burgerlijke rechter terzake van een onrechtmatigedaadsactie, zoals in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer is gedaan, komt ons beneden de maat voor.

Voorzitter! Naar aanleiding van de geruststellende woorden die in de stukken worden gewijd aan de mogelijkheid dat partijen door de RDA worden gehoord, zijn bij ons nog enige vragen gerezen. Willen de bewindslieden c.q. de minister van Sociale Zaken ingaan op de stelling van Van der Heijden in het Nederlands juristenblad van 3 april jongstleden dat hoor en wederhoor in het bijzijn van de beslissing nemende instantie, de RDA zelf, alsmede in het bijzijn van belanghebbende partijen niet in de procedurele voorschriften voorkomt? Hoe reageren zij op de stelling van Van der Heijden dat de ontslagcommissie noch de RDA zelf de werknemer en werkgever in elkaars bijzijn horen, ook niet als partijen dat zelf willen?

Ook anderszins hebben wij onze reserves bij de RDA-procedure. Deze gelden de te verwachten behandelingsduur van aanvragen, zeker in gevallen waarin reïntegratieplannen vereist zijn, ook al wordt de behandelingsduur thans optimistisch ingeschat. Onze reserves betreffen ook de toetsing van ontslagaanvra-

gen om bedrijfseconomische redenen en het punt van de ziektemeldingen.

Hiermee ben ik gekomen tot een zeer globale karakterisering van het wetsvoorstel, waarbij ik aan overigens wezenlijke details, zoals door voorgaande sprekers aan de orde gesteld, voorbijga. Het wetsvoorstel zoekt de flexibilisering vooral in de verruiming van de BW-regelgeving inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De zekerheid betreft vooral de versterking van de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten. Veel verandert er verder niet, behoudens het feit dat een mooi woord als "dienstbetrekking" wordt afgeschaft. Met de heer Van de Zandschulp stel ik vast dat de grondslag van het ontslagrecht in elk geval niet verandert. Daarbij wil ik overigens ook in aanmerking nemen de opmerking van de heer Glasz dat er natuurlijk codificatie van een aantal regels heeft plaatsgevonden. Die hebben terecht hun plaats in de wet gekregen, al is het daarbij onmiddellijk de vraag waarom bijvoorbeeld de Ragetlie-regel niet in dit wetsvoorstel is meegenomen. De heer Van de Zandschulp heeft al gevraagd waarom die regel niet ook gecodificeerd is.

In verschillende commentaren is erop gewezen dat het voorstel gegeven de stand van zaken op de arbeidsmarkt sterk conjunctureel bepaald is. Daardoor zou het ontslagrecht conjunctuurgevoeliger worden. De vraag is opgeworpen of dit niet haaks staat op de doelstelling van het arbeidsrecht. Verschillende commentatoren uit wetenschap en praktijk hebben het resultaat van deze herziening van het ontslagrecht mager genoemd. Andere sprekers voor mij hebben dit reeds gereleveerd. Iemand als R.A.A. Duk wijst in dit verband in een nog te verschijnen artikel in SMA van mei aanstaande op de merkwaardige motie-Van Nieuwenhoven. Die motie is merkwaardig, omdat het niet voor de hand ligt om een wetsvoorstel te aanvaarden, als men op zulke wezenlijke punten als in de motie genoemd problemen heeft met het voorliggende wetsvoorstel. Dat zijn de welbekende punten, namelijk de mogelijkheid om de RDA een ontslagvergoeding te laten vaststellen, het partieel of volledig beroep tegen ontbindingsbeschikkingen en

de wettelijke regeling van de kantonrechttersformule.

Voorzitter! Ik ga op geen van deze punten thans nader in, maar stel vast dat ze niet geregeld zijn in dit wetsvoorstel. De vraag is van verschillende zijden opgeworpen of ter bereiking van de doelstelling van flexibiliteit en zekerheid niet met een bescheidener ingreep in het ontslagrecht zou hebben kunnen worden volstaan, om de tijd te gebruiken om te komen tot een doorzichtiger en evenwichtig ontslagrecht dat voldoet aan de eisen van de komende eeuw. Duk bepleit daarbij een serieuze en vooral ook tijdige inbreng van de kant van de juridische wetenschap en de rechtspraktijk, die er tot nu toe volgens hem in een "onderonsje" tussen politiek en sociale partners maar al te bekaaid vanaf zijn gekomen. Er is wel gepleit voor de instelling van een staatscommissie, maar Duk beseft dat het onderwerp té politiek is om primair aan deskundigen over te laten. Niettemin dient, wellicht sprekend in de lijn van de heer Glasz, de onafhankelijkheid van zo'n commissie, al dan niet zijnde een staatscommissie, gegarandeerd te zijn. Duk schrijft dat hij er hoogstens één enkele traan om laten als het onderhavige voorstel het Staatsblad zou halen en geen enkele als dat niet zou gebeuren.

Voorzitter! Wat de noodzakelijke, maar daarnaast gewenste verbeteringen betreft die deels in de nadere memorie van antwoord door de regering aan deze Kamer zijn aangeboden: voorzover daaraan de voorwaarde van instemming van de kant van de Kamer is verbonden, voegen wij ons daar gaarne bij. Over de invoeringstermijn hoef ik, na alles wat daarover door verschillende voorgangers is gezegd, niet veel meer te zeggen. Ook wij bepleiten een ingangsdatum van 1 januari 1999, en alsdan zou ook geen separate invoering van de uitzendbepalingen noodzakelijk zijn.

Voorzitter! Ik besluit met de opmerking dat in 1953 ook deze Eerste Kamer het dubbele ontslagrecht heeft aanvaard, maar dat het de vraag is of zij die beslissing meer dan 50 jaar later moet continueren.

□

De heer **De Haze Winkelman** (VVD): Voorzitter! Dit wetsontwerp kent een lange voorgeschiedenis. Het

## De Haze Winkelman

kent een groot aantal wijzigingen die in onze ogen soms ook verbeteringen zijn. Het zijn echter marginale verbeteringen. De kans is gemist om fundamenteel iets wezenlijks aan het vreemde Nederlandse ontslagrecht te doen. Onder het mom "het was niet haalbaar" wordt in de Stichting van de arbeid snel een compromis gesloten op enkele ondergeschikte, blijkbaar wel haalbare onderwerpen en de hete brij blijft ongewijzigd. Vervolgens wordt het aldus gevormde "brede draagvlak" misbruikt om een fundamentele discussie over ons ontslagrecht uit de weg te gaan en wordt zelfs als hoofdargumentatie van regeringszijde voor de gemaakte non-keuze opnieuw het brede draagvlak opgevoerd. Voorzitter! Nu begrijpt mijn fractie best dat het minister Melkert goed uitkwam om de zaak te laten lopen, zoals die is gelopen, sterker nog, enige regie van zijn zijde zal er wel aan te pas gekomen zijn. Maar het moet mij van het hart dat het op deze wijze volgen van sociale partners weinig fraai is. Er was alle aanleiding, fundamenteel na te gaan in hoeverre het Nederlands ontslagrecht – waar het BBA voortkomt uit Londens noodrecht van 1944 – nog wel past in het Europa van de 21ste eeuw. Feit is dat ons duale systeem uniek is, in vorm en in ingewikkeldheid. Tast het ontslagrecht de concurrentieverhoudingen aan, of juist niet? Is het niet zaak in een verenigd Europa op dit terrein tot een zekere mate van harmonisatie te komen? Kortom, nu voor het eerst in enige tientallen jaren een wijziging van enige omvang het Staatsblad wel eens zou kunnen halen, en op de drempel van de 21ste eeuw, was een echte discussie op zijn plaats geweest. Het is echter pappen en nathouden geworden.

Toch zal er, ook bij aanname van dit voorstel, geen rust aan het front komen, ondanks het vermeende brede draagvlak. In werkgeverskring neemt het gemor al toe over het onderhandelingsresultaat op dit punt. Men lijkt al spijt te hebben dat men zich niet wat fermer heeft opgesteld en zich eigenlijk heeft laten gebruiken. De sociale partners moesten immers ter redding worden geroepen, aangezien de paarse partijen het niet met elkaar eens waren. Ook de vakbeweging heeft niet echt iets bereikt, of het moet een Pyrrusoverwinning zijn. De onvrede

neemt alom toe. Het is ook vrijwel niet uit te leggen hoe het Nederlandse systeem werkt. De grote hoeveelheden geschriften van tal van juristen zijn een teken aan de wand. De discussie zal echter snel worden vervolgd naar aanleiding van de rapportage inzake de motie die aan de overzijde is ingediend. Het gaat dan over de vergoedingen, eventueel vast te stellen door de RDA's, en het partieel of volledig hoger beroep bij de kantonrechter. Tot overmaat van ramp bleek er een meerderheid in de Tweede Kamer te zijn voor dit soort gedachten, en ternauwernood zag de minister kans de Kamer te bewegen van amendementen moties te maken, wetende dat anders de kans groot zou zijn dat in deze Kamer het gehele voorstel zou stranden.

Bij deze discussie zal het Nederlandse ontslagrecht wederom in volle omvang aan de orde moeten komen. Dat is gewenst en nodig. Daarbij komt ook de kwestie van vergoedingen die door de kantonrechters worden toegekend aan de orde. Er is nu sprake van een zeer onbevredigende situatie. Het lijkt erop dat de staffels, zoals die bestaan en bekend zijn, in vrijwel alle gevallen standaard worden toegepast. Materiële afwijkingen komen niet vaak voor. Dat betekent dat, ongeacht de mate van schuld aan de noodzaak ontbinding te vragen, vrijwel steevast standaardbedragen worden toegekend. Dat kan nogal onbillijk overkomen. Het maakt voor de hoogte van de vergoeding niet uit of een werknemer steelt of niet met zijn handen van andere medewerkers of medewerksters kan afblijven. Anderzijds kan bij schandalig gedrag door de werkgever, waarbij samenwerking met een werknemer niet langer mogelijk is, het voor de werknemer zeer onbevredigend en schadelijk zijn om met een standaardvergoeding te worden afgekocht. Het is van tweeën één: de standaardvergoedingen worden ofwel door de wetgever vastgesteld, ofwel door de kantonrechters, maar dan wel variërend op basis van het individuele geval, waarbij voor de hoogte van de vergoeding meer rekening wordt gehouden met de mate van schuld, indien aanwezig, van de betrokken partijen.

Voorzitter! Al deze onderwerpen komen binnenkort weer aan de orde naar aanleiding van de rapportage over de aangenomen motie. Hoe

staat het trouwens met de uitkomsten van het gevraagde onderzoek? Er wordt beweerd dat het onderzoek al gereed is, maar dat de minister ervoor gekozen heeft met zijn standpuntbepaling nog even te wachten tot na de beraadslagingen in deze Kamer. Gaarne de reactie van de minister.

Deze problematiek is zo zeer verweven met het totale ontslagrecht dat, zoals ik al stelde, dat totale ontslagrecht in zijn volle omvang aan de orde zal komen. Het is immers ondenkbaar dat die discussie zich zal kunnen beperken tot het al dan niet partieel hoger beroep en/of schadevergoeding vast te stellen door de directeur van de RDA. Die elementen grijpen zo zeer in het bestaande stelsel in, dat daarmee het gehele stelsel in discussie komt.

Dit wetsvoorstel is nog een vlucht voor die realiteit. Dan kan vluchten echter niet meer en dat is maar goed ook. Wij verzoeken de minister, aan te geven op welke wijze de regering de te voeren discussie wil kanaliseren. De politiek is er in het verleden niet in geslaagd tot een oplossing voor het probleem te komen. Dat zal ook niet lukken naar aanleiding van de rapportage over de motie. Is de regering bereid een onafhankelijke commissie van deskundigen of een staatscommissie in te stellen om rapport uit te brengen over de vraag, of wij met het huidige stelsel in Europees verband de komende tien jaar vooruit kunnen en als dat niet zo is, op welke wijze een aanpassing gewenst en nodig is? Graag willen wij hierover met de minister van gedachten wisselen om eventueel in tweede termijn iets concreter te worden.

Voorzitter! Wie het dossier bekijkt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetgevingsproces nogal rommelig is verlopen. Voorgaande sprekers spraken daar ook over. Er is een viertal nota's van wijziging verschenen en zelfs bij het nader voorlopig verslag zijn nog tal van technische en tekstuele problemen en onvolkomenheden te ontdekken. De verschillende scribenten die met hun evenzovele bijdragen de verschillende Kamerleden behulpzaam zijn, zullen er zo langzamerhand een satanisch genoeg in zien, opnieuw onvolkomenheden te ontdekken en aan de orde te stellen. Hoe beoordeelt de minister deze situatie, waarbij in dit stadium nog verschillende onvolkomenheden naar

## De Haze Winkelman

voren komen en de strekking van wetsartikelen nog om veel uitleg vraagt. Hoe moet de praktijk omgaan met deze wetgeving, nu het totale beeld uit wel zeer veel stukken moet blijken, die deels niet zijn gepubliceerd maar slechts ter inzage gelegd? In dat kader zijn wij ervoor om waar mogelijk verduidelijkingen en verbeteringen aan te brengen. De regering is daar in enkele gevallen toe bereid, mits de meerderheid van deze Kamer daarom verzoekt.

Voorzitter! De meeste gevallen genoemd in de nadere memorie van antwoord, hebben onze steun. Inzake de problematiek van artikel 668a en de overgangsbepaling XIX lid 2 gaat het om meer dan duidelijkheid. Er bestaat een verschil van mening tussen de regering en FNV, VNO-NCW. Op zich voelen wij wel met de regering mee dat bij een – eventuele stilzwijgende – verlenging het nieuwe regime in werking treedt. Indien echter de werknemer geen vrije keus heeft bij zo'n voortzetting, bijvoorbeeld om het recht op WW niet te verliezen, is deze keuze dan wel redelijk, zo vragen wij de minister.

Ten aanzien van de Ragetlie-regel is het de vraag, nu artikel 868, lid 3, oud komt te vervallen, of de daarop gebaseerde jurisprudentie stand zal kunnen houden. De regering zegt van wel, omdat het om tegengaan van misbruik gaat. Gezien de huidige wetsteksten en de mening van enkele juristen is het echter de vraag of deze redenering van de regering wel op zal gaan. Kuip heeft in zijn voorstel de Ragetlie-regel in artikel 668, lid 5, opgenomen. Gaarne vernemen wij van de regering of het toch geen aanbeveling verdient hierover iets in de reparatiewet te regelen, nu het klaarblijkelijk niet de intentie van de regering is om terzake materiële wijzigingen te bewerkstelligen.

Voorzitter! Los van al deze aanpassingen zou het wenselijk zijn als de regering bij die gelegenheid nog eens heel kritisch kijkt in hoeverre de tekst van de wet en de bedoelingen sporen, en of er mogelijke onduidelijkheden weg te nemen zijn. Zonder dat ik in dit stadium in detail wil ingaan op alle door Kuip gemaakte opmerkingen – op een enkele ga ik echter wel in – is het zeer wel denkbaar, nog andere aangevoerde verbeteringen door te voeren. In dat kader zou een reparatiewet snel het parlement

kunnen passeren en voor een mogelijke ingangsdatum al van kracht kunnen worden. Dit alles uiteraard onder de conditie dat deze Kamer vandaag akkoord gaat met het voorliggende voorstel. Op de ingangsdatum kom ik nog terug.

Voorzitter! Wij zijn bezorgd over de consequentie van het voorgestelde artikel 670, sub b, namelijk dat het bij het voornemen van ontslag van een werknemer maar beter is dat concrete voornemen of de feitelijke uitvoering van dat voornemen voor de werknemer geheim te houden, totdat van de RDA een ontvangstbepaling is ontvangen. Immers slechts dan kan arbeidsongeschiktheid wegens ziekte het opzeggen niet meer tegenhouden. Waar werkgever en werknemer normaal gesproken open en eerlijk met elkaar zouden moeten omgaan, is dat door de wettekst in dit geval niet altijd te verwachten. Dat kan de arbeidsverhoudingen in negatieve zin beïnvloeden. De reactie van de regering op vragen vanuit deze Kamer inzake de eenduidigheid van het tijdstip van het ontslagverzoek is naar onze mening weinig bevredigend. Immers, gezien het grote belang en de kans op bekend worden van het ontslagverzoek, is het essentieel voor beide partijen snel duidelijkheid te krijgen over het exacte moment van ontvangst van het desbetreffende verzoek. Wij zien niet in, in deze tijd van elektronische post en faxen, waarom niet de minuut van ontvangst kan worden vastgelegd. Dat is zeer relevant met het oog op een eventuele ziekmelding van de betrokken werknemer. De benadering van de regering van een dagstempel bij de RDA stamt uit het jaar nul en is niet meer in overeenstemming met de hedendaagse gebruiken. Onze vraag is concreet het daartoe te leiden, dat als bij ontvangst per fax of elektronisch, het precieze tijdstip kan worden bepaald, dat ook te doen bij ontvangst per post door daar een dagstempel met tijdstip te hanteren. Deze benadering is ook in overeenstemming met de tekst van de wet, aangezien er in het artikel niet wordt gesproken over de dag waarop het verzoek is ontvangen, maar over "wanneer het verzoek is ontvangen".

Voorzitter! Wij blijven moeite houden met het in alle gevallen verplichte reïntegratieplan, als ontbinding door de kantonrechter wordt gevraagd op grond van artikel 685. Wij begrijpen heel goed de

politieke context en het grote belang dat aan reïntegratie moet worden gehecht, en natuurlijk hechten wij daar ook aan. Maar er zijn in de kantongerechtsprocedure vele gevallen waarin de eis van het reïntegratieplan niet productief is; het doet eerder denken aan het overeind houden van principes ten koste van de bedoelingen van deze procedure. Enerzijds is er het gegeven dat de gewichtige, dringende redenen ontbinding op korte termijn mogelijk maken. Anderzijds is er in deze gevallen veelal een zodanige relatie tussen werkgever en werknemer ontstaan dat een reïntegratie absoluut niet meer aan de orde kan komen. De kantonrechter, die niet verplicht is om ook maar iets met het reïntegratieplan te doen, behalve er kennis van te nemen, zal in deze gevallen vervolgens tot ontbinding van de arbeidsrelatie overgaan. Het heeft alleen extra inspanning gekost en extra tijd – ruim één maand – is heengegaan. En als de door mij geschetste omstandigheden zich zouden voordoen in uitzonderingsgevallen, zou men nog vrede kunnen hebben met de voorgestelde regeling, maar ik vrees nu juist dat in een groot deel van de gevallen reïntegratie bij de werkgever niet meer aan de orde kan komen.

De regering voert het grote belang aan van het feit dat de kantonrechter toch kennis kan nemen van de omstandigheden, maar dat doet niet erg overtuigend aan. De werknemer of zijn raadslieden zullen toch mans genoeg zijn om de ziekte of arbeidsongeschiktheid te melden aan de rechter, zodat hij daar rekening mee kan houden, al was het maar bij het vaststellen van de schadevergoeding, waar het in de praktijk toch om zal gaan. De regering lijkt dit ook in te zien. In een reactie op Kuip en Verhulp zegt zij dat de werkgever in de ontbindingsprocedure alsnog zelf kan aanvoeren en aannemelijk kan maken dat hervatting van de werkzaamheden binnen de onderneming niet aan de orde kan zijn, indien hij dit in het reïntegratieplan niet voldoende duidelijk maakt.

Voorzitter! Dan zijn wij weer terug bij waar de afweging moet plaatsvinden, namelijk in de procedure en door de rechter. Daarom valt er werkelijk geen redelijk nut te zien van deze eis; de vertraging van ruim een maand staat daarmee wel degelijk haaks op het spoedeisende

## De Haze Winkelman

karakter van de ontbindingsprocedure. Als de eis van een reïntegratieplan materieel nut kon dienen en er echt iets aan zou toevoegen, zou er wat voor te zeggen zijn. Het was voldoende geweest, aan de kantonrechter over te laten in hoeverre de eis van reïntegratie redelijk is. Zoals hieruit blijkt, kan ik mij zeer wel vinden in de concepttekst van Kuip voor artikel 685. Ten aanzien van het gestelde door Kuip inzake het ziek worden na ontvangst van het verzoekschrift, zou alleen een eenduidiger moment van ontvangst moeten worden gedefinieerd, analoog aan mijn opmerking inzake de ontvangst door de RDA's. Ik verneem gaarne de reactie van de minister op dit onderwerp, waarbij ik op voorhand meedeel van mening te zijn dat deze kwestie in de reparatiewet dient te worden meegenomen.

Ten aanzien van de opzegtermijnen is de regel: voor de werknemer één maand en voor de werkgever één tot vier maanden, maar indien de termijn van de werknemer wordt verlengd, wordt ook die van de werkgever verlengd tot het dubbele. Nu is er geen overgangsregeling getroffen en lijkt de consequentie dat in alle gevallen waarin werkgever en werknemer hebben afgesproken om ieder een wat langere opzegtermijn te hanteren, bijvoorbeeld twee of drie maanden, de opzegtermijn voor de werkgever wordt verdubbeld. Is deze conclusie juist? Zo ja, was dat de bedoeling van de regering? Het lijkt ons nogal onevenwichtig om op deze wijze in bestaande contracten in te breken. Ik verneem gaarne een reactie, alsmede een antwoord op de vraag of de regering bereid is, alsnog een overgangsmaatregel te treffen.

Voorzitter! Tot slot de invoeringsdatum. De regering geeft aan, een termijn van enkele maanden voor ogen te hebben, een en ander in overleg met deze Kamer. De complexe materie noopt volgens ons tot een relatief late invoeringsdatum. Veel organisaties en individuen krijgen met de nieuwe regels te maken. De voorlichtingsprogramma's zullen hun effect moeten gaan krijgen en in het komende halfjaar zullen vele symposia en congressen worden gehouden. Daarnaast is het onze bedoeling dat de reparatiewet spoedig ter hand wordt genomen en later dit jaar kan worden aangenomen in het parlement. Een invoeringsdatum voor deze wet over

enkele maanden om vervolgens enkele maanden later weer met nieuwe wettelijke bepalingen te komen, is onverkieslijk.

Daarnaast speelt de specifieke problematiek van het uitzendwezen. Gelukkig hebben CAO-partners op de valreep overeenstemming bereikt, maar heeft men wel aangegeven dat de implementatie van de nieuwe regels en de aanpassing van de systemen enige tijd vraagt. Nu een ruime invoeringstermijn toch al gewenst is, kan daarmee meteen maatwerk worden geboden aan deze sector. Rekening houdend met de maanden juli en augustus, komen wij dan bij een gewenste invoeringstermijn van zes maanden op 1 januari 1999 terecht. Dat spoort ook met hetgeen door andere organisaties is gevraagd. Graag komen wij met de minister tot overeenstemming over deze datum. Wij verzoeken om een toezegging terzake.

Voorzitter! Wij wachten met veel belangstelling de reactie van de minister af. Ons uiteindelijke standpunt is nog geen uitgemaakte zaak. Dat zal mede afhangen van de reactie van de minister op de gemaakte opmerkingen.

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! Flexibiliteit en zekerheid: dat klinkt als het zoeken naar de kwadratuur van de cirkel. Het voorstel wil het werkgevers makkelijker maken "to hire and fire" en tegelijkertijd claimt het de zekerheid van flexpersoneel te vergroten. Dan wringen er al snel een paar schoenen. Maak ik de balans op tussen de voorstellen die de flexibiliteit vergroten en de voorstellen die de zekerheid van werknemers vergroten, dan had de titel van dit wetsvoorstel beter "Flink wat meer flexibiliteit en maar een beetje meer zekerheid" kunnen luiden.

Aan de flexibiliteitskant van de balans staan de volgende voorstellen.

De ontslagprocedure wordt versoepeld. Ziekte van een werknemer gedurende de ontslagaanvraag bij de RDA kan een ontslag niet langer tegenhouden. Wie ziek is en zich daardoor niet of moeilijk kan verweren in een ontslagzaak, heeft dus duidelijk pech gehad. De opzegtermijn wordt flink bekort, vooral voor oudere werknemers.

Bovendien geldt voor alle werknemers nog eens een extra korting van de opzegtermijn met een maand. Je kunt dus straks veel sneller dan nu op straat komen te staan. Uit de stukken blijkt dat deze maatregelen tot een fors toenemend beroep op de WW leiden. Op die manier kunnen werkgevers hun loonkosten aanzienlijk afwentelen op de sociale kassen. Het wetsvoorstel levert een forse lastenverzwaring voor de WW-fondsen op.

Het wordt werkgevers mogelijk gemaakt om drie achtereenvolgende tijdelijke contracten aan te bieden, zonder dat ontslagbescherming ontstaat. Pas bij het vierde contract op een rij kan de werknemer zich beroepen op de ontslagregels, zoals ontslagverboden en opzegtermijn. Nu ontstaat die bescherming al tijdens de eerste verlenging.

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel is ontzettend veel juridische kritiek gekomen. Zie ook de schriftelijke bijdrage vanuit deze Kamer. Vanuit sociaal oogpunt gaat deze constructie veel te ver. In feite zijn werknemers in een tijdelijk contract sterk overgeleverd aan de willekeur van de werkgever. De werkgever hoeft geen argumenten aan te dragen waarom hij een tijdelijk contract aanbiedt. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland het geval is, mag zo'n contract ook rechtsgeldig worden afgesloten voor structureel werk.

Voor de werknemer komt zo'n serie tijdelijke contracten neer op een proeftijd van drie jaar. Ben je kritisch of lastig, te vaak ziek, of word je zwanger, dan kun je de verlenging wel vergeten. De privatisering van de Ziektewet heeft al geleid tot een toename van tijdelijke kat-uit-de-boom-kijk-contracten en dat wordt nu nog verder gestimuleerd. Er zijn eigenlijk geen argumenten die deze vergaande versoepeling van artikel 668 BW rechtvaardigen. Het enige argument is telkens weer dat de sociale partners dit in hun akkoord zo hebben neergelegd. Maar dat is geen inhoudelijk argument te noemen. Het is hoogstens een argument om de CAO-partijen in de gelegenheid te stellen de keten van tijdelijke contracten op deze manier te regelen. Maar die mogelijkheid hebben ze onder de bestaande wet ook al.

De NVJ beschrijft in haar brief van 24 april jongstleden een aantal creatieve ontduikingen van de wet

## Zwerver

zoals het aanbieden van contracten van negen maanden, zodat de WW-uitkering gebruikt kan worden om de zomermaanden voor de oproep financieel te overbruggen. Dit is toch niet de bedoeling van deze wet. Collega Van de Zandschulp heeft hier ook al over gesproken. Ik zou graag een reactie van de minister hierop willen hebben.

Uitzendarbeid wordt met meer rechten omgeven, althans zo lijkt het op het eerste gezicht. Het duurt echter nogal een tijd voordat je als uitzendkracht een rechtspositie opbouwt die vergelijkbaar is met de werknemer met een vast contract. De inhoud van de CAO is hierbij erg belangrijk. Het eerste halfjaar is het volstrekte vrijheid-blijheid wat de klok slaat. De CAO kan die periode oprekken. In feite wordt daarmee de versterking van de positie van de uitzendkracht volledig aan de sociale partners overgelaten. Hier is de wetgever heel ver teruggetreden, temeer nu ook het vergunningsvereiste voor uitzendbureaus is komen te vervallen en de markt open komt te staan voor al dan niet malafide avonturiers. Wie beschermt de uitzendkracht die bij het naderen van de ontslagbescherming gewoon naar huis gestuurd wordt? Er zal een soort tweedeling ontstaan tussen goed inzetbare, veelzijdige uitzendkrachten en uitzendwerknemers die op het onzekere segment van de uitzendbranche zijn aangewezen. Is dat wat het kabinet wil?

Aan de zekerheidskant van de voorstellen staat het beduidend minder. De positie van de oproepkracht, de superflexibele "blinde vlek van Nederland", wordt verbeterd. Maar het kabinet wil oproeparbeid op zichzelf geen strobreed in de weg leggen. Naar mijn smaak had een debat gevoerd moeten worden over de sociale wenselijkheid van oproeparbeid als zodanig. Vindt het kabinet het wenselijk dat mensen jaar in, jaar uit op een onzeker oproepcontract kunnen werken? Waren er geen mogelijkheden geweest om vast te leggen dat een oproepcontract van een zekere omvang of bij een zekere duur verkeert in gewone deeltijdarbeid-overeenkomst voor onbepaalde tijd? Dat zou voor de betrokkenen in ieder geval de duidelijkheid hebben bevorderd. Misschien kunnen oproepkrachten te zijner tijd baat hebben bij een initiatiefvoorstel van GroenLinks, PvdA en D66 uit de

Tweede Kamer dat werknemers het recht geeft, uitbreiding van hun aanstelling af te dwingen, tenzij de werkgever aantoonde dat het niet kan.

Niettemin zijn er nu een paar verbeteringen voorgesteld. Vast komt te staan dat bij een zekere omvang in ieder geval op basis van een arbeidsovereenkomst wordt gewerkt. De rechtspraak nam dit trouwens vaak al aan. Ook hier lijkt de wet echter mooier dan in de praktijk zal blijken. Er blijft een schemergebied van zelfstandigen zonder personeel of, om met de ILO te spreken, "contract labour", waarvan het nog maar de vraag is of zij zich op die bepalingen kunnen beroepen. Kan de regering hier nog eens op ingaan? Heeft bijvoorbeeld een thuiswerkster die tegen stukloon voor twee opdrachtgevers werkt nu iets aan dit voorstel of de freelance journalist die regelmatig voor een aantal bladen werkt?

Er komt een rechtsvermoeden over de omvang van de arbeidsduur bij oproepkrachten. Heb je drie maanden voor een werkgever gewerkt, dan werk je in de vierde maand in ieder geval het gemiddelde van de eerste drie maanden. Maar waar heb je recht op als de werkgever contractueel vastlegt dat gezien de onzekere aard van het werk geen aanspraak aan die bepaling kan worden ontleend? Wel een verbetering is de minimumloon-aanspraak voor drie uur per oproep. Terecht heeft de Tweede Kamer in een amendement van Van Middelkoop neergelegd dat hiervan niet bij CAO kan worden afgeweken. De oproepkracht zal niet langer voor een enkel uurtje worden opgeroepen. Maar of dit artikel het verschijnsel oproeparbeid als zodanig echt zal terugdringen, valt te betwijfelen.

Een verbetering voor de positie van werknemers is ook de wijziging van artikel 628. Bij gewone arbeidsovereenkomst kan straks slechts voor de eerste zes maanden van een arbeidsrelatie worden vastgelegd dat de werknemer geen recht op loon heeft als hij niet de bedongen werkzaamheden kan verrichten vanwege een reden die voor rekening van de werkgever komt. Maar wat zijn de "bedongen werkzaamheden" bij een nulurencontract, waarbij de werknemer nauwelijks enige zekerheid heeft over de arbeidsomvang? Wat heeft zo'n werknemer te vorderen als hij gedurende zes maanden onregelma-

tig heeft gewerkt? Dat moet de regering mij maar eens uitleggen.

Voorzitter! Een flexibele arbeidsmarkt zou bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid, maar de vraag is dan over welk soort flexibiliteit je praat. Een ruimer aanbod van goede deeltijdbanen roept bijvoorbeeld meer arbeidsaanbod op en heeft daardoor een positief werkgelegenheidseffect. Een betere benutting van productiemiddelen door verlenging van bedrijfstijden leidt tot een verlaging van de kosten per product en kan daardoor ook gunstige effecten hebben op de werkgelegenheid. Het wetsvoorstel getuigt van een eenzijdig flexibiliteitsbegrip. Het gaat alleen om externe flexibilisering.

Het feit dat voor ondernemingen interne flexibilisering ook belangrijk is, misschien op de lange termijn nog wel belangrijker (multi-inzetbaar, beter gemotiveerd en beter geschoold personeel), blijft buiten beschouwing. Dergelijke vormen van interne flexibiliteit gaan ook voor werknemers met minder onzekerheid gepaard en hadden dus gestimuleerd moeten worden.

Het kabinet verzuimt om bewijs te leveren voor de stelling, dat meer externe flexibiliteit in de zin van meer uitzendwerk en meer tijdelijke banen, ook daadwerkelijk meer werkgelegenheid oplevert. Laat staan dat aangetoond is, dat het versoepelen van de wetgeving als het gaat om externe flexibiliteit nog wel zo hard nodig is. De Nederlandse arbeidsmarkt kent nu al veel externe flexibiliteit ten opzichte van andere landen. Op een gegeven moment is er toch echt een verzadigingspunt bereikt. We zien dat de groei van het aantal flexbanen over 1997 duidelijk afvlakt. Is deze wetgeving eigenlijk wel nodig? Bovendien werkt meer flexibiliteit misschien zelfs wel contraproductief. Alle "leegloop" in een bedrijf wordt immers door middel van flexibele banen voorkomen en afgewenteld op de sociale kassen.

De relatie met de sociale zekerheid komt in dit wetsvoorstel niet aan de orde. Terwijl de sociale zekerheid voor flexwerknemers slecht toegankelijk is. De wijziging van de referte-eis in de WW benadeelt juist deze mensen. Heb je niet vier jaar (bijna) achtereen gewerkt, dan krijg je hoogstens een halfjaar 70% van het minimumloon. Heb je nog niet een halfjaar gewerkt (in negen



## Zwerver

maanden), dan krijg je zelfs dat niet. Ook in de sfeer van de aanvullende pensioenen zijn er nog steeds problemen. De Partij van de Arbeid heeft in een nota-Adelmond hartveroverende voorstellen gedaan tot verbetering van de sociale-zekerheidspositie van flexwerkers. Maar het kabinet heeft in feite de rechten van flexwerkers alleen maar uitgehold.

Veel flexwerkers hebben vaak een lager uurloon en minder emolumenten dan vergelijkbare werknemers met een vast contract. Zij hebben geen recht op schadevergoedingen bij beëindiging van het contract of op bovenwettelijke aanvullingen op sociale uitkeringen. Een recent WRR-onderzoek door de econoom Kleinknecht heeft goed in kaart gebracht dat flexibele krachten in vergelijking met vaste krachten goedkoper produceren, ondanks extra inwerk- en aanstellingskosten. Hier speelt in feite dezelfde problematiek als destijds bij de ongelijke beloning van deeltijd en voltijd. Flexwerk wordt nu eenmaal verhoudingsgewijs vaker door vrouwen (en trouwens ook door allochtonen en door jongeren) verricht. Dit betekent een indirecte, niet te rechtvaardigen achterstelling van deze groepen, maar dat zal in de praktijk voor de werknemer in kwestie niet altijd aantoonbaar zijn. Eigenlijk zou de gelijke behandelingsnorm deeltijd-voltijd ook moeten gelden voor onvast/vast. Hoe denkt de regering daarover? Had dit element niet ook betrokken moeten worden bij deze voorstellen?

Over de bevordering van de "employability" van flexwerknemers zegt het wetsvoorstel niets. Toch ligt daar een probleem. Veel flexwerkers doen on- of laaggeschoold werk zonder enig perspectief. Waar de vakbeweging twee jaar geleden met veel tamtam inzette op scholing, moet nu geconstateerd worden dat het effect van die inspanningen beperkt is gebleven. En voor flexwerkers zal het effect misschien nog wel geringer zijn. Want welke werkgever gaat het toekomstige personeel voor zijn concurrenten opleiden... Kennelijk maakt de vakbeweging zich daar voor de uitzendkrachten nu ook wel zorgen over, getuige het bericht dat in de nieuwe uitzend-CAO een heffing van 0,4% op uitzendwerk zal worden gelegd.

Voorzitter! De minister gaat er prat op dat hij een aantal vernieuwingen op sociaal terrein in gang heeft gezet, zoals loopbaanonderbreking en flexibel ouderschapsverlof. En praat hij over de toekomst, dan heeft hij nog meer leuke dingen in petto, zoals betaald verlof, deeltijd en bevordering van kinderopvang. Het is verre van mij om op deze vernieuwingen af te dingen. Wat ik de minister wél wil voorhouden, is dat al deze extra's aan een deel van de arbeidsmarkt, de uitzendwerkers, de klapstoelwerknemers en de "vliegende keeps" voorbij gaan. Zoals deze werknemers ook achter het net vissen als het gaat om allerlei "employee-benefits", zoals WAO- en ANW-gatverzekeringen en spaarloonregelingen. Het is wat onze fractie betreft een gemiste kans dat het debat over flexibiliteit en zekerheid zowel in de politiek als tussen de sociale partners niet is gegaan over de vraag hoe wij de groeiende sociale tweedeling tussen vaste werknemers en flexibele krachten kunnen keren. Op zijn gunstigst zijn de voorstellen die vandaag worden aangenomen, wat dat betreft neutraal, maar te vrezen valt dat deze tweedeling slechts zal toenemen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van beide wetsvoorstellen zal worden hervat na afhandeling van de wetsvoorstellen inzake het Spaarfonds AOW.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW (25699);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Spaarfonds AOW voor het jaar 1997 (25700);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvang-**

## sten van het Spaarfonds AOW voor het jaar 1998 (25701).

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering Volksverzekeringen wordt in artikel 31, eerste lid, kort, krachtig en voor geen tweemaal uitleg vatbaar vermeld: "Er is een Spaarfonds AOW." In combinatie met premiemaximering en de mogelijkheid van verdere toename van rijksbijdragen wordt hiermede invulling gegeven aan de desbetreffende passage uit het Regeerakkoord 1994, te weten: "De AOW zal als basispensioen voor de verdere toekomst worden gewaarborgd."

De wijze waarop een en ander zou worden uitgewerkt, stond echter in augustus 1994 bij lange na nog niet vast. Sedert de jaren tachtig kwamen de discussies over de betaalbaarheid van de AOW bij de dubbele vergrijzing met de regelmaat van de klok terug met veelal een geruststellende uitkomst, die echter de onrust in de samenleving niet deed afnemen. Eerst in de jaren negentig drong de ernst van de uitkomsten van de diverse rapporten, studies en artikelen die tezamen met gemak een boekenkast van enige omvang kunnen vullen, door. Het werd de hoogste tijd voor beslissingen.

In ieder geval heeft met name onze fractievoorzitter, de heer Van Leeuwen, zich in deze discussie niet onbetuigd gelaten. Hij heeft reeds in een vroeg stadium, onder andere tijdens de algemene politieke beschouwingen, fondsvorming als een buffer voor de top van de vergrijzing bepleit. Een dergelijk fonds zou ook een aftrekpost vormen in het kader van de nationale schuld. In een artikel in Christen-democratische Verkenningen van november 1996 heeft een aantal scribenten, waaronder ikzelf, tevens gepleit voor een rijksbijdrage in het AOW-fonds om de kosten van de tijdelijke vergrijzingshobbel te dekken. Het leek ons geen goede zaak - nu in de weg van de combinatie van beide elementen plus de premiemaximering, het AOW-pensioen als volwaardig basispensioen als volwaardig basispensioen zo goed mogelijk wordt veiliggesteld - aan dit zo belangrijke feit geen aandacht te schenken. Een