

Vergaderjaar 2005–2006

30 614

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmarkt (Verzamelwet arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt 2006)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Bij deze wet worden in verschillende wetten op het terrein van de arbeidsverhoudingen en van de arbeidsmarkt wijzigingen van technische aard aangebracht. Het gaat onder andere om redactionele verbeteringen en het corrigeren van onjuiste verwijzingen. Ook wordt in een aantal gevallen op beleidsmatige overwegingen berustende wijzigingen aangebracht. In het artikelsgewijze deel wordt, voor zover dit noodzakelijk is, nader ingegaan op de verschillende wijzigingsvoorstellen.

Artikelsgewijs

Artikel I Wet kinderopvang

Onderdelen A en D (artikelen 6 en 94 Wet kinderopvang)

Artikel 6, eerste lid, Wet kinderopvang regelt de aanspraak op een kinderopvangtoeslag in een bepaald jaar van onder meer ouders die in dat jaar – al dan niet als werknemer – arbeid verrichten. Indien een ouder op enig moment van dat jaar werkloos wordt, behoudt hij deze aanspraak gedurende de rest van dat jaar. Deze systematiek impliceert voor de duur van de aanspraak echter een niet gerechtvaardigde ongelijkheid tussen werkloze ouders die aan het eind van het jaar hun baan of werk verliezen en zij die dat aan het begin van het jaar overkomt. Om deze ongelijkheid op te heffen is in het nieuwe tweede lid de continuering van de aanspraak voor iedere werkende ouder die werkloos wordt, op een periode van zes maanden gesteld, ongeacht het tijdstip waarop de werkloosheid aanvangt. Dit betekent dat de aanspraak kan «doorlopen» naar een volgend jaar. Daarnaast is door middel van een wijziging van artikel 94 geregeld, dat ook de bijdrage in de kosten van kinderopvang die door een ouder of zijn partner kon worden ontvangen in het kader van het verrichten van arbeid, dan wel, indien geen of een ontoereikende bijdrage in het kader van het verrichten van arbeid werd ontvangen, de extra (inkomensafhankelijke) kinderopvangtoeslag, gedurende zes maanden in stand blijft respectievelijk wordt behouden. Het doel van deze bepalingen is om de onderhavige categorie ouders gedurende een bepaalde periode in de gelegenheid te stellen actief op zoek te gaan naar werk door middel van oriëntatie en sollicitatie. Het behouden van de aanspraak op een (extra)

kinderopvangtoeslag en daarmee het wegnemen van de zorg dat de kosten van kinderopvang in een dergelijke periode zelf moeten worden opgebracht of dat de kinderopvang moet worden beëindigd, zal de kans op een snelle, hernieuwde intrede op de arbeidsmarkt vergroten. De doelgroep bestaat uit ouders die hun baan of werk verliezen, maar (nog) geen recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) (bijvoorbeeld omdat ze een te kort arbeidsverleden hebben of zelf ontslag hebben genomen) en direct instromen in de Wet werk en bijstand (*onderdeel a*), ouders die (wel) recht hebben op een uitkering op grond van de WW (*onderdeel b*), en ten slotte ouders die noch recht hebben op een uitkering op grond van de WW noch op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) (bijvoorbeeld omdat zij een partner met inkomen hebben dan wel beschikken over in aanmerking te nemen vermogen), maar wel zijn ingeschreven bij de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) (*onderdeel c*).

De genoemde periode van zes maanden is mede ingegeven door ervaringsgegevens dat tweederde van de instroom in de WW gemiddeld na zes maanden is uitgestroomd. Indien na zes maanden geen nieuw werk is gevonden wordt betrokkene een reïntegratietraject aangeboden en behoort hij, voor zover hij daarvan gebruik maakt, (weer) tot een van de bestaande doelgroepen van de wet, in casu de ouder die een uitkering op grond van de WW ontvangt en deelneemt aan een traject gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel h. Voor alle onderscheiden categorieën geldt als tijdstip waarop de periode van zes maanden aanvangt, het tijdstip waarop de arbeidsverhouding of het verrichten van arbeid in de onderneming van de partner is geëindigd. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien een arbeidsovereenkomst op 31 december wordt opgezegd met een opzegtermijn van één maand, de arbeidsverhouding eindigt op 1 februari.

Onderdeel B (artikel 57 Wet kinderopvang)

In artikel 50, tweede lid, Wet kinderopvang is bepaald dat alle personen die werkzaam zijn bij een kindercentrum op hun gedrag getoetst moeten zijn. Dezelfde verplichting geldt op grond van artikel 56 voor personen die werkzaam zijn bij een gastouderbureau en gastouders. De betrouwbaarheid kan worden aangetoond door voor het tijdstip van de werkzaamheden een verklaring omtrent gedrag te overleggen. Er is geen reden om hiervoor een uitzondering te maken bij kindercentra die zijn gebaseerd op ouderparticipatie. In dergelijke gevallen wordt de verantwoordelijkheid voor de opvang van de kinderen, voor het beleid, voor de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd, en de organisatie van het kindercentrum geheel door de ouders van de kinderen die worden opgevangen, gedragen. In onderdeel B wordt voorgesteld deze omissie te herstellen.

Onderdeel C (artikel 57a Wet kinderopvang)

De huidige Beleidsregels kwaliteit kinderopvang zijn geënt op de Algemene wet bestuursrecht. Bij nader inzien is gebleken dat deze beleidsregels geen betrekking hebben op aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheden. Het zijn geen regels in de zin van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Aangezien de kinderopvangsector en gemeenten gebaat zijn bij een helder juridisch kader met betrekking tot het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang wordt voorgesteld om in de Wet kinderopvang een bepaling op te nemen die ertoe strekt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bevoegdheid verkrijgt om beleidsregels vast te stellen op het terrein van de kwaliteit. Daarmee verkrijgen de huidige beleidsregels alsnog een deugdelijke wettelijke grondslag. De huidige situatie leidt er uitdrukkelijk niet toe dat er geen toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang mogelijk is.

Voor het toezicht op de naleving van de wettelijke kwaliteitsnormen verandert er niets. Voor het toezicht op de naleving van de globale norm «verantwoorde kinderopvang» wordt de uniforme interpretatie bewerkstelligd door de toezichthouder. Indien een kinderopvangondernemer bij zijn aanbod van kinderopvang afwijkt van hetgeen in de kinderopvangsector gebruikelijk is, dan zal deze ook nu goed moeten kunnen aangeven waarom hij toch verantwoorde kinderopvang biedt. Gemeenten kunnen evenwel ter motivering van de handhavingsbeschikkingen niet langer simpelweg verwijzen naar de beleidsregels, doch zullen deze inhoudelijk moeten motiveren. Dat betekent dat zolang het onderhavige artikel niet in werking is getreden de werklast voor gemeenten in voorkomende gevallen tijdelijk zal toenemen.

Onderdeel E (artikel 114 (vervallen) Wet kinderopvang)

Dit artikel heeft betrekking op de voorhangprocedure bij het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. De voorhangprocedure heeft niet alleen betrekking op de eerste vaststelling van het besluit, maar ook op alle wijzigingen die daarna in het besluit worden aangebracht. De inkomensbedragen en percentages die in de tabellen kinderopvangtoeslag, behorend bij het besluit zijn opgenomen, behoeven jaarlijkse aanpassing, al was het maar vanwege de jaarlijkse indexatie. De praktijk is dat na de besluitvorming over begroting voor het komende kalenderjaar de aanpassing van de tabellen vooral door de voorgeschreven voorhangprocedure een zodanig vertraging oploopt dat ouders die voornemens zijn van kinderopvang gebruik te maken of daarvan reeds gebruik maken eerst vlak voor de jaarwisseling definitief door de Belastingdienst/Toeslagen kunnen worden geïnformeerd over de hoogte van de kinderopvangtoeslag voor het volgende kalenderjaar, terwijl van diezelfde ouders wordt verlangd dat zij acht weken voor een kalenderjaar een aanvraag moet indienen tijdig voor een voorschotverlening in aanmerking te kunnen komen. Dit is niet wenselijk. In verband hiermee komt artikel 114 te vervallen.

Artikel II

Onderdeel A (art. 2 Pensioen- en spaarfondsenwet)

Op grond van artikel 29 PSW kan ontheffing worden verleend van artikel 2 van de PSW. Dit ontheffingsbeleid, zoals dit wordt uitgevoerd door De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), is uitgewerkt in de Beleidsregels ontheffingen PSW. Ten aanzien van de ontheffingen van artikel 2 PSW heeft zich ten aanzien van houders van certificaten van aandelen inmiddels vast beleid ontwikkeld (op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel a, genoemde Beleidsregels). Het is wenselijk om dit beleid om te zetten in een wettelijke bepaling, vooral vanwege de administratieve lasten die een dergelijke procedure inzake ontheffingsverlening met zich brengt. De voorgestelde wijziging van artikel 2, derde lid, onderdeel c, onder 1e, PSW beoogt te regelen dat naast de direct en indirect grootaandeelhouder ook degene die indirect door middel van het houden van certificaten van aandelen zeggenschap in de onderneming heeft, pensioen in eigen beheer kan houden. De Regeling van voorwaarden voor pensioentoezeggingen aan direct- en indirect-grootaandeelhouders zal in verband hiermee ook worden aangepast.

Artikel III

Onderdeel A

Het is van belang dat het begrip «belangrijke meerderheid» bij de periodieke representativiteitstoets van artikel 12 Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) en bij de Regeling betreffende aanvragen op grond van de Wet verplichte deelneming in een

bedrijfstakpensioenfondsvonds 2000 op dezelfde manier wordt ingevuld. In die regeling worden nadere eisen gesteld aan de invulling van het begrip «belangrijke meerderheid» met betrekking tot de aanvraag:

- van de verplichtstelling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, Wet Bpf 2000,
- tot wijziging van de verplichtstelling, bedoeld in artikel 10, eerste lid, Wet Bpf 2000 en
- tot intrekking van de verplichtstelling, bedoeld in artikel 11, tweede en derde lid, Wet Bpf 2000.

Met het oog op uniformiteit van regelgeving moeten ook wat betreft de periodieke representativiteitstoets nadere eisen kunnen worden gesteld aan het begrip «belangrijke meerderheid». Dit is onder de huidige bepaling niet mogelijk, aangezien er in het desbetreffende artikel 12 geen delegatiegrondslag is opgenomen. Met de voorgestelde wijziging in onderdeel A wordt alsnog een delegatiegrondslag aan het genoemde artikel toegevoegd. Op basis van het voorgestelde nieuwe achtste lid zal het begrip «belangrijke meerderheid» nader kunnen worden ingevuld in de Regeling betreffende aanvragen op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfondsvonds 2000.

Onderdeel B

In artikel 16 Wet Bpf 2000 wordt bepaald van welke zaken mededeling moet worden gedaan in de Staatscourant. In een op handen zijnde wijziging van de Regeling betreffende aanvragen op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfondsvonds 2000 zal mogelijk worden gemaakt dat in die gevallen waarin een aanvraag niet verder in behandeling wordt genomen, hiervan mededeling moet worden gedaan in de Staatscourant. Hierop vooruitlopend is het wenselijk artikel 16 Wet Bpf 2000 aan te passen. Hierin wordt voorzien in het voorgestelde onderdeel B.

Artikel IV

Onderdeel D

Op 1 november 2005 is de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) in het Staatsblad gepubliceerd onder nummer 526. In artikel 65, eerste lid, van die wet zijn per abuis de verschillende onderdelen met een liggend streepje aangeduid. Op grond van de Aanwijzingen oor de regelgeving had dit met letters moeten gebeuren. De voorgestelde wijziging van artikel 65, eerste lid, voorziet hierin.

Onderdeel E

Voorgesteld wordt om het tweede lid van artikel 71 aan te passen in overeenstemming met artikel 25, derde lid, Pensioen- en spaarfondsvonds wet.

Onderdeel I

Zoals al is aangekondigd in Besluit van tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Stb. 2005, 723) kan het achttiende lid van artikel 116 vervallen. Het daarin opgenomen overgangsrecht is overbodig omdat artikel 56, eerste lid, onderdeel b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling, anders dan in de toelichting staat, geen nieuwe eis inhoudt.

Artikel V

Onderdeel A

Op grond van artikel 8:1, tweede lid, Arbeidstijdenwet worden ambtenaren aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de arbeids- en rusttijden van de verschillende vervoerssectoren. Dan betreft het niet alleen ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat maar ook ambtenaren van de politie en de Koninklijke Marechaussee. Teneinde

een eenduidig beleid terzake van dit toezicht en de uitvoering daarvan zoveel mogelijk te verzekeren wordt nu in het nieuwe derde lid van artikel 7:2 voorgesteld dat alle beschikkingen terzake namens de Minister van Verkeer en Waterstaat worden genomen.

Onderdeel B

In artikel 1:7, tweede lid, onderdeel a, Arbeidstijdenwet is sprake van «een handelen of nalaten». In artikel 10:2, tweede lid, onderdeel 2°, Arbeidstijdenwet wordt echter nog gesproken van «een gedraging». Beide artikelen zijn derhalve niet gelijklopend. Om dit alsnog te bewerkstellingen wordt in onderdeel B voorgesteld artikel 10:2, tweede lid, dienovereenkomstig aan te passen.

Artikel VI

Artikel V van de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet is niet in werking getreden (zie Stb. 2005, 256) en kan om die reden vervallen.

Artikel VII

Onderdeel A

In onderdeel A wordt voorgesteld om aan artikel 18 Wet arbeid vreemdelingen een tweede lid toe te voegen, waarbij het niet naleven van de medewerkingsplicht een beboetbaar feit oplevert. Hierdoor is het mogelijk dat de toezichthouder zijn toezichtbevoegdheden ook daadwerkelijk in de praktijk kan uitoefenen. De werkgever is op grond van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht verplicht mee te werken, als het gaat om het vaststellen van de identiteit van een persoon van wie het vermoeden bestaat dat hij op grond van feiten en omstandigheden arbeid verricht of heeft verricht en van wie de identiteit niet direct kan worden vastgesteld. De precieze aard van de (arbeids)relatie tussen de werkgever en de werkende is op het moment dat de medewerking door de toezichthouder van de werkgever gevorderd wordt niet van belang.

Ook het feit dat de werkgever beweert dat de Wet arbeid vreemdelingen niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat de werkende een Nederlandse uitzendkracht zou zijn of een zelfstandige, is niet relevant. Dit feit kan namelijk pas worden vastgesteld nadat de identiteit van de werkende bekend is. De medewerkingsplicht beoogt die medewerking te omvatten, die is gericht op het vaststellen van de identiteit van degene die voor de werkgever arbeid (heeft) verricht. De werkgever moet ervoor zorgen dat de identiteit van degene die voor hem arbeid verricht, of heeft verricht bij hem bekend is. Hij kan zich er ook niet achter verschuilen dat de gegevens met betrekking tot de identiteit van de werkende, wel bij een andere werkgever bekend zijn.

Het verschaffen van inlichtingen en het voldoen aan de vordering tot het afgeven van gegevens en bescheiden behoort bij uitstrek tot de medewerkingsplicht, net als het verschaffen van feitelijke toegang tot computerbestanden. Waar het gaat om de inlichtingenverplichting, bestaat die medewerking uit het naar waarheid beantwoorden van de vragen van de toezichthouder. Van de werkgever kan door de toezichthouder ook worden verlangd dat hij een kist, hek of een (auto) deur openmaakt.

Mocht de werkgever tegenwerken of meewerken, maar blijkt dat de identiteit van de werkende alsnog niet vastgesteld kan worden en er ook geen afschrift van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, Wet op de identificatieplicht aanwezig is, dan is de toezichthouder bevoegd om van de werkgever te vorderen om binnen een redelijke termijn de administratie alsnog in orde te hebben dan wel de inlichtingen met betrekking tot de identiteit van de werkende beschikbaar te hebben, waardoor alsnog de identiteit van de werkende(n) kan worden vastge-

steld. Mocht de werkgever geen gehoor geven aan deze vordering dan verleent hij geen medewerking aan de vordering van de toezichthouder en begaat hij daarmee een beboetbaar feit ex artikel 18, tweede lid, Wet arbeid vreemdelingen.

Onderdeel B

Bij wet van 16 juli 2005, Stb. 2005, 434, is in artikel 1, tweede lid, onderdeel a, Wet arbeid vreemdelingen «een gedraging» vervangen door: een handelen of nalaten. Per abuis is vergeten een degelijke aanpassing ook te bewerkstelligen in artikel 18a, tweede lid, onder 2°. Dit wordt in het voorgeselde artikel VII alsnog gerealiseerd.

Artikelen IX en X

In de Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 (PbEG L 269/15) tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, is artikel 7 vervangen door een nieuw artikel 7. Dit artikel bevat een ruimere victimisatiebepaling dan het oude artikel 7. Het verplicht de lidstaten niet alleen om maatregelen te nemen ter bescherming van werknemers, met inbegrip van vertegenwoordigers van de werknemers, tegen ontslag maar ook tegen enige andere nadelige behandeling waarmee de werkgever reageert op een klacht binnen de onderneming of op een procedure gericht om het beginsel van gelijke behandeling te doen naleven (victimisatiebescherming).

Genoemd artikel 7 is onderdeel van de implementatie van de richtlijn in een voorstel van wet tot wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van Richtlijn 2002/73/EG (*Kamerstukken II 2004/05, 30 237, nr. 2*). Besloten is om de victimisatiebescherming van artikel 7 uit te breiden tot andere discriminatiegronden te weten verschil in arbeidsduur (artikel 7:648 Burgerlijk Wetboek en artikel 125g Ambtenarenwet) en het al dan niet tijdelijk karakter van de arbeidsovereenkomst (artikel 7:649 Burgerlijk Wetboek en artikel 125h Ambtenarenwet). Daarmee wordt de victimisatiebescherming voor alle discriminatiegronden gelijkgetrokken. Er bestaat geen goede reden om de victimisatiebescherming voor bepaalde discriminatiegronden afwijkend te regelen.

De Commissie gelijke behandeling (hierna: CGB) heeft in haar advies van 1 augustus 2002 inzake de evaluatie van de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur (artikel 7:648 Burgerlijk Wetboek) al erop gewezen dat op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJEG 22 september 1998 zaak C-185/97, Jur. 1998, p. I-5199) stroomlijning met het gelijke behandelingsrecht zou vereisen dat de victimisatiebescherming een ruimere reikwijdte heeft dan in de huidige regelgeving is opgenomen. De CGB adviseerde om die reden de victimisatiebepaling in overeenstemming te brengen met het communautaire recht. In de brief van 8 april 2004 aan de Tweede Kamer is toegezegd uitvoering te geven aan dit advies wat betreft het verbod op onderscheid naar arbeidsduur (*Kamerstukken II 2003/04, 29 518, nr. 1*). Zoals hiervoor vermeld, ligt het daarbij voor de hand om de victimisatiebepaling in het verbod op onderscheid op grond van het al dan niet tijdelijk karakter van de arbeidsovereenkomst ook te verruimen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus